

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
DEPARTAMENTO DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*
PROGRAMA DE MESTRADO E DOUTORADO EM DIREITO

JOSÉ MARCELO TOSSI SILVA

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

São Paulo
2023

JOSÉ MARCELO TOSSI SILVA

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Tese submetida ao Programa *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado (PPGD), da Universidade Nove de Julho – Uninove, para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Empresarial:
Estruturas do Direito Empresarial

Orientadora: Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques

São Paulo

2023

Silva, José Marcelo Tossi.

Parcelamento do solo urbano. / José Marcelo Tossi Silva. 2023.
262 f.

Tese (Doutorado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2023.

Orientador (a): Prof^a. Dr^a. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques.

1. Parcelamento do solo urbano. 2. Loteamento. 3. Desmembramento. 4. Deveres. 5. Direitos. 6. Obras de infraestrutura. 7. Patrimônio de afetação. 8. Loteador. 9. Empreendedor. 10. Município. 11. Contratos. 12. Compromisso de compra e venda. 13. Consumidor.
I. Marques, Samantha Ribeiro Meyer-Pflug. II. Título.

CDU 34

JOSÉ MARCELO TOSSI SILVA

PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Tese submetida ao Programa *Stricto Sensu* de Mestrado e Doutorado (PPGD), da Universidade Nove de Julho – Uninove, para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de Concentração: Direito Empresarial:
Estruturas do Direito Empresarial

Orientadora: Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Direito e Aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove), na área Direito Empresarial.

Data da aprovação: _____ de _____ de 2023.

Banca examinadora:

Presidente: Profa. Dra. Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques (Orientadora)

Doutora em Direito

Universidade Nove de Julho – Uninove

Prof. Dr.:

Titulação:

Universidade:

Prof. Dr.:

Titulação:

Universidade:

Prof. Dr.:

Titulação:

Universidade:

Prof. Dr.:

Titulação:

Universidade:

A aprovação da presente tese não significa o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora, e da Universidade Nove de Julho (Uninove), à ideologia que a fundamenta ou que nela é exposta.

Aos meus pais.

*À Flora, Filipe e Arthur, pelo amor que lhes
dedico.*

AGRADECIMENTO

À Professora Doutora Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques, pela orientação, dedicação e confiança.

RESUMO

SILVA, José Marcelo Tossi. **Parcelamento do solo urbano**. Orientadora: Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques. 2023. 262 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

A atividade de parcelamento do solo urbano, relacionada à formação e ao desenvolvimento das cidades e dos diferentes núcleos que a compõem, tem relevante repercussão social e econômica. Por meio do parcelamento do seu solo as cidades expandem os limites urbanos e alteram a forma e densidade de ocupação dos núcleos já constituídos. Ainda pelo parcelamento do solo urbano são produzidas e inseridas no mercado novas unidades imobiliárias, consistentes nos lotes, que se destinam a diferentes formas de uso. Quando destinados para moradias, a formação de lotes a partir do parcelamento de uma gleba permite suprir as demandas de todas as classes econômicas da população, das mais favorecidas às mais carentes. O parcelamento do solo urbano voltado para a formação de lotes industriais e comerciais, ou de uso misto, tem igual repercussão por constituir elemento para o desenvolvimento econômico, a produção de novas riquezas e a sua distribuição, tendo como um dos seus efeitos o incremento do mercado de trabalho. Os loteamentos de lazer acarretam, de igual modo, mudanças que repercutem nos aspectos econômicos e sociais das cidades, com a expansão dos seus limites para áreas afastadas dos centros urbanos. Cuida-se de atividade eminentemente empresarial, com exercício regulamentado por normas de natureza cogente que se destinam à proteção jurídica dos adquirentes dos lotes, à tutela urbanística necessária para que o desenvolvimento da cidade atenda as diferentes necessidades dos seus habitantes e dos que nela circulam, e ao respeito da proteção do meio ambiente economicamente sustentável e do patrimônio histórico e paisagístico, como forma de concretização da dignidade da pessoa humana. O texto analisa o parcelamento do solo urbano no campo teórico e no da aplicação prática da legislação que o regulamenta, o que é feito mediante apreciação dos temas relativos: ao contexto histórico da sua regulamentação, evolução legislativa e conjunto normativo no Brasil; definição e distinção entre imóveis urbanos e rurais; zoneamento urbano; elementos e requisitos para o exercício da atividade; apresentação de proposta para a definição do instituto; procedimento de registro no Registro Imobiliário; constituição do patrimônio de afetação; implantação da infraestrutura pelo loteador e a responsabilidade do Município pela fiscalização e regularização; direitos e deveres do loteador; direitos e deveres relacionados aos contratos de compromisso de compra e venda de lotes; a incidência do Código Civil, do Código de Defesa do Consumidor e das normas de constituição do promissário comprador em mora. É, também, analisada a natureza empresarial da atividade; a responsabilidade civil dos loteadores proprietários das glebas e dos empreendedores não proprietários; a incorporação imobiliária e a sua aplicação ao loteador que se obriga a construir edifício no lote. Por fim, são comentados aspectos do condomínio edilício, condomínio de lotes, direito de laje e condomínio urbano simples, para a distinção desses institutos com o loteamento e o desmembramento. Proporciona, desse modo, uma visão ampla da atividade de parcelamento do solo urbano.

Palavras-chaves: parcelamento do solo urbano; loteamento; desmembramento; deveres; direitos; obras de infraestrutura; patrimônio de afetação; loteador; empreendedor; município; contratos; compromisso de compra e venda; consumidor.

ABSTRACT

SILVA, José Marcelo Tossi. **Urban subdivision**. Orientadora: Samantha Ribeiro Meyer-Pflug Marques. 2023. 262 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Mestrado e Doutorado em Direito, Universidade Nove de Julho (Uninove), São Paulo, 2023.

Dividing urban land, for the establishment and development of cities and the different centers that make them up, has relevant social and economic resonance. Through the division of their land, cities expand urban limits and change the shape and density of occupation of centers already established. Furthermore, through the division of urban land, new real estate units are built and placed on the market, consisting of lots that are intended for different uses. When meant for housing, the creation of lots from the subdivision of a piece of land makes it possible to meet the demands of all economic classes of the population, from the most advantaged to the most needy ones. The division of urban land aimed at the setting-up of industrial and commercial lots, or mixed-use ones, has equal effects as it represents an element for economic development, the production of new wealth and its distribution, having as one of its effects the improvement of the labor market. Leisure subdivisions also bring about changes that impact the economic and social aspects of cities, with the expansion of their limits to areas far from urban centers. It is an eminently business activity, with its practice regulated by mandatory rules that are meant for the legal protection of those purchasing the lots, for the urban protection necessary for the development of the city to meet the different needs of its inhabitants and those who travel there, and for the protection of the economically sustainable environment and historical and scenic heritage, as a way of materializing the dignity of the human person. The text addresses the division of urban land from a theoretical approach as well as based on the practical application of the legislation that regulates it, which is done through an assessment of topics relating to: the historical context of its regulation, legislative evolution and set of regulations in Brazil; definition and distinction between urban and rural properties; urban zoning; elements and requirements for carrying out the activity; presentation of a proposal to define the doctrine; registration procedure in the Real Estate Registry Office; constitution of the appropriation assets; implementation of the infrastructure by the developer and the municipality's responsibility for inspection and regularization; rights and duties of the developer; rights and duties related to contracts for sale of lots; the application of the Civil Code, the Consumer Protection Code and the rules governing the constitution of the defaulting buyer. The business nature of the activity, the civil liability of land developers who own land and non-owner builders, real estate development and its application to the developer who is compelled to construct a building on the lot are also analyzed. Finally, aspects of the building condominium, lot condominium, slab rights and simple urban condominium are discussed, to distinguish these doctrines from subdivision and dismemberment. It thus provides a broad view of urban land subdivision activity.

Keywords: urban subdivision; subdivision; dismemberment; duties; rights; infrastructure works; appropriation assets; developer; builder; municipality; contracts; sales contract; consumer.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	
1 CONTEXTO HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	13
<i>1.1 O Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.....</i>	<i>24</i>
1.1.3 Conjunto normativo.....	29
<i>1.2 Parcelamento.....</i>	<i>32</i>
<i>1.3 Imóvel urbano e imóvel rural.....</i>	<i>34</i>
1.3.1 Zoneamento urbano. Zonas de expansão urbana e de urbanização específica.....	38
1.3.2 Zonas especiais de interesse social (ZEIS).....	45
<i>1.4 Considerações para a formulação da definição de parcelamento do solo urbano.....</i>	<i>46</i>
1.4.1 A gleba.....	47
1.4.2 Os lotes	49
1.4.3 Infraestrutura básica e infraestrutura mínima.....	51
1.4.4 Requisitos de ordem jurídica	53
1.4.5 Requisitos de ordem urbanística.....	57
1.4.6 Requisitos de ordem ambiental.....	59
1.4.7 Definição do parcelamento do solo urbano	62
<i>1.5 Loteamento, desmembramento e desdobro</i>	<i>65</i>
1.5.1 Loteamento e desmembramento	66
1.5.2 Desdobro.....	68
<i>1.6 Parcelamento regular, irregular, clandestino e regularizado</i>	<i>77</i>
<i>1.7 Conjuntos habitacionais.....</i>	<i>78</i>
<i>1.8 Vedações e restrições ao parcelamento da gleba</i>	<i>80</i>
1.8.1 Outras restrições e limitações incidentes no parcelamento da gleba e requisitos urbanísticos para o loteamento	88
<i>1.9 Os projetos de loteamento e de desmembramento</i>	<i>97</i>
<i>1.10 O registro do loteamento e do desmembramento.....</i>	<i>101</i>
1.10.1 O Registro Imobiliário.....	102
1.10.2 Efeitos do registro.....	108
1.10.3 A qualificação realizada no procedimento de registro	112
1.10.4 O procedimento de registro do parcelamento do solo urbano	116
1.10.4.1 Comprovação de que o parcelamento do solo foi autorizado pelo Município ou Distrito Federal e, nas hipóteses em que for obrigatório, pelo Estado e pela União.....	123
1.10.4.2 Título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula.....	127
1.10.4.3 Histórico dos títulos de propriedade.....	128
1.10.4.4 Certidões relativas ao imóvel objeto do parcelamento e ao seu proprietário	130
1.10.4.5 O prazo para qualificação do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano. A comunicação para a Prefeitura Municipal e a publicação de edital.....	137
1.10.5 O Patrimônio de afetação	145

CAPÍTULO 2

2 O CONTRATO DE ALIENAÇÃO DE LOTE	149
<i>2.1 O contrato de compromisso de compra e venda no parcelamento do solo urbano</i>	<i>159</i>
<i>2.2 Direitos e deveres relacionados ao contrato de compromisso de compra e venda</i>	<i>163</i>
<i>2.3 As restrições urbanísticas convencionais do loteamento</i>	<i>169</i>
<i>2.4 A extinção do contrato de compromisso de compra e venda</i>	<i>173</i>
<i>2.4.1 A averbação do termo de quitação do compromisso de compra e venda, para efeitos tributários.....</i>	<i>175</i>
<i>2.4.2 O inadimplemento do loteador</i>	<i>175</i>
<i>2.4.3 O inadimplemento do loteador pela recusa em receber a prestação devida para o pagamento do preço do lote.....</i>	<i>176</i>
<i>2.4.4 O inadimplemento da obrigação de outorgar o título de transmissão do domínio em favor do promissário comprador</i>	<i>177</i>
<i>2.4.5 O inadimplemento das obrigações de registrar o parcelamento do solo urbano ou implantar as obras de infraestrutura.....</i>	<i>180</i>
<i>2.4.6 A resolução do contrato por inadimplemento do promissário comprador</i>	<i>185</i>
<i>2.4.7 Resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador</i>	<i>190</i>
<i>2.5 O parcelamento do solo urbano como atividade empresarial</i>	<i>195</i>
<i>2.5.1 O empreendedor responsável pela implantação do parcelamento do solo urbano</i>	<i>198</i>
<i>2.5.2 O empreendedor proprietário do imóvel a ser parcelado</i>	<i>201</i>
<i>2.5.3 O empreendedor promissário comprador, cessionário, promitente cessionário, ou foreiro do imóvel.....</i>	<i>202</i>
<i>2.5.4 O empreendedor ente da administração pública direta ou indireta</i>	<i>204</i>
<i>2.5.5 O empreendedor pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel ou pelo Poder Público.....</i>	<i>206</i>
<i>2.5.6 O empreendedor cooperativa habitacional, associação de moradores ou associação de proprietários ou compradores</i>	<i>207</i>
<i>2.6 A responsabilidade pela implantação do parcelamento do solo urbano</i>	<i>209</i>
<i>2.7 O cancelamento e a alteração do registro do parcelamento do solo urbano por iniciativa do loteador.....</i>	<i>218</i>
<i>2.8 Loteamento fechado e loteamento de acesso controlado</i>	<i>220</i>
<i>2.9 A incorporação imobiliária no loteamento</i>	<i>225</i>
<i>2.10 Condomínio edilício, condomínio de lotes, direito de laje e condomínio urbano simples</i>	<i>228</i>
<i>2.10.1 Condomínio edilício</i>	<i>228</i>
<i>2.10.2 Condomínio de lotes.....</i>	<i>229</i>
<i>2.10.3 Direito de laje</i>	<i>231</i>
<i>2.10.4 Condomínio urbano simples.....</i>	<i>232</i>
CONCLUSÕES.....	233
REFERÊNCIAS	253

INTRODUÇÃO

A atividade de parcelamento do solo urbano e a sua regulamentação têm relevante função no planejamento urbanístico e ambiental da cidade para que os núcleos que a compõem formem um conjunto ordenado e harmônico, dotado de serviços públicos suficientes para atender a demanda da população, com preservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, visando propiciar os meios para a realização pessoal dos seus habitantes.

Esse modelo desejável, que pode ser identificado a partir do atual sistema normativo, é aplicável aos novos núcleos urbanos e, também, aos já consolidados com todas as suas peculiaridades e demandas, do que decorrem, de fato, situações complexas que exigem a compatibilização de interesses de diversas ordens.

As conformações próprias de cada núcleo urbano decorrentes das diferentes formas de viver e de se relacionar dos seus habitantes e das que pessoas que, temporariamente, nele se encontram, assim como os distintos estilos arquitetônicos, as atividades econômicas, as gestões públicas que se sucedem, marcadas por concepções políticas distintas, ou seja, tudo o que repercute na formação e desenvolvimento das cidades, influenciam ou formam parte da cultura de cada povo.

Por isso, a integração à cidade de parcelamento de gleba mediante divisão em lotes que passam a ser destinados ao recebimento de novos habitantes, ao aumento das atividades comerciais ou industriais, ou para atividades de recreação, tem relevante função no desenvolvimento urbano e social, podendo, quando feita sem planejamento adequado, servir ao mero adensamento populacional, com manutenção, ou aumento, das mazelas que a falta da infraestrutura necessária causa aos ocupantes de áreas por vezes degradadas nos aspectos urbanísticos, ambientais e de convívio social.

Ao lado do aspecto urbanístico e ambiental, o parcelamento do solo urbano requer planejamento, licenciamento, registro, implantação e transmissão do domínio e da posse do lote, dotado da infraestrutura pertinente, ao seu adquirente.

O planejamento é essencial para a viabilidade econômica do empreendimento que deve remunerar adequadamente o empreendedor, que exerce atividade empresarial, tanto pelo trabalho que realizou, como para servir de incentivo para a realização de novos empreendimentos, salvo se realizado o parcelamento pelo Poder Público para atender finalidade social, hipótese em que a obtenção de lucro deixa de ser o resultado almejado.

O registro no Registro Imobiliário, por sua vez, é requisito para a existência jurídica dos lotes como imóveis autônomos. Ademais, para que o parcelamento do solo seja promovido devem ser preenchidos requisitos legais que visam conferir segurança jurídica aos adquirentes dos lotes, porque relacionados à comprovação de que foram obtidas as licenças necessárias, ao domínio da gleba e da existência de baixa probabilidade de riscos decorrentes do eventual descumprimento de obrigações do loteador que possam atingir o imóvel.

Ademais, o registro do parcelamento do solo urbano permite a oportuna transmissão da propriedade dos lotes na forma dos contratos que forem celebrados, respeitada a legislação aplicável, e acarreta a presunção de que o Município, ou o Distrito Federal, promoverão a fiscalização da implantação da infraestrutura prevista nas licenças que concederem, sem prejuízo da fiscalização ambiental pelo Estado.

E para que seja promovida, a atividade de parcelamento do solo urbano demanda o aporte de recursos próprios do seu autor, dos obtidos por financiamentos concedidos por instituições financeiras, ou por investidores, e captação da poupança dos adquirentes dos lotes que em geral celebram contratos de compromisso de compra e venda e, mediante pagamento das parcelas pactuadas, fornecem recursos a serem utilizados na implantação da infraestrutura necessária para que os loteamentos sejam dotados dos requisitos previstos em lei para a sua constituição.

Além da análise dos aspectos jurídicos do parcelamento do solo urbano, pretende-se demonstrar que se cuida de atividade, com natureza eminentemente empresarial, que deve ser realizada em conformidade com as normas jurídicas de proteção aos adquirentes dos lotes e, com igual importância, mediante observação dos requisitos urbanísticos, de proteção do meio ambiente sustentável, do patrimônio artístico, paisagístico e cultural, de forma a atender a função social da propriedade.

Tendo isso em conta, será tratado da atividade de parcelamento do solo urbano mediante análise da legislação aplicável, com sua confrontação com a doutrina, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e os precedentes administrativos da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo que se consolidaram ao longo de anos e representam, pela sua qualidade, importante marco na prestação dos Serviços Extrajudiciais de Notas e de Registro, com repercussão em todo o país.

A metodologia empregada é a dedutiva e a pesquisa realizada é bibliográfica, documental e jurisprudencial.

CAPÍTULO 1

1 CONTEXTO HISTÓRICO DA REGULAMENTAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

O processo de centralização de novos modos de produção de riqueza iniciado com a Primeira Revolução Industrial, que teve início na Inglaterra a partir de meados do Século XVIII e após se espalhou pela Europa acarretou o aumento da migração populacional dos campos para as cidades e, como consequência, a demanda por moradias pelos novos trabalhadores urbanos e suas famílias.

A migração populacional dos campos para as cidades, ocorrida como consequência do processo de industrialização e, portanto, de centralização de novos modos de produção de riqueza, acarretou o parcelamento e a venda de imóveis em lotes com a finalidade precípua de proporcionar renda aos proprietários das glebas assim divididas.

Conforme esclarece Toshio Mukai:

Embora as primeiras cidades tenham aparecido há mais ou menos 5.500 anos, no dizer de Kingsley Davis, professor de Sociologia da Universidade da Califórnia em Berkeley, as sociedades urbanizadas representam um estágio novo e apresentam aglomerações humanas de dimensões nunca atingidas. Assevera esse autor que, ‘antes de 1850, nenhuma sociedade poderia ser descrita como predominantemente urbana, e, em 1900, apenas, a Grã-Bretanha atingia essa condição’, e que, se ‘às vésperas da Revolução Industrial, a Europa era uma região quase completamente agrária’, foi ‘com a industrialização que a transformação radical se processou’.¹ p. 15

Segundo Miguel Maria de Serpa Lopes, o acentuado processo de urbanização, que ocorreu primeiro na Europa, foi seguida pela edição de normas que visaram a solucionar diversos problemas de ordem econômica e urbanística acarretados pela ocupação desordenada do solo, como esclarece o autor:

A hipertrofia das cidades e a conseqüente deserção dos campos redundaram na necessidade de habitação, na extensão das primeiras na especulação de terrenos destinados à construção urbana. A anarquia reclamava uma providência e uma regulamentação jurídica. Urgia enfrentar uma infinidade de problemas de ordem social, econômica, financeira, administrativa, higiênica ou estética pois o movimento da divisão de terras em lotes vinha se processando com postergação daqueles requisitos. A liberdade individual carecia, neste particular, de um freio para harmonizá-la com o interesse coletivo. O urbanismo individual carecia, assim, num problema, para o qual mister se fazia estender os princípios novos de economia dirigida.² p. 47

¹ MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

² SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*: vol. III. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

A nova demanda acarretou, no primeiro momento, o parcelamento e a venda de imóveis em lotes promovida pelos proprietários de terras que tinham a finalidade precípua de obter renda, sem preocupações e cuidados em relação às aspirações dos adquirentes dos lotes, geralmente movidos pelo desejo de aquisição do que, em regra, consistia em seu primeiro imóvel.

Isso, conforme Miguel Maria de Serpa Lopes³, p. 47-48, fez surgir legislações em alguns países europeus, como a França e Alemanha, e também no Marrocos que teve inspiração em suas ligações com os franceses, passando a tutelar direitos dos adquirentes dos lotes que, muitas vezes, ficavam desprovidos da infraestrutura necessária e, mais, de proteção contra o uso de outros lotes em atividades insalubres, impróprias ou não estéticas, com que passavam a conviver.

Na França, as causas apontadas para a legislação sobre loteamentos foram “a crise de habitação, a lei de 8 (oito) horas de trabalho, a facilidade de condução e a necessidade de ar e higiene”.⁴, p. 44

Dentre esses países, Vicente de Abreu Amadei aponta a primazia da França na disciplina dos loteamentos, mediante lei de 1919 que, por sua vez, inspirou a edição, no Uruguai, da Lei nº 8.733, de 17 de junho de 1931, como a primeira em nosso continente em que foi prevista a constituição de direito real mediante inscrição predial do contrato de compromisso de compra e venda:

É conhecida a primazia da França na disciplina dos loteamentos (1919), e, em nosso continente, a primazia do Uruguai na disciplina do compromisso de compra e venda, com atribuição de direito real pela sua inscrição predial (1931) e, assim, sob essa dupla influência, dentre outras menores, veio à luz o Dec.-lei nº 58, de 1937.⁵, v. 4, p. 127.

Por sua vez, a vitória na guerra Franco-Prussiana⁶ acarretou grande incremento da atividade industrial na Alemanha, atraindo os trabalhadores rurais para as indústrias e os habitantes dos campos para as cidades, situação que após a derrota na Primeira Guerra Mundial⁷ ensejou problemas de duas ordens distintas, como esclarece Miguel Maria de Serpa Lotes: “era

³ SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*: vol. III. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

⁴ *Ibid.*, p. 44.

⁵ AMADEI, Vicente de Abreu. Registro de imóveis e parcelamento do solo: registro especial de loteamento e desmembramento. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). *Direito imobiliário*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção direito imobiliário ; v. 4).

⁶ Ocorrida entre julho de 1870 e maio de 1871.

⁷ Entre julho de 1914 a novembro de 1918.

preciso desenvolver a agricultura cuja depressão se acentuava, e pôr um dique à extensão urbana desregrada das cidades, e o meio foi o processo de loteamento”.⁸, p. 48.

Também conforme Miguel Maria de Serpa Lopes, na Inglaterra, o problema relativo aos loteamentos teve uma primeira solução nos regulamentos relativos às demandas urbanas, que não restringiam a iniciativa privada, sendo depois editadas a lei denominada “Town Planning Act”, de 1909, as leis (“Act”), de 1919 e 1925, e o “Local Government Act”, de 1919. Segundo o autor:

Todas essas leis visaram à solução do problema de habitação e do urbanismo, as condições higiênicas de moradia, alinhamento de novas construções, regulamentação dos estabelecimentos insalubres ou inconvenientes, etc.

Em 1932, surgiu uma outra lei de caráter geral *Town and country Planning Act*, estabelecendo regras obrigatórias, minuciosas, detalhadas.⁹, p. 49.

A questão urbanística nos centros das grandes cidades importou em soluções distintas das leis que, em relação aos loteamentos, vieram impor limites às ações dos empreendedores mediante normas de observação obrigatória, primeiro destinadas diretamente à proteção dos adquirentes dos lotes no que tange aos aspectos negociais dos contratos que celebravam, e também relativas às questões relativas às condições de uso dos lotes para as finalidades da sua aquisição, então eminentemente para moradia, o que não impedia o uso em atividades comerciais e industriais nem sempre compatíveis com as habitações que as circundavam.

A proteção aos adquirentes dos lotes no aspecto obrigacional, contudo, não basta para assegurar que o parcelamento do solo cumprirá a função de integrar os diferentes centros comunitários à cidade e, ao mesmo tempo, permitir a preservação das peculiaridades culturais e sociais que forem mantidas por seus ocupantes.

Lembra-se, nesse ponto, a seguinte constatação de Gabriel Taboada, feita em prefácio à obra de Patricio H. Randle:

Através da forma exterior da cidade se manifestam distintos tipos de cultura, diferentes graus do seu desenvolvimento técnico e diversas modalidades artísticas. A história convencional de beneficia da história do urbanismo enquanto dela se provê da necessária ambientação real e concreta que corresponde a cada civilização. Toda cultura é eminentemente urbana, e é nas cidades que têm lugar os fatos mais importantes da história, com exceção das batalhas.¹⁰, p. 7.

⁸ SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*: vol. III. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996. Segundo J. Cazenavette In: “Extension des Villes et Lotissements”, p. 123, citado pelo referido autor, o meio encontrado para a solução do parcelamento do solo foi consagrado pela Lei do Reich de 11 de agosto de 1919, relativa às empresas de loteamento.

⁹ *Ibid.*, p. 49.

¹⁰ TABOADA, Gabriel. Nota preliminar. In: RANDLE, Patricio H. *Breve Historia del Urbanismo*: la ciudad antigua. Buenos Aires: Claridad, 1994. No original: “A través de la forma exterior de la ciudad se manifestan distintos tipos de cultura, diferentes estádios de sua desarrollo técnico y diversas modalidades artísticas. La historia convencional se beneficia de la historia del urbanismo em cuanto ésta la provee de la necesaria ambientación real y concreta que corresponde a cada civilización. Toda cultura es eminentemente urbana, y es em las ciudades donde tienen lugar los hechos más importantes de la historia, com excepción de las batallas”.

Por isso, passou a ser de igual relevância que a regulamentação do parcelamento do solo abrangesse, igualmente, a regulamentação urbanística, nessa incluídos os patrimônios histórico, cultural, paisagístico e a ambiental, o que, anota-se desde logo, é atualmente previsto na legislação brasileira.

1.1 Evolução legislativa no Brasil

Assim como na Europa, antes da edição do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1938, a venda de imóveis no Brasil, ainda que decorrente de loteamento promovido pelo proprietário do terreno original e feita mediante oferta pública dos lotes, tinha como suporte o poder de disposição conferido ao titular do domínio.

Esse livre poder de disposição da propriedade, aliado à autonomia na negociação dos lotes fundada na prevalência da vontade privada na celebração dos negócios jurídicos, trazia embutidos os riscos inerentes ao comportamento adotado pelos proprietários em cada empreendimento, pois inexistentes deveres específicos do loteador destinados à garantia de que os adquirentes receberiam o domínio dos lotes após o pagamento do preço quando realizado em prestações periódicas e, mais, de que o parcelamento seria implantado na forma contratada, restando ao prejudicado, nos casos de descumprimento das obrigações do loteador, socorrer-se da rescisão do contrato e buscar indenização decorrente das perdas e danos sofridos.

Ademais, o Código Civil de 1916 não previu a promessa de compra e venda como contrato típico, e entre os riscos dos compromissários compradores encontrava-se a possibilidade de arrependimento do vendedor, na forma do art. 1.088 do Código Civil de 1916, que dispunha: “Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrependimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1.095 a 1.097”.

Sobre essa disposição, Paulo Dias de Moura Ribeiro afirmou: “O art. 1.088 do Código Civil, ao prever para os contratos preliminares o insosso direito de arrependimento, abriu caminho para mazelas que clamavam por correção legislativa”.^{11, p. 25}

No Brasil, a primeira legislação sobre loteamento consistiu no Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1938, que, segundo Miguel Maria de Serpa Lopes^{12, p. 50}, foi elaborado a partir de projeto apresentado pelo Deputado Valdemar Ferreira, centrado na proteção dos

¹¹ RIBEIRO, Paulo Dias de Moura *Compromisso de compra e venda*. São Paulo: Juarez Soares, 2002.

¹² SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos*: vol. III. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.

adquirentes dos lotes mediante contratos de compromisso de compra e venda, visando a assegurar sua aptidão para a transferência do domínio por se entender que não bastava, para tutela dos compromissários compradores, a previsão legal de indenização por perdas e danos, nem sempre efetiva.

A exposição de motivos do Decreto-lei nº 58/1937 que, como já referido, foi editado para a proteção dos adquirentes de lotes mediante pagamento do preço em prestações, relaciona como motivos para a sua edição a possibilidade de arrependimento por qualquer das partes mediante indenização, prevista no art. 1.088 do Código Civil de 1916¹³, a insegurança quanto à solvabilidade das empresas vendedoras, a possibilidade de novas alienações ou onerações dos lotes pelos loteadores, e a dificuldade em verificar a propriedade dos imóveis urbanos e rurais submetidos ao parcelamento.¹⁴

Para essa proteção, foram pela nova legislação instituídas normas de ordem pública, que são de observação cogente pelos loteadores, com restrições à liberdade de disposição da propriedade e com limites para a liberdade contratual, embora fundada na autonomia da vontade privada, caráter de que também dotada a Lei nº 6.766/1979¹⁵, que revogou e substituiu o Decreto-lei nº 58/1937 no que tange à regulamentação do parcelamento do solo urbano.

O Decreto-lei nº 58/1937, que continua aplicável em relação aos parcelamentos de imóveis rurais¹⁶, excetuados os que se destinam à implantação de chácaras de recreio, relaciona, em seu art. 1º, os documentos que devem ser registrados, pelo Oficial de Registro de Imóveis

¹³ BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁴ Conforme consta na exposição de motivos do Decreto-lei nº 58/1937, que tem o seguinte teor: “Considerando o crescente desenvolvimento da loteação de terrenos para venda mediante o pagamento do preço em prestações; Considerando que as transações assim realizadas não transferem o domínio ao comprador, uma vez que o art. 1.088 do Código Civil permite a qualquer das partes arrepender-se antes de assinada a escritura da compra e venda; Considerando que esse dispositivo deixa praticamente sem amparo numerosos compradores de lotes, que têm assim por exclusiva garantia a seriedade, a boa fé e a solvabilidade das empresas vendedoras; Considerando que, para segurança das transações realizadas mediante contrato de compromisso de compra e venda de lotes, cumpre acautelar o compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos; Considerando ainda que a loteação e venda de terrenos; urbanos e rurais se opera frequentemente sem que aos compradores seja possível a verificação dos títulos de propriedade dos vendedores;”. O Supremo Tribunal Federal, pela Súmula nº 167, aprovada em 13 de dezembro de 1963, inicialmente fixou a orientação de que: “Não se aplica ao regime do Dl. 58, de 10.12.37, ao compromisso de compra e venda não inscrito no registro imobiliário, salvo se o promitente vendedor se obrigou a efetuar o registro”. Em prosseguimento, pela Súmula nº 168, reconheceu que: “Para os efeitos do Dl. 58, de 10.12.37, admite-se a inscrição imobiliária do compromisso de compra e venda no curso da ação”, o que fez mediante interpretação do art. 23 do Decreto-lei nº 58/1937, que dispunha: “Art. 23. Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído”. Além disso, a Súmula nº 621 do Supremo Tribunal Federal, de 17 de outubro de 1984, dispôs: “Não enseja embargos de terceiro à penhora a promessa de compra e venda não inscrita, no registro de imóveis”.

¹⁵ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁶ Em conjunto com a Lei nº 4.504/1964 (Estatuto da Terra), a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), a Lei nº 5.868/1972 e o Decreto nº 62.504/1968.

da circunscrição em que está situado, como requisito para o início das vendas, por oferta pública e mediante pagamento do preço a prazo, e que podem ser livremente consultados

Esse rol de documentos, que tem início com o memorial descritivo do imóvel, abrange: I) a relação cronológica dos títulos de domínio, com as respectivas certidões; II) o plano de loteamento em que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou aproveitamento industrial ou agrícola, com informações, para o uso agrícola, sobre a qualidade das terras, águas, e as servidões, caminhos e vias de acesso; III) a planta do imóvel, com indicação da situação, dimensões e numeração dos lotes, dimensões e nomenclaturas das vias públicas de circulação e espaços livres, construções e benfeitorias, assinada por engenheiro e observados os requisitos técnicos; IV) o exemplar da caderneta ou do contrato de compromisso de compra e venda dos lotes; IV) as certidões negativas de impostos e ônus reais.

Ainda, para os loteamentos urbanos o § 1º do art. 1º do Decreto-lei nº 58/1937 previu a apresentação de plano e planta do loteamento aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quando cabível, as autoridades sanitárias, militares e florestais se o imóvel for total ou parcialmente florestado, dispondo que a partir da inscrição do loteamento no Registro de Imóveis tornavam-se inalienáveis, por qualquer título, as vias de comunicação e os espaços livres previstos no memorial e na planta.

Também foi previsto que as certidões positivas de ônus reais, impostos, ações reais ou pessoais, e de protesto de títulos não são impeditivas do registro, devendo, porém, o titular do ônus real estipular, por escritura pública, as condições em que se obriga a liberar os lotes mediante outorga dos títulos definitivos de transmissão do domínio aos compradores.

Além disso, dispôs o referido Decreto-lei que nos anúncios, ou outras formas de propaganda, deveria ser mencionado o número e data da inscrição do loteamento no Registro Imobiliário e, ainda, sob pena de incorrerem em crime de fraude, ao invocar como argumento de propaganda a proximidade do terreno “[...] com algum acidente geográfico, cidade, fonte hidromineral ou termal ou qualquer outro motivo de atração ou valorização [...]”¹⁷, Art. 1º, § 6º precisavam os vendedores indicar no memorial descritivo e nos prospectos de anúncios a distância métrica do imóvel a partir do ponto invocado ou tomado como referência.

Ao lado da proteção aos adquirentes nos aspectos negociais de aquisição dos lotes, em especial garantindo maior segurança jurídica para o efetivo recebimento da propriedade do terreno adquirido, o Decreto-lei nº 58/1937 instituiu a necessidade de elaboração de planta

¹⁷ BRASIL. *Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

elaborada por engenheiro, respeitados os requisitos técnicos e legais, com a perfeita identificação da gleba e das áreas formadas pelo parcelamento, com sua submissão à Prefeitura Municipal para aprovação, observadas as condições sanitárias e florestais mediante prévia manifestação das autoridades para isso competentes.

Com isso, a par dos aspectos negociais passou a ser exigido para o loteamento urbano, o atendimento das condições urbanísticas e sanitárias, fixadas pela Prefeitura Municipal, e para os loteamentos rurais também o atendimento das condições indicadas pela autoridade florestal, tratando-se de área parcialmente florestada, requisitos que foram preservados e incrementados nas posteriores normas aplicáveis ao parcelamento do solo urbano e rural.

No que se refere aos loteamentos urbanos, o Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938, que regulamentou o Decreto-lei nº 58/1937, fixou o prazo de 90 dias para o pronunciamento pelo Município, e pelas demais autoridades quando exigível, importando o silêncio na aprovação, bem como previu no § 2º do art.1º que: “A impugnação deverá ser fundamentada em disposições de leis, regulamentos ou posturas, ou no interesse público”.¹⁸

O Decreto-lei nº 58/1937, ainda, disciplinou o procedimento de inscrição do loteamento, a ser feito em livro auxiliar mantido pelo Registro Imobiliário¹⁹, com averbação da inscrição à margem da transcrição do imóvel loteado, sendo os contratos de compromisso de compra e venda, e as suas cessões, averbados à margem dessa inscrição.

Entretanto, foi no aspecto negocial que se introduziram relevantes alterações em prol dos adquirentes dos lotes mediante pagamento do preço em prestações.

Assim porque, para proteção contra eventual rescisão pela vontade do promitente vendedor, passou o contrato de compromisso de compra e venda sem cláusula de arrependimento a integrar o rol de direitos reais, uma vez inscritos no Registro Imobiliário²⁰, conferindo ao adquirente direito à adjudicação compulsória diante da recusa do promitente vendedor em outorgar o título definitivo de transmissão de domínio após o recebimento do

¹⁸ BRASIL. *Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938*. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3079.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁹ A inscrição do loteamento em livro auxiliar do Registro de Imóveis era promovida no Livro nº 8 – Registro Especial, previsto nos arts. 182 e 196 do Decreto nº 4.857/1939.

²⁰ Os contratos de compromisso de compra e venda de lotes que eram averbados à margem da inscrição do loteamento (art. 5º do Decreto-lei nº 58/1937), passaram a ser registrados, a partir da vigência da Lei nº 6.015/1973, na matrícula aberta para o lote, na forma do seu art. 167, inciso I, nº 20 dessa Lei.

preço pactuado²¹, o que também foi previsto nos arts. 640 e seguintes do Código de Processo Civil de 1939.²²

A constituição de direito real em favor do compromissário comprador por contrato, com direito à adjudicação compulsória uma vez pago o preço, também foi prevista para os imóveis não loteados, em que pactuado o pagamento do preço em parcela única ou em prestações periódicas.²³

O Supremo Tribunal Federal, nessa linha, editou a Súmula nº 413, no sentido de que o compromisso de compra e venda de imóveis não loteados enseja o direito à execução compulsória, quando preenchidos os requisitos legais.²⁴

A inclusão no rol de direitos reais opera, em relação ao compromissário comprador, por sua oponibilidade *erga omnes*, indispensável proteção contra terceiros que por qualquer motivo, ainda que a título de serem credores do loteador, possam pleitear a constrição do lote, ou reivindicar o seu domínio em prejuízo do adquirente.²⁵

Essa proteção foi prevista para ocorrer também na falência dos contratantes, com cumprimento do contrato pelo síndico se ocorrida a falência do vendedor, ou arrecadação do lote pelo síndico nomeado para a massa falida do comprador, como previsto no art. 12, § 2º, do Decreto-lei nº 58/1937.

²¹ O direito à adjudicação compulsória foi previsto nos arts. 22 a 24 do Decreto-lei nº 58/1937, com o seguinte teor: “Art. 22. Os contratos, sem cláusula de arrependimento, de compromisso de compra e venda e cessão de direitos de imóveis não loteados, cujo preço tenha sido pago no ato de sua constituição ou deva sê-lo em uma, ou mais prestações, desde que, inscritos a qualquer tempo, atribuem aos compromissos direito real oponível a terceiros, e lhes conferem o direito de adjudicação compulsória nos termos dos artigos 16 desta lei, 640 e 641 do Código de Processo Civil. Art. 23. Nenhuma ação ou defesa se admitirá, fundada nos dispositivos desta lei, sem apresentação de documento comprobatório do registro por ela instituído. Art. 24. Em todos os casos de procedimento judicial, o foro competente será o da situação do lote comprometido ou o a que se referir o contrato de financiamento, quando as partes não hajam contratado outro foro”.

²² Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939. O Código de Processo Civil de 1939 previu, em seu art. 346, o direito do compromissário comprador mover ação de adjudicação compulsória da propriedade do imóvel, uma vez pago o preço e diante da recusa do promitente vendedor outorgar a escritura definitiva de compra e venda. Além disso, previu no art. 347 o direito do promitente vendedor, depois do recebimento do preço, requerer a notificação do compromissário comprador para receber, em 30 dias, a escritura definitiva de compra e venda, podendo promover o depósito do lote, por conta risco do compromissário comprador omissor. (BRASIL. *Decreto-lei nº 1.608, de 18 de setembro de 1939*. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1608.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

²³ Como disposto no art. 22 do Decreto-lei nº 58/1937.

²⁴ A Súmula nº 413 do Supremo Tribunal Federal, aprovada em Sessão realizada em 1º de junho de 1964, tem o seguinte teor: “O compromisso de compra e venda de imóveis, ainda que não loteados, dá direito à execução compulsória, quando preenchidos os requisitos legais”. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Súmula 413*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=4088>. Acesso em: 22 set. 2023.)

²⁵ Conforme o art. 5º do Decreto-lei nº 58/1937: “A averbação atribui ao compromissário direito real oponível a terceiros, quanto à alienação ou oneração posterior, e far-se-á à vista do instrumento de compromisso de venda, em que o oficial lançará a nota indicativa do livro, página e data do assentamento”. (BRASIL. *Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

Ademais, o Decreto-lei nº 58/1937 previu a possibilidade de cessão do contrato de compromisso de compra e venda, pelo compromissário comprador, independente de anuência do promitente vendedor, respondendo o compromissário e o cessionário solidariamente nos direitos contratuais até a notificação do promitente vendedor que não tiver anuído com a cessão.

E, não com menor importância, regulamentou o procedimento para constituição do devedor em mora, com possibilidade de purgação e continuidade do contrato dentro de 30 dias contados da intimação pelo Oficial de Registro.

O procedimento extrajudicial de constituição em mora, regulamentado nos arts. 13 e 14 do Decreto-lei nº 58/1937²⁶, foi reproduzido no art. 32 da Lei nº 6.766/1979²⁷ que passou a regulamentar o parcelamento do solo urbano.²⁸

Entretanto, o Decreto-lei nº 58/1937 não regulamentou o parcelamento do solo com venda dos lotes promovida pelos proprietários de terras mediante recebimento do preço a vista, ou sem oferta pública, o que somente passou a ser feito pela Lei nº 6.766/1979.

Para essa modalidade de negócio, bastava aos proprietários, ou coproprietários, depositar a planta do parcelamento do solo Registro Imobiliário para controle pelo Oficial de Registro que, com isso, realizava as transcrições das vendas dos lotes mediante exibição dos respectivos contratos de compra e venda que, por sua natureza, eram definitivos. Nesse sentido o acórdão prolatado pelo Conselho Superior da Magistratura na Apelação Cível nº 30.933-2, da Comarca de Guarulhos, Rel. Desembargador Márcio Martins Bonilha, em que se verifica:

Nada impedia, portanto, que em casos de desmembramentos, ou quando os proprietários não pretendessem a venda de lotes por oferta pública e mediante pagamento do preço pago em prestações, o parcelamento do solo urbano se realizasse sem obediência às regras do Dec.-lei 58/37²⁹.²⁹, p. 227.

O procedimento de parcelamento promovido sem incidência do Decreto-lei nº 58/1937, porque ausente a venda de lotes mediante oferta pública e para pagamento do preço em parcelas

²⁶ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

²⁷ BRASIL. *Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

²⁸ Esse procedimento foi complementado pela Lei nº 13.786/2018 que introduziu o art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, em que prevista a forma de restituição ao compromissário comprador dos valores que pagou pelo lote e as quantias que podem ser retidas pelo promitente vendedor em razão da rescisão do contrato por culpa do adquirente do imóvel. (BRASIL. *Lei nº 13.786, de 27 de dezembro de 2018*. Altera as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113786.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

²⁹ JACOMINO, Sérgio. Decisões do Conselho Superior da Magistratura e da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, n. 38.

periódicas, por vezes abrangia a prévia divisão da área original mediante abertura de via pública de circulação que era averbada à margem da transcrição relativa ao imóvel, seguida das vendas de lotes nas quadras formadas por essa divisão.

Essa divisão da área original mediante averbação de abertura de rua, ou ruas, com posterior parcelamento de cada gleba, encontrava respaldo no art. 3º das Disposições Transitórias do Decreto-lei nº 58/1937, assim redigido:

Art. 3º A mudança de numeração, a construção, a reconstrução, a demolição, a adjudicação, o desmembramento, a alteração do nome por casamento ou desquite serão obrigatoriamente averbados nas transcrições dos imóveis a que se referirem, mediante prova, a crédito do oficial do registro de imóveis.³⁰

Por essa razão, o Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu que o procedimento de constituição em mora do compromissário comprador visando à resolução do contrato, previsto no Decreto-lei nº 58/1937, não era aplicável aos imóveis não loteados, ou seja, não formados pelo registro do loteamento previsto no referido Decreto.³¹

O procedimento de constituição em mora do compromissário comprador de imóvel não loteado, como requisito para a resolução de contrato registrado, ou não, no Registro Imobiliário, foi regulamentado pelo Decreto-lei nº 745, de 7 de agosto de 1969, com exigência da prévia notificação do devedor para o pagamento do débito em 15 dias contados da interpelação³².

³⁰ BRASIL. *Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De1058.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

³¹ Nesse sentido foi o acórdão prolatado pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo na Apelação Cível nº 179.684/1969, da Comarca de Capital, de que foi relator o Desembargador Hidelbrando Dantas de Freitas, j. 27.10.1969, em que consta: “Na espécie não pode o Oficial do Registro cumprir o disposto no artigo 14 do Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937 e do respectivo Regulamento (Decreto nº 3.079, de 15-9-38), porquanto não se trata de averbação de compromisso de compra e venda no Livro nº 8 (Registro Especial, artigo 4º do Decreto-lei nº 58-37; artigo 182 do Decreto nº 4.857, de 9-11-39), mas de inscrição efetuada no Livro nº 4. O cancelamento que depende da notificação extrajudicial é o que diz respeito às averbações de contratos de compromisso de compra e venda e de financiamento, suas transferências e rescisões. Daí a inaplicabilidade do procedimento cogitado pelo agravante no caso em exame, pois não há loteamento regularmente inscrito no Livro nº 8. É da jurisprudência do E. Conselho Superior da Magistratura que “não se tratando de loteamento inscrito de acordo com a Lei nº 58, não compete ao oficial do registro proceder à notificação de promitente comprador para a constituição em mora” (Rev. Trib. 342-326). Nem se alegue que o v. julgado (fls. 16-17) implica em necessário atendimento do pedido de notificação formulado perante o Serventuário, pois é certo haver esclarecido: “teria o vendedor que providenciar a inscrição da propriedade loteada e, posteriormente, intimar os devedores, por intermédio do Oficial do Registro de Imóveis”.

³² BRASIL. *Decreto-lei nº 745, de 7 de agosto de 1969*. Dispõe sobre os contratos a que se refere o art. 22 do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0745.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%20745%2C%20DE,13%20de%20dezembro%20de%201968. Acesso em: 22 set. 2023.

Ainda sobre a necessidade de interpelação do compromissário comprador para a sua constituição em mora, é a Súmula nº 76 do Superior Tribunal de Justiça: “A falta de registro do compromisso de compra e venda não dispensa a prévia interpelação para constituir em mora o devedor” (Segunda Seção, j. 28/04.1993, DJ 04/05/1993).

Cabe, por último, consignar que o Decreto-lei nº 58/1937 foi revogado pela Lei nº 6.766/1979, no que é incompatível com a nova regulamentação do parcelamento do solo para fins urbanos.

Sobre a vigência do Decreto-lei nº 58/1937, Arnaldo Rizzardo afirmou:

No assunto em análise, a Lei 6.766 concluiu seu texto com aquela disposição já transcrita. Em decorrência, escudando-se no art. 2º, § 2º, da LICC, e na doutrina citada, permanecem em vigor os seguintes mandamentos legais, além da Lei 6.766, com as modificações da Lei 9.785: o Dec.-lei 58, sobre loteamentos; o Dec. 3.079, regulamentador daquele; a Lei 649/49, que estendeu aos imóveis não loteados o direito à adjudicação compulsória, mesmo quando lavrados os contratos por instrumento particular; o Dec.-lei 745, exigindo, para a constituição em mora do devedor, nos imóveis não loteados, a interpelação prévia, concedendo-se prazo de 15 dias para a purgação das prestações em atraso; a Lei 6.014, disciplinando o procedimento judicial para a adjudicação compulsória; o Dec.-lei 271, distinguindo o loteamento do desmembramento, e ordenando que espaços reservados para edificações e equipamentos públicos e para o sistema viário passem para o domínio do Município.³³, p. 23-24.

Paulo Dias de Moura Ribeiro afirma, na mesma linha, que o Decreto-lei nº 58/1937 não foi totalmente revogado pela Lei nº 6.766/1979, o que faz nos seguintes termos:

O Decreto-lei n. 58/37 não está totalmente revogado pela Lei n. 6.766/79, pois as disposições gerais e especiais desta última, não modificaram as daquele, preservando-se o objetivo social da garantia do contrato.
Ainda comporta aprofundamento a discussão a respeito da revogação dos arts. 5º, 15, 16 e 22, do Decreto-lei n. 58/37, pelo art. 25, da Lei n. 6.766/70.³⁴

Desde logo, convém ressaltar que a Lei nº 6.766/1979 foi alterada pela Lei nº 13.786/2018, passando a prever as porcentagens dos valores recebidos em razão do contrato de compromisso de compra e venda, assim como os relativos às despesas para a sua celebração como comissão de corretor, que poderão ser retidos pelo loteador, bem como os que deverão ser restituídos aos adquirentes nos casos de rescisão por inadimplemento no pagamento das parcelas, com ressalva expressa de não aplicação das novas normas em relação aos contratos de alienação fiduciária porque permanecem regidos pela Lei nº 9.514/1997³⁵.

³³ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

³⁴ RIBEIRO, Paulo Dias de Moura *Compromisso de compra e venda*. São Paulo: Juarez Soares, 2002. p. 121.

³⁵ BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19514.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Além disso, o art. 251-A da Lei nº 6.015/1973, que foi introduzido pela Lei nº 14.382/2022, passou a dispor sobre procedimento extrajudicial para o cancelamento do registro de contrato de compromisso de compra e venda, a requerimento do promitente vendedor, para as hipóteses de inadimplemento pelo promitente comprador, a ser adotado para imóveis não loteados.

1.1 O Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967

O Decreto-lei nº 271/1967, a par de regulamentar o parcelamento do solo urbano, nas modalidades do loteamento e do desmembramento, em seu art. 3º equiparou o loteador ao incorporador imobiliário a que se refere a Lei nº 4.591/1964, os compradores de lotes aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação, prevendo que norma do Poder Executivo regulamentaria a aplicação da Lei nº 4.591/1964 aos loteamentos.³⁶

A menção a esse Decreto-lei que foi objeto de interpretações conflitantes, especialmente em normas administrativas editadas pelas Corregedorias Gerais da Justiça, é relevante no que se refere à discussão sobre a possibilidade jurídica da instituição de condomínios de lotes regidos em parte pelas normas de parcelamento do solo urbano e em parte pela Lei de Condomínio e Incorporações³⁷, antes da edição da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que passou a prever a existência e a regulamentar, de forma expressa, essa espécie de condomínio³⁸.

Contudo, a equiparação do loteador ao incorporador e dos compradores dos lotes aos condôminos não se mostrava compatível com o instituto jurídico do loteamento regulamentado pelo Decreto-lei nº 58/1937 e com o condomínio edilício previsto na Lei nº 4.591/64.

³⁶ Conforme o art. 3º do Decreto-lei nº 271/1967: “Art 3º Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação. § 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações. § 2º O loteamento poderá ser dividido em etapas discriminadas, a critério do loteador, cada uma das quais constituirá um condomínio que poderá ser dissolvido quando da aceitação do loteamento pela Prefeitura”. (BRASIL. *Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 22 set. 2023. / BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 22 set. 2023).

³⁷ BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

³⁸ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Assim porque no condomínio edilício todo o terreno, ou solo, é de propriedade comum dos condôminos, ao passo que no loteamento as áreas destinadas ao uso comum, como as vias de circulação, as praças, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos têm o domínio transferido ao Município, como, aliás, foi previsto no art. 4º do Decreto-lei nº 271/1967.

Além disso, as unidades autônomas, no condomínio edilício, são as edificações feitas sobre o terreno, como ocorre com os apartamentos, as lojas, e as garagens nos edifícios.

E no condomínio edilício de casas as unidades autônomas são as casas, térreas ou assobradadas, edificadas sobre o terreno, como previsto no art. 8º, alínea “a”, da Lei nº 4.591/1964 que ressalva, apenas, a possibilidade de ser atribuída, a cada unidade autônoma, o uso exclusivo de parte do terreno, destinado como jardim e quintal:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; [...].

Porém, por força da equiparação pretendida por alguns empreendedores, surgiram condomínios de lotes em que os lotes constituíam as unidades autônomas, ainda que sem edificações antecedentes ou posteriores ao registro do condomínio.

Essa equiparação, realizada para a implantação de condomínios de lotes, não se mostrou compatível com a Lei nº 6.766/1979 que passou a regulamentar, integralmente, o parcelamento do solo urbano, e era de duvidável aplicação mesmo em período anterior à nova Lei de Parcelamento do Solo Urbano porque a aplicação da Lei nº 4.591/1964 ao referido parcelamento dependia de regulamentação pelo Poder Executivo, como previsto no art. 3º, § 1º, do Decreto-lei nº 271/1967, o que não ocorreu. Nesse sentido, Vicente de Abreu Amadei esclarece:

Em outras palavras, neste assunto, veio primeiro o fato, a reclamar sua acolhida no direito; após, a lei.

Assim, surgiram os condomínios de lotes, em formatação especial e similar ao condomínio edilício de casas (art8.º da Lei nº 4.591/64), à margem da lei civil. Nasceram na realidade urbanística de construções das cidades, foram implantados e passaram a ter vida em regime condominial, abstração à sua previsão no Código Civil. E, para isso, houve em alguns municípios e até mesmo em alguns estados da federação, certa tolerância administrativa a iniciativas ou empreendimento imobiliário assim configurado, quer pela via do fato consumado) v.g. o município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo), quer até mesmo por interpretação jurídica centrada no artigo 3º do Dec.-lei nº 67/271 v.g. Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina; Distrito Federal), que prescrevia a aplicação da Lei nº 4.591/64 aos loteamentos, equiparando os loteadores ao incorporador.

Contudo, essa interpretação, com lastro no artigo 3º do Dec.-lei nº 271/67, não parece ser a mais adequada, uma vez que essa regra, a rigor ,é norma ineficaz e revogada: ineficaz, por falta da sua regulamentação (jamais houve a regulamentação que o § 1º

do art 3.º impunha, para a eficácia plena da norma); revogada, pelo advento da Lei nº 79/6.766 que, ao disciplinar, integralmente, a matéria do parcelamento do solo urbano, revogou o tal art. 3º).

No Estado de São Paulo, a Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo, ante a falta de previsão legal específica, o proibia, depois o tolerou (Prov. 37/2013 – NSCGJ II, XX, item 222.2); e, após, voltou à proibição (Provi. 02/2016).³⁹, p. 71-72.

No Estado de São Paulo, salvo durante o intervalo de tempo referido por Vicente de Abreu Amadei, prevaleceu a vedação para a manutenção de registros de condomínios de lotes no Registro Imobiliário, promovida pela Corregedoria Geral da Justiça, porque ausente, nessa espécie de fracionamento, a vinculação entre a unidade autônoma e a edificação, ainda que de casa.⁴⁰

O condomínio de lotes, em que a unidade autônoma é o lote de terreno, somente foi introduzido em nossa legislação pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que, sobre essa matéria, alterou o Código Civil e a Lei nº 6.766/1979.

Com essa alteração legislativa, o condomínio de lotes passou a ser previsto como nova forma de ocupação do solo urbano, mas sujeito às normas do condomínio edilício contidas no

³⁹ AMADEI, Vicente de Abreu. Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo de Barros. *Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, [200- ?].

⁴⁰ Os fundamentos para essa interpretação foram expostos em parecer elaborado pelo Desembargador Francisco Eduardo Loureiro, então Juiz Auxiliar da Corregedoria, em parecer apresentado no Processo CG nº 1.536/1996, de Campos do Jordão, de 27.09.1996, com o seguinte teor: “Nosso Colendo Conselho Superior da Magistratura, em inúmeras oportunidades, deixou assentado que “a instituição da Lei 4.591/64, posto que não se aplique somente a edifícios, tem sua existência subordinada à construção de casas térreas, assobradadas ou de edifícios. Sem a vinculação do terreno às construções não há condomínio que se sujeite à Lei Especial” (Apelação Cível 2.349-0, Rel. Bruno Affonso de André; Apelações Cíveis 2.002-0, 2.002, 2.553, Rel. Des. Bruno de Affonso André; Apelação Cível 2.966-0, Rel. Des. Batalha de Camargo; Apelação Cível 10.807-0, Rel. Des. Onei Raphael; Apelação Cível 20.439-0/0, Rel. Des. Alves Braga). O que visou o Decreto-lei 271/67, na verdade, em especial seu art. 3º, foi estender aos adquirentes de lotes, no regime do Decreto-lei 58/37, as normas protetivas que já vigoravam em relação aos adquirentes das unidades em condomínio. Não houve, por óbvio, equiparação de loteamento a condomínio, institutos distintos e absolutamente inconfundíveis. Ademais o decreto, mencionado no § 1º do art. 3º do Dec.-lei 271/67, que regulamentaria a aplicação da Lei 4.591/64 aos loteamentos, nunca foi editado. Não bastasse, os arts. 1º e 2º da Lei 6.766/79 deixam claro que todo o parcelamento do solo para fins urbanos será feito por loteamento ou desmembramento. Aniquilaram, assim, qualquer possibilidade da implantação e registro de condomínio de solo ou lotes. Como explicam os autorizados registradores Ademar Fioranelli e Jersé Rodrigues da Silva, “os Cartórios devem estar atentos para os casos comuns que surjam na prática, em que certos proprietários inescrupulosos, a pretexto de incorporação sob a égide da Lei 4.591/64, pretendem regularizar verdadeiros loteamentos, isto porque a lei de condomínio e incorporações não admite o terreno divorciado da construção. Ao quererem aplicar o art. 8º da Lei 4.591/64, pretendem, na maioria das vezes, utilizar-se do Decreto-lei 271/77, que manda aplicar, no que couber, àquele diploma aos loteamentos, em afronta à Lei 6.766/79, que revogou, pela superveniência, o aludido Dec.-lei 271/67” (Das incorporações, especificação, instituição e convenção de condomínio, p. 07). Outro não é o entendimento de Biasi Ruggiero que, em sugestivo artigo, denominado condomínio fechado - loteamento burlado, conclui, de modo acertado, que eventual “condomínio” sem construção, ainda que regrado pelo Dec.-lei 271/67, deve obedecer os ditames da Lei 6.766/79 (Revista do Advogado, 18; cf. também Everaldo Augusto Cambler, Incorporação imobiliária, ensaio de uma teoria geral, RT, p. 257). Em suma, inviável a tese de que possível é o registro de condomínio especial sem construção. A defesa de tal ponto de vista, de resto, apenas confirma a efetiva intenção da ora requerente, de vender lotes como se fossem unidades autônomas”.

Código Civil e, no que ainda couber, na Lei nº 4.591/1964, em que todo o solo é de propriedade comum dos condôminos, sendo os lotes de terreno de propriedade exclusiva.

A distinção entre os institutos do parcelamento do solo urbano, em que se incluiu o loteamento fechado, do condomínio edilício e do condomínio de lotes será feita em item próprio, para maior clareza e compreensão do tema.

Pelas razões expostas, mostra-se nesse ponto inteiramente aplicável a conclusão adotada por Vicente de Abreu Amadei no sentido de que, no campo do parcelamento do solo urbano, o Decreto-lei nº 271/1967 não se mostrou aplicável. Conforme esse autor:

É verdade que, no meio do caminho – entre o Dec.-lei nº 58/37 e a Lei nº 6.766/79 – houve um tropeço e frustrada tentativa de regramento do parcelamento do solo urbano pelo Dec.-lei nº 271/67, por distorção do anteprojeto concebido por Hely Lopes Meirelles. Contudo, do ponto de vista pragmático, é preciso destacar que, no campo do parcelamento do solo, esse Dec.-lei nº 271/67 não teve consequência alguma, pois o seu artigo 1º foi meramente conceitual, seu artigo 2º, genérico, e seu artigo 3º, que realmente seria inovação na matéria, com a equiparação do loteador ao incorporador, por falta de regulamentação (prevista no § 1º do referido art. 3º), não alçou o patamar da eficácia.⁴¹ p. 128-129.

O Decreto-lei nº 271/1967, entretanto, não foi inteiramente revogado e, na parte em que é aplicável, sofreu recente alteração com alteração da redação do art. 7º, *caput*, e seu § 5º, incisos I e II, que passaram a ter a redação prevista na Lei nº 11.481/2007.⁴²

1.1.2 A Lei nº 6.766/1979 e as demais legislações aplicáveis ao parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo urbano é, atualmente, regulamentado pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que revogou o Decreto-Lei nº 58/1937.⁴³

⁴¹ AMADEI, Vicente de Abreu. Registro de imóveis e parcelamento do solo: registro especial de loteamento e desmembramento. In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). *Direito imobiliário*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção direito imobiliário ; v. 4).

⁴² O art. 7º do Decreto-lei nº 271/1967, com a redação dada pela Lei nº 11.481/2007, passou a dispor: “Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas”. (BRASIL. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

⁴³ Continuando o Decreto-lei nº 58/1937, porém, aplicável para os parcelamentos rurais.

A Lei nº 6.766/1979⁴⁴, p. ix, que regulamenta o parcelamento do solo urbano nas espécies de loteamento e desmembramento, ampliou as importantes medidas para a proteção dos adquirentes dos lotes introduzidas pelo Decreto-lei nº 58/1937.

Para tanto, passou a ser prevista a incidência da legislação sobre o parcelamento do solo urbano tanto para os loteamentos como para os desmembramentos, o último consistente na subdivisão da gleba em lotes sem demandar a abertura de novas vias, a alteração ou a ampliação do sistema viário já existente.

Ainda, as normas relativas ao parcelamento do solo urbano se tornaram de observação obrigatória, dada sua natureza cogente, tanto para a venda de lotes mediante pagamento do preço em prestação, como para as vendas realizadas mediante pagamento do preço em parcela única, ou a vista.

Também para a proteção dos adquirentes dos lotes, para o registro do parcelamento no Registro Imobiliário passou a ser obrigatória a apresentação dos documentos relacionados no art. 18 da Lei nº 6.766/1979, em conjunto com as certidões das licenças emitidas pelo Poder Público, incluídos nesses documentos o exemplar do contrato padrão de compromisso de compra e venda em que constem as restrições urbanísticas convencionais, supletivas da legislação incidente, que forem impostas pelo autor do parcelamento em conformidade com o art. 26, inciso VII, da referida Lei.

Além das medidas protetivas dos adquirentes dos lotes, que dizem respeito aos aspectos obrigacionais e de constituição de direito real de propriedade, de compromissário comprador e cessionário de compromisso de compra e venda, mediante registro dos respectivos contratos no Registro Imobiliário, passaram a ser previstas medidas específicas de natureza urbanística, em que incluídas a proporcionalidade das áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, e aos espaços livres de uso público, com a densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal⁴⁵, assim como a área total e a frente mínimas de cada lote.

⁴⁴ MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos*: comentários à nova lei n. 6.766, de 19-12-1979. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980: “A Lei nº 6.766, de 20 de dezembro de 1979, veio substituir o antigo diploma legal que regulava os loteamentos. Mais adequada à realidade social dos nossos dias, a nova Lei resultou de projeto apresentado ao Senado Federal pelo Senador Otto Cyrillo Lehmann, em 11 de março de 1977. Chegou-se a esse projeto após muitos estudos levados a efeito por técnicos e juristas de todo o país, como demonstra a justificativa apresentada pelo autor da proposição”.

⁴⁵ A redação original do art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766/1976 continha referência à densidade de ocupação prevista para a gleba, passando a se referir à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor, ou aprovada em lei municipal para a zona em que situado o parcelamento, mediante alteração introduzida pela Lei nº 9.785/1999. (BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e

Também foram estabelecidos requisitos de ordem ambiental a serem observados para a implantação dos parcelamentos do solo urbano, bem como de proteção ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, com obrigatoriedade de obtenção de licença do Estado, ou do Distrito Federal, nas hipóteses previstas nos arts. 13, 14 e 15 da referida Lei.

Por fim, foram previstas normas de natureza penal, com previsão de que as condutas previstas nos arts. 50 e 52 da Lei nº 6.766/1979 constituem crime contra a Administração Pública.

1.1.3 Conjunto normativo

O escopo da regulamentação do parcelamento do solo urbano consiste em permitir a implantação do loteamento, ou do desmembramento, em conformidade com as normas legais e administrativas que, de forma ampla, regem os aspectos obrigacionais, de constituição de direitos reais, urbanísticos, sociais, do patrimônio histórico e paisagístico e ambientais.

Em relação à atividade de parcelamento do solo urbano, essas normas constituem um conjunto complexo que, em sua composição, contém dispositivos constitucionais que traçam diretrizes gerais⁴⁶, cap. II, p. 790, legislações federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal, decretos, normas técnicas e normas administrativas, direcionadas à atividade de registro, editadas pelas Corregedorias Gerais da Justiça.

Diante da necessidade de preservação das peculiaridades regionais e locais, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são dotados de competência concorrente para estabelecer normas complementares à Lei nº 6.766/1979, que regulamenta o parcelamento do solo urbano, dispondo o parágrafo único do seu art. 1º: “Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais”⁴⁷.

6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

⁴⁶ Almeida, sobre o sistema de distribuição de competências adotado na Constituição Federal, esclarece: “A Constituição brasileira de 1988, por fim, é ilustrativa da tendência contemporânea que preside a repartição constitucional de competências, podendo-se nela identificar um pouco de tudo o que já se experimentou na prática federativa. Nesse sentido, cuidou-se da atribuição de competências próprias, exclusivas, a cada esfera de poder, conjugadas com competências concorrentes que todos podem exercer, havendo ainda hipóteses de participação das ordens parciais na esfera de competências próprias da ordem central mediante delegação” (ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Da União : art. 21 – I: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 22 set. 2023.)

⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Ao fazê-lo, porém, devem os Estados, Distrito Federal e Município observar diretrizes e limites impostos das demais normas que incidirem na atividade de parcelamento do solo urbano.

Essa competência para a edição de normas supletivas da Lei nº 6.766/1979 diz respeito, principalmente, aos aspectos urbanísticos e ambientais, pois compete à União, privativamente, dentre outras matérias, legislar sobre direito civil, penal e registros públicos⁴⁸.

Em relação ao planejamento urbanístico, compete aos Estados instituir regiões metropolitanas e regulamentar aglomerações urbanas, por lei complementar, assim como devem os municípios integrantes dessas regiões e aglomerações urbanas, obrigatoriamente, instituir plano diretor, na forma dos arts. 34-A, 41, inciso II do Estatuto da Cidade⁴⁹. Além disso, a competência dos Estados para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é prevista no art. 25, § 3º, da Constituição Federal.

No Estado de São Paulo, a exigência de Lei Complementar para a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões é prevista no art. 23, parágrafo único, nº “17”, da Constituição Estadual que, ademais, em seu art. 153, §§ 1º a 2º, contém as definições de região metropolitana e microrregiões urbanas e em seu art. 158, parágrafo único, determina que cabe ao Estado planejar, com os municípios, o transporte coletivo de caráter regional nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e promover, diretamente ou por permissão ou concessão, a operação desse transporte⁵⁰.

⁴⁸ Art. 22, incisos I e XXV, da Constituição Federal. (BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

⁴⁹ BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

⁵⁰ O art. 153, §§ 1º a 2º, da Constituição do Estado de São Paulo define região metropolitana e aglomeração urbana da seguinte forma: “**Artigo 153** - O território estadual poderá ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, atendidas as respectivas peculiaridades. **§1º** - Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração sócio-econômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes. **§2º** - Considera-se aglomeração urbana o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente relação de integração funcional de natureza econômico-social e urbanização contínua entre dois ou mais Municípios ou manifesta tendência nesse sentido, que exija planejamento integrado e recomende ação coordenada dos entes públicos nela atuantes. **§3º** - Considera-se microrregião o agrupamento de Municípios limítrofes que apresente, entre si, relações de interação funcional de natureza físico-territorial, econômico-social e administrativa, exigindo planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e integração regional”. (SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Constituição Estadual de 05 de outubro de 1989*. Seção II. Das Entidades Regionais. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 22 set. 2023.)

Ainda, a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 182 e parágrafo único, dispõe que compete ao Estado estabelecer, por lei, diretrizes para localização e integração das atividades industriais, para o que deverá considerar os aspectos ambientais, locacionais, sociais, econômicos e estratégicos e atender ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial, ao passo que aos Municípios compete: “de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural”.⁵¹

Além disso, o art. 181, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de São Paulo determinam que cabe aos municípios observar os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, em eventual conflito, o mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias, e observar diretrizes para regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares que forem fixadas para as regiões urbanas, microrregiões e aglomerações urbanas.⁵²

Por outro lado, devem ser observadas as normas técnicas necessárias para que as plantas e memoriais que instruírem os projetos de loteamento e de desmembramento atendam aos requisitos previstos nos arts. 9º e 10 da Lei nº 6.766/1979⁵³.

Outrossim, no que tange ao procedimento de registro do parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário, que é requisito indispensável para que o parcelamento seja realizado de forma regular, incidem as normas técnicas que forem estabelecidas pelos juízos competentes, na forma do art. 30, inciso XIV, da Lei nº 8.935/1994⁵⁴, sendo as normas existentes sobre essa matéria, em geral, editadas pela Corregedorias Gerais da Justiça e, de forma pontual, pela Corregedoria Nacional de Justiça.

Diante desse conjunto complexo de normas, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, ressaltando a possibilidade de existência de normas contraditórias para situações iguais e a necessidade do seu conhecimento para que o empreendedor possa desenvolver sua atividade de forma regular e dentro do necessário planejamento financeiro, esclarecem:

⁵¹ *Ibid.*, cap. II, art. 182.

⁵² *Ibid.*, cap. II, art. 181.

⁵³ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

⁵⁴ BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

O parcelamento do solo urbano é uma atividade econômica regulamentada por leis, decretos, códigos, medidas provisórias, instruções normativas, resoluções, provimentos, além de normas técnicas maiores e diretrizes gerais contidas na Constituição Federal, especialmente as da política urbana nacional.

Todo o conjunto de normas editado pelas três esferas do Poder Público – Federal, Estadual e Municipal – é, muitas vezes, conflitante entre si ao estabelecerem exigências diferentes para casos iguais. Isso dificulta, sobremaneira, o cronograma financeiro do empreendedor, até porque essas divergências vêm aliadas aos atrasos na expedição de diretrizes, nas aprovações, na expedição de licenças para instalação do empreendimento e nas vistorias para recebimento de obras e serviços pela Prefeitura, órgãos e concessionárias de serviços públicos. Registre-se, ainda, a sobreposição de exigências dos diversos Poderes Públicos.

Por isso, impõe-se, também ao empreendedor, a necessidade de se ter pleno conhecimento de todas as fases do processo empreendedor e da legislação essencial que as envolve.⁵⁵, p. 9-10.

As diferentes normas que incidem sobre a atividade de parcelamento do solo urbano, quando relevantes para a compreensão do tema, serão comentadas separadamente, em itens próprios.

1.2 Parcelamento

Parcelar significa dividir em parcelas, ou em pequenas partes⁵⁶, v. 2, p. 790.

Embora não apresente definição da expressão jurídica parcelamento do solo, De Plácido e Silva, fazendo referência ao Decreto-lei nº 58/1937, diz que loteamento: “Na terminologia jurídica brasileira, de *lotear* (dividir em lotes), é o vocábulo empregado para designar, especialmente, a *divisão de um imóvel em lotes*, para venda”⁵⁷, v., III, p. 118.

A concepção do parcelamento como sendo o fracionamento do terreno, ou gleba, mediante subdivisão em parcelas consistentes em lotes, pode ser extraída a partir dos elementos do loteamento e do desmembramento a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979.⁵⁸

Gleba, portanto, é o terreno que recebe o parcelamento do solo urbano mediante divisão em lotes.

O Lote é o imóvel, destinado à construção e servido de infraestrutura básica, que se origina pela divisão da gleba.

⁵⁵ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais* (loteamento e desmembramento). 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

⁵⁶ Conforme definição contida no *Dicionário BARSÁ da Língua Portuguesa* (MUNIZ, Elizabete Lins; CASTRO, Hermínia Maria Totti de (coord.) *Dicionário BARSÁ da Língua Portuguesa*. São Paulo: Barsa Planeta, 2006. v. 2.)

⁵⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. III.

⁵⁸ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

A divisão feita por loteamento, cabe desde logo anotar, origina outros imóveis além dos lotes, que são as áreas que têm o domínio transmitido ao Poder Público Municipal, destinadas ao uso comum do povo, à implantação de equipamentos públicos, ou à preservação como áreas verdes.

Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, ao comentarem sobre a origem etimológica de parcelar, dizem que tem tronco no vocábulo francês *parcelle* que remonta ao latim medieval *particella* e consiste no diminutivo de *pars* que significa parte. Prosseguem afirmando que:

Parcelar é fracionar ordenadamente. É partir, dividir, gerar partículas, pedaços, quinhões, porções ou fragmentos; mas, note-se bem, parcelar não é despedaçar: quem parcela não secciona o todo de modo arbitrário, desagregando-o, mas, ao segregá-lo, mantém determinada unidade da diversidade das partes segregadas.^{59, p. 1}

Concluem esses autores, depois de também analisar as origens das palavras solo e urbano: “Portanto, na suma dos estudos etimológicos, parcelamento do solo urbano é o fracionamento ordenado do terreno referente à cidade, estática e dinamicamente considerado”⁶⁰, o que fazem esclarecendo que o critério estático diz respeito ao lugar, ou o local de situação da coisa, e dinâmico se refere à destinação da coisa, ou sua função.

O parcelamento do solo é ordenado quando atende os requisitos urbanísticos e ambientais decorrentes da legislação e normas infralegais a que a atividade está sujeita, assim como das licenças concedidas pelo Poder Público, pois, do contrário, cuidar-se-á de ocupação desordenada, decorrente do fracionamento clandestino, em que as áreas formadas pelo parcelamento que de fato ocorrer não serão inseridas na estrutura da cidade em conformidade com o planejamento urbanístico e, não raro, também estarão em desacordo com a normas de proteção ambiental.

Convém observar que apesar do fracionamento desordenado do solo não produzir, desde logo, efeitos jurídicos no que se refere ao domínio dos possuidores sobre as frações desse modo formadas, poderá esse domínio ser adquirido pela usucapião, de forma individual para cada lote que desse modo passará a ter existência jurídica própria, ou de forma coletiva, com formação de condomínio especial, mediante aplicação do art. 10 do Estatuto da Cidade.⁶¹

⁵⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 6.

⁶¹ BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

1.3 Imóvel urbano e imóvel rural

O significado do adjetivo urbano consiste “naquilo que pertence ou se refere à cidade”⁶², v. II, p. 1057, sendo esse o sentido do referido termo quando utilizado na lei de parcelamento do solo.

O adjetivo rural, por sua vez, significa o que “pertence ao campo”, ou é próprio do campo.⁶³, p. 924

Sobre o conceito de cidade, José Afonso da Silva⁶⁴, p. 24-25 esclarece que existem três concepções que são: (I) a demográfica que tem em conta a existência de número mínimo de habitantes que é fixado conforme critérios definidos pelo país em que situada; (II) a econômica; (III) a de subsistemas em que a cidade é considerada um conjunto de subsistemas administrativos e de atividades comerciais, industriais e socioculturais. Esclarece, porém, que:

Os conceitos demográficos e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades com conjuntos de subsistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em Município.⁶⁵, p. 25-26

Patrício H. Radle, discorrendo sobre a história do urbanismo e a formação das cidades, considera que, além da explicação econômica do fenômeno urbano, segundo a qual a acumulação de riquezas permitiu que uma parte da população das aldeias agrícolas neolíticas pudesse se dedicar a afazeres distintos como o culto, a defesa, a administração e a arte, é preciso considerar o importante papel desempenhado pela sociabilidade inata do homem e o seu correlato, consistente na tendência a institucionalizar formas políticas ou de convivência.

Afirma esse autor:

A explicação econômica do fenômeno urbano é sempre muito interessante, mas não sempre parece ser decisiva. Ocorre que como meio prático de dar uma explicação de um estado elementar na evolução da humanidade resulta de uma simplicidade fácil e, como tal, atraente. E sem necessidade de excluí-la é necessário complementá-la com outros argumentos que demonstram o importante papel desempenhado pela religião (ainda primitiva) e pela inata sociabilidade no homem e o seu necessário correlato: a tendência a institucionalizar formas políticas de convivência”.⁶⁶, p. 30

⁶² MUNIZ, Elizabete Lins; CASTRO, Hermínia Maria Totti de (coord.) *Dicionário BARSA da Língua Portuguesa*. São Paulo: Barsa Planeta, 2006. v. 2.

⁶³ *Ibid.*, p. 924.

⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 25-26.

⁶⁶ RADLE, Patricio H. *Breve historia del urbanismo: la ciudade antígua*. Buenos Aires: Claridad, 1984. No original: “La explicación económica del fenómeno urbano es siempre muy interesante, pero no siempre parece ser decisiva. Ocorre que como medio práctico de dar una explicación de un estado elementar em la evolución de la humanidad resulta de una simplicidade fácil y, como tal, atrayente. Y sin necesidad de excluirla resulta necesario complementarla com otros argumentos que demuestran el importante papel desempeñado por la religión (aun primitiva) y por la innata sociabilidad em el hombre y su necesario correlato: la tendencia a institucionalizar formas políticas o de convivência”.

Conforme essa concepção, a formação de núcleos urbanos, desde os seus primórdios, mantém relação com o exercício de atividades economicamente distintas das rurais e a organização política das formas de convivência em sociedade.⁶⁷

Nessa linha, e como afirma José Afonso da Silva^{68, p. 24}, a caracterização de determinado núcleo como urbano não decorre da mera existência de um aglomerado de casas.

Essa conclusão não é afastada pelo fato de que os imóveis urbanos são destinados, essencialmente, para o uso em atividades desenvolvidas em núcleos urbanos, como a moradia, o comércio, a indústria e o lazer, como as chácaras de recreio, ao passo que os imóveis rurais são os destinados às atividades agrícolas e agropecuárias.

A destinação do imóvel, entretanto, não se confunde com a espécie de zona em que situado e que, para efeito de parcelamento do solo, pode ser considerada rural, urbana, urbanizável e de urbanização específica, além das zonas de interesse urbanístico especial.

Nada impede que dentro da área urbana seja mantido e explorado imóvel com destinação agrícola ou agropecuária, ou que em área eminentemente rural seja mantido imóvel destinado exclusivamente à moradia, ou para outra atividade distinta da exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.

Embora a manutenção de conjunto de casas em imóveis rurais destinadas à moradia de trabalhadores não descaracterize, por si, a destinação rural, não é inusitada a formação de outros pequenos núcleos habitacionais em zona rural, também dotados de imóveis comerciais.

Também não é singular a existência de imóvel com destinação rural em zona urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, fenômeno que geralmente ocorre nas periferias das cidades.

Por isso, para a identificação do imóvel como urbano ou rural deve-se socorrer da destinação que lhe é dada.

Com efeito, como afirma José Afonso da Silva^{69, p. 171}, a deficiência da legislação urbanística e a adoção de disposições legais que definem a natureza do imóvel tendo em vista interesses diversos, acarretou o surgimento de diferentes critérios para a sua qualificação como urbano ou rural. Pelo critério da situação ou localização do imóvel, adotado no Código Tributário Nacional, o imóvel é urbano se situada em zona urbana, e rural quando situado em

⁶⁷ Conforme Meirelles: “O Município, como unidade político-administrativa, surgiu com a república Romana, interessada em manter a dominação pacífica das cidades conquistadas pela força de seus exércitos” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 33).

⁶⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 171.

zona rural. Contudo, o Decreto-lei nº 57/1966⁷⁰ adotou critério distinto, que é o da destinação, ao definir como sujeito à incidência de Imposto Territorial Rural – ITR o imóvel que, embora situado em zona urbana, é destinado à agricultura ou pecuária, recebendo, nesses casos, a qualificação de rural ou rústico, sendo o critério da destinação também adotado pela Lei nº 5.868/1972. Afirma esse autor:

A teoria da vocação urbanística ou da destinação do solo, e não sua localização ou situação, é que orienta a definição da sua qualificação. É que a localização dos terrenos consiste numa delimitação da área à vista, precisamente, da sua vocação ou destinação urbanística; ao contrário, portanto, da qualificação da propriedade urbana, já que será tal justamente porque situada, localizada, em solo qualificado como urbano. Com base no critério da vocação, a primeira qualificação do solo permite a distinção do território municipal em zona rural e zona urbana. Além disso, o Código Tributário Nacional admite considerar como urbanas áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana.^{71, p. 172}

Ainda segundo José Afonso da Silva, a propriedade urbana é típico conceito de direito urbanístico:

A Constituição, como acabamos de ver, acolheu a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito do direito urbanístico, na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, é a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado já da projeção da atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e definir-se pela atuação das normas urbanísticas.^{72, p. 78}

O critério da destinação, ainda, é previsto na Instrução Normativa Incra nº 82/2015, que prevê em seu art. 6º: “Imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou perímetro urbano”.⁷³

A destinação dada ao imóvel é, com efeito, o critério mais adequado para a sua definição como urbano ou rural e, mais, é relevante porque produz efeitos de diferentes naturezas como ocorre no âmbito fiscal, com a incidência das normas relativas ao atendimento da função social e, aqui de maior interesse, das normas relativas ao seu parcelamento.

⁷⁰ BRASIL. *Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966*. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁷² *Ibid.*, p. 78.

⁷³ BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Instrução Normativa INCRA Nº 82 DE 27/03/2015*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 05 set. 2023.

Em relação aos imóveis urbanos, o § 2º do art. 32 da Constituição Federal prevê: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.⁷⁴

Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira, sobre o plano diretor, esclarecem:

O plano diretor, conforme clara determinação constitucional (art. 182, § 1º, da CF), é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no âmbito do meio ambiente artificial.

Daí a possibilidade estabelecida ao legislador local, agindo em conformidade com os mandamentos constitucionais ambientais referidos na presente obra e com condições concretas de avaliar com precisão as questões de interesse local, de poder adequar o conteúdo de diferentes normas jurídicas em face das especificidades de sua cidade, atuando em proveito não só do meio ambiente natural, mas também e principalmente do meio ambiente cultural e do meio ambiente do trabalho.^{75, p. 207-208}

Por sua vez, conforme o art. 186, incisos I a IV, da Constituição Federal, para o atendimento da função social da propriedade rural devem ser preenchidos os seguintes requisitos, conforme critérios de exigência estabelecidos em lei: “I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.⁷⁶

O atendimento da função social repercute, diretamente, na forma de aquisição e manutenção da propriedade, como ocorre com os requisitos para a aquisição do domínio pela usucapião⁷⁷, para a desapropriação para fins de reforma agrária⁷⁸, e para a aplicação das sanções de parcelamento ou edificação compulsórios, incidência de imposto predial e territorial urbana progressivo no tempo, ou desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública⁷⁹.

No âmbito fiscal, o art. 20 do Código Tributário Nacional⁸⁰ dispõe que o Imposto Territorial Rural – ITR incide sobre os imóveis que, por sua natureza, sejam definidos na lei civil como rurais, com localização fora da zona urbana, critério que também foi adotado no art. 1º da Lei nº 9.393/1996.

⁷⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023

⁷⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

⁷⁶ BRASIL, *op. cit.*, art. 186, incisos I a V

⁷⁷ *Ibid.*, Arts. 182 e 191

⁷⁸ *Ibid.*, Art. 184

⁷⁹ Art. 182, § 4º, incisos I a III da Constituição Federal.

⁸⁰ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

O § 1º do art. 32 do referido Código, outrossim, especifica os requisitos que devem existir para a incidência do Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana – IPTU⁸¹ em relação aos imóveis situados em zona urbana, e o § 2º dispõe que o IPTU incide em relação aos imóveis situados em áreas urbanizáveis ou de expansão urbana constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, indústria ou comércio.

Por sua vez, no julgamento do Tema 174 de Recursos Repetitivos o Superior Tribunal de Justiça fixou a tese no sentido de que, em razão do disposto no art. 15 do Decreto-lei nº 57/1966, incide Imposto Territorial Rural - ITR sobre imóvel que, embora localizado em área urbana do Município, seja comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, o que foi feito mediante interpretação do art. 15 do Decreto-lei nº 57/1966⁸².

Quanto aos imóveis situados em área declarada por lei municipal como urbanizável ou de expansão urbana, o Superior Tribunal de Justiça editou a Súmula nº 626, com o seguinte enunciado: “A incidência do IPTU sobre imóvel situado em área considerada pela lei local como urbanizável ou de expansão urbana não está condicionada à existência dos melhoramentos elencados no art. 32, § 1º, do CTN”⁸³.

1.3.1 Zoneamento urbano. Zonas de expansão urbana e de urbanização específica

Apesar de a destinação ser elemento essencial para a identificação do imóvel como sendo urbano ou rural, para efeito de implantação do parcelamento do solo urbano sujeito à Lei nº 6.766/1979 também deve ser verificada a identificação da zona em que está situado.

A Lei nº 6.766/1979, em seu art. 3º, dispõe que o parcelamento do solo urbano somente será admitido em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal, o que mantém consonância com o

⁸¹ Conforme o art. 32, § 1º, incisos I a V, do Código Tributário Nacional, para que a incidência de IPTU o imóvel deve estar situado em zona que tenha, ao menos, dois dos seguintes requisitos: “ I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; II - abastecimento de água; III - sistema de esgotos sanitários; IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado”.

⁸² Conforme o Tema 174 do Superior Tribunal de Justiça: “Não incide IPTU, mas ITR, sobre imóvel localizado na área urbana do Município, desde que comprovadamente utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial (art. 15 do DL 57/1966)”. O art. 15 do Decreto-lei nº 57/1966, por seu lado, prevê que: “O disposto no art. 32 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, não abrange o imóvel de que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo assim, sobre o mesmo, o ITR e demais tributos com o mesmo cobrados”.

⁸³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Súmula 626*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/download/5055/5182>. Acesso em: 23 set. 2023.

fato de que o parcelamento do solo urbano é regulamentado e condicionado por normas que, além de relações de outras naturezas, são atinentes ao direito urbanístico⁸⁴.

Como esclarece José Afonso da Silva, zoneamento, em sentido amplo, abrange a repartição do território municipal em zona urbana, zonas urbanizáveis, zonas de urbanização específica e zonas rurais, o que é feito em consonância com a destinação da terra. Por sua vez, zoneamento urbano é o que decorre do uso previsto na legislação municipal para determinar zona urbana, do que também decorre a denominação de zona de uso ou funcional. O zoneamento arquitetônico, por seu turno, diz respeito às características definidas em lei para as construções que podem ser admitidas em cada zona. Por fim, o zoneamento ambiental tem como maior ênfase a proteção de áreas com especial interesse ambiental⁸⁵.

Zoneamento, conforme José Afonso da Silva, constitui:

[...] um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas, no interesse do bem-estar da população. Ele serve para encontrar lugar para todos os usos essenciais do solo e dos edifícios na comunidade e colocar cada coisa em seu lugar adequado, inclusive as atividades incômodas.^{86, p. 240}

Hely Lopes Meirelles, por seu lado, afirma que:

O zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo. Na conceituação da Carta dos Andes, o zoneamento urbano é o instrumento legal de que dispõem as Municipalidades para controlar o uso do solo povoado, as densidades da população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem-estar da comunidade.^{87, p. 590}

Cabe ao Município, em conformidade com o seu planejamento urbanístico, definir por lei as zonas urbanas, de expansão urbana, de urbanização específica e rurais situadas em seu território.

A definição do zoneamento, que abrange a divisão do território em zonas de uso, as limitações para construções existentes em cada zona e as alterações do zoneamento, também são feitas por lei municipal.⁸⁸

⁸⁴ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023

⁸⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 240.

⁸⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

⁸⁸ O art. 4º, § 1º, da Lei nº 6.577/1979 dispõe que: § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (BRASIL. *Lei nº 6.577, de 30 setembro de 1978*. Dispõe sobre o Conselho de Justificação da

Ao discorrer sobre as imposições e alterações do zoneamento, Hely Lopes Meirelles⁸⁹, p. 591-592 alerta que as cidades nem sempre nascem planejadas, razão pela qual imposições e alterações dessa natureza devem ser feitas com a indicação dos usos conformes, desconformes e tolerados. Quanto ao primeiro, a desconformidade superveniente, por uso dado ao imóvel antes da imposição do zoneamento ou da sua alteração, é protegida pelo direito adquirido que, porém, não abrange a ampliação posterior desse uso. O uso desconforme posterior à nova norma permite a adoção das medidas cabíveis, pelo Município, para que seja cessado, ao passo que o uso tolerado é aquele em que, embora não seja conforme ou desconforme, pode ser dado ao imóvel mediante alvará de autorização concedido pelo Município de forma precária.

Desse modo, o uso conforme, por não encontrar restrição no zoneamento vigente, pode ser iniciado, mantido ou ampliado sem que a isso o Município possa se opor.

As limitações decorrentes do zoneamento urbano, por seu turno, são relevantes em relação ao parcelamento do solo urbano que deve observar as limitações impostas pelo Município para a zona em que a gleba está situada.

Essas limitações podem dizer respeito ao uso residencial, comercial, industrial, para recreação ou atividades mistas, a ser dado ao imóvel urbano, à densidade de ocupação pretendida e à conformidade dos edifícios que podem ser construídos, como, por exemplo, ocorre com as limitações de altura da construção, ou fixação de proporção da construção feita em relação à área do terreno.

Além disso, ao formular o planejamento amplo e projetado para o futuro, pode o Município prever a forma e a direção pretendida para a expansão da zona urbana sobre a zona até então rural.

Essas zonas de expansão urbana são definidas por lei municipal, com comunicação ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

Por sua vez, as zonas de urbanização específica, também fixadas por lei municipal, são as previstas para a implantação de núcleos urbanos específicos, não adjacentes das demais zonas urbanas consolidadas, como, por exemplo, ocorre com as chácaras de recreio.

Sobre as zonas de expansão urbana e de urbanização específica, Jamilson Lisboa Sabino afirma:

Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16577.htm. Acesso em: 23 set. 2023).

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

Além disso, lei municipal pode declarar áreas municipais como zonas de expansão urbana e zonas de urbanização específica, destinadas à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que foram dos critérios definidos no § 1º, do artigo 32, do Código Tributário Nacional, os quais somente devem ser exigidos para definição da zona urbana. A zona de expansão urbana é área reservada para o crescimento das cidades e vilas, adjacente a zona urbana. A zona de urbanização específica está relacionada à possibilidade de ser exercida atividades tipicamente urbanas em determinado terreno da cidade, isolado, separado, não contíguo às demais zonas urbanas do Município.⁹⁰

José Afonso da Silva considera, de igual modo, que para a definição como zona de expansão urbana é necessária a proximidade com o perímetro urbano:

Concebemos a zona de expansão urbana num sentido um pouco mais restrito. Assim, só compreendemos a área contígua ou não ao perímetro urbano, do lado de fora, mas sempre próxima dele, como área preordenada a comportar o crescimento (a expansão) da cidade, vila ou povoações. Não incluímos nesse conceito as demais zonas urbanizáveis, que não sejam predispostas a constituir futura unidade de vizinhança de uma aglomeração urbana já existente.^{91, p. 177}

Por seu turno, Diógenes Gasparini, em obra anterior à Lei nº 9.785/1999 que modificou o art. 3º da Lei nº 6.766/1979 para incluir a referência às zonas de urbanização específica, não considerou a proximidade com o perímetro urbano como elemento para que a zona seja considerada de expansão urbana:

Por solo urbano, esclareça-se, há de ser entendido aquele compreendido (encerrado) pelas zonas urbanas (área das cidades e vilas) pelas zonas de expansão urbana (área reservada para o crescimento das cidades e vilas, adjacente ou não à zona urbana), definidas por lei municipal. Essas zonas, para fins de parcelamento, receberam da nova Lei o mesmo tratamento jurídico, pois em ambas, e somente nelas, podem ser projetados e implantados loteamentos e desmembramentos para fins urbanos.^{92, p. 3-4}

Ainda Diógenes Gasparini, diante da distinção entre zona urbana e de expansão urbana contida na Lei nº 6.766/1979, asseverou:

Essas zonas são constituídas por imóveis (terrenos) e é sobre esses que incidirão ou não normas dessa Lei quando seu proprietário pretender parcelá-los, mediante loteamento ou desmembramento. Não foi, assim, objeto da Lei o parcelamento de zonas, mas de imóveis individualizados, situados nas zonas urbanas ou de expansão urbana.^{93, p. 4}

Por sua vez, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, tendo como suporte a “teoria da vocação ou destinação do solo” adotada por José Afonso da Silva, dizem que para que sejam destinadas ao parcelamento do solo urbano, as glebas situadas em zonas de expansão

⁹⁰ SABINO, Jamilson Lisboa. *Loteamentos e desmembramentos urbanos*. Revista *Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3997, 11 jun. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28206/loteamentos-e-desmembramentos-urbanos>. Acesso em: 08 fev. 2023.

⁹¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

⁹² GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

⁹³ *Ibid.*, p. 4

urbana, zonas urbanizáveis e zonas de interesse urbanístico especial (ZEIS): “devem ter conformação, inclusive ambiental, aos fins urbanos”⁹⁴. p. 128

Importa, novamente, anotar que não se admite parcelamento do solo urbano em zona que não seja urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, o que ocorre por força da Lei nº 6.766/1979.

Por seu lado, a Lei nº 10.257/2001 prevê requisitos para que o Município promova a ampliação do solo urbano, que devem ser observados em projeto que conterà, além da demarcação do novo perímetro urbano, a definição dos parâmetros de parcelamento do solo urbano que são necessários para a sua aprovação, assim como o uso e a ocupação do solo, o que faz com a ressalva de que o projeto será dispensado quando essas exigências forem previstas no plano diretor⁹⁵.

O Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, ao julgar apelação interposta em procedimento de dúvida, decidiu que o parcelamento de imóvel rural, mas para que os lotes tenham finalidade urbana, depende da alteração da zona em que está situado para que passe a ser urbana, mediante lei municipal, e da manifestação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA⁹⁶ a que se refere o art. 53 da Lei nº 6.766/1979:

⁹⁴ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

⁹⁵ O art. 42 da Lei nº Art. 42-B dispõe: “Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano; II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público. § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. § 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições”. (BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

⁹⁶ Processo CGJ/SP nº 108/86, conforme parecer apresentado pelo Desembargador Ricardo Henry Marques Dip, então Juiz Assessor da Corregedoria. Ainda conforme a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/nº 02/2016: “não cabe ao INCRA atestar a regularidade de empreendimentos voltados à urbanização ou aprová-los, **sendo totalmente descabida a utilização de manifestação dessa autarquia como prova da regularidade, em especial nos casos de formação de sítios de recreio, industrialização ou formação de núcleos urbanos** [...] (p. 8, grifo do autor)”. (BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Nota Técnica INCRA/DF/DFC/nº 02/2016*. Disponível em:

Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.⁹⁷, cap. X, art. 53

A Nota Técnica INCRA/DF/DFC/nº 02/2016, editada para adequar o procedimento de atualização do Cadastro Rural ao previsto na Instrução Normativa INCRA nº 82/2015, dispõe que a participação do INCRA no processo de parcelamento urbano é restrita à execução das atualizações cadastrais pertinentes, consistentes no cancelamento de cadastro ou atualização de área remanescente conforme a extensão do empreendimento em relação à área total do imóvel.

A solicitação de atualização do cadastro pelo INCRA, conforme a referida Nota Técnica, pode ser feita pelo Poder Público Municipal, sem afastar a legitimidade dos demais interessados⁹⁸.

A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em procedimento instaurado a requerimento do Município de Campinas que pretendia condicionar a averbação do desdobro de imóvel rural, situado em zona urbana, à sua prévia autorização, decidiu que para o parcelamento de imóvel com destinação rural mediante desdobro em que os novos imóveis também terão destinação rural, embora situados em zona urbana, basta que as áreas que serão formadas pelo fracionamento sejam superiores à fração mínima prevista no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural (CCIR) e que sejam atendidos os demais requisitos para o parcelamento rural, o que fez mediante entendimento de que a Lei nº 6.766/1979 somente tem incidência com a descaracterização da destinação rural em razão do parcelamento, o que, entre outros requisitos, demanda a baixa nos cadastros do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.⁹⁹

https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_INCRA.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

⁹⁷ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

⁹⁸ Ainda conforme a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/nº 02/2016: “não cabe ao INCRA atestar a regularidade de empreendimentos voltados à urbanização ou aprová-los, **sendo totalmente descabida a utilização de manifestação dessa autarquia como prova da regularidade, em especial nos casos de formação de sítios de recreio, industrialização ou formação de núcleos urbanos**”. (https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_INCRA.pdf, consulta em 05/08/2023).

⁹⁹ Nesse sentido foi o parecer apresentado pela MM. Juíza Assessora da Corregedoria, Dra. Caren Cristina Fernandes de Oliveira, no Processo nº 1034100-99.2015.8.26.0114, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ricardo Mair Anafe, j. 03.09.2021. Ainda nesse sentido: “Registro de Imóveis. Dúvida julgada procedente. Escritura de venda e compra. Descrição sucinta do imóvel constante da matrícula e reproduzida no título que, porém, dadas as circunstâncias do caso concreto, não chega a ofender o princípio da especialidade objetiva. Alegada destinação urbana de imóvel originalmente rural. Necessária apresentação de certidão de descadastramento pelo INCRA. Recurso não provido” (Apelação nº 790-6/6, Rel. Des. Ruy Camilo, j. em 27/5/2008).

Sobre a prevalência da destinação que será dada ao imóvel para efeito de incidência da legislação, que é distinta para os parcelamentos urbanos e rurais, Vicente de Abreu Amadei e Vicente Celeste Amadei afirmam:

Assim, também se opera a diversidade de regime jurídico no âmbito do parcelamento do solo, observado o seu fim urbano quando os lotes se destinarem à edificação ou à recreação (e, por isso, loteamentos de chácaras são loteamentos urbanos) e seu fim rural, quando os lotes se destinarem à extração vegetal ou à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial.¹⁰⁰, p. 13-14

Disso não se afastou o Superior Tribunal de Justiça ao decidir que o parcelamento de imóvel rural situado no Distrito Federal não dependia da autorização dos órgãos locais porque, além de ser observada a fração mínima parcelamento e contar com aprovação da autarquia federal e dos órgãos ambientais da União e do Distrito Federal, não era a divisão destinada à formação de imóveis urbanos.¹⁰¹

Cumprir observar que o parcelamento do solo rural, para a formação de novos imóveis com destinação rural, é regido por legislação específica e depende do atendimento de requisitos próprios, nos quais se insere o respeito à fração mínima de parcelamento que é fixada de forma distinta para cada zona rural e indicada no Certificado de Cadastro do Imóvel Rural – CCIR emitido pelo INCRA.

Essa solução, contudo, não prevalece nas hipóteses em que for caracterizada a fraude à lei de parcelamento do solo urbano, sendo vários os precedentes da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que o parcelamento de imóvel situado em zona rural, com formação de lotes que serão destinados à finalidade distinta das atividades rurais, incluída a de chácaras de recreio, depende do atendimento dos requisitos da Lei nº 6.766/1979, incluída a licença do Município.¹⁰²

¹⁰⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

¹⁰¹ Por acórdão no AgInt no REsp n. 1.303.428/DF, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 12/2/2019, DJe de 21/2/2019, com a seguinte ementa: “1. A Lei de Parcelamento de Solo Urbano não possui comando normativo apto a modificar as conclusões do aresto recorrido, o qual explicitou que a situação em litígio envolve a aquisição de terreno rural em área superior à fração mínima de dois hectares. Incidência da Súmula 284/STF. 2. No caso, o acórdão recorrido afirmou ter o negócio sido aprovado não só pela autarquia fundiária federal mas também por órgãos ambientais da União e do Distrito Federal. Contrariar tal conclusão demandaria exame direto de fatos e provas, hipótese vedada à luz da Súmula 7/STJ. 3. A análise da questão relativa ao registro do imóvel exigiria o acolhimento da premissa de irregularidade da alienação, o que não se pôde verificar, diante do não conhecimento do recurso no ponto. 4. Agravo interno a que se nega provimento”.

¹⁰² Desse modo se verifica no parecer apresentado pelo Juiz Assessor da Corregedoria, Dr. Álvaro Luiz Valery Mirra, no Processo CG nº 2007/21.686, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ruy Camilo, j. 17.04.2008, em que consta na fundamentação: “O argumento desenvolvido pela Recorrente, de que se está diante de desmembramentos de imóveis rurais, sobre os quais não tem incidência a Lei n. 6.766/1979, não pode ser de pronto acolhido, pois há fundadas dúvidas de que a hipótese possa versar sobre parcelamento do solo rural, destinado à formação de chácaras de recreio, as quais, por sua destinação, são

Por fim, o parcelamento mediante loteamento ou desmembramento, assim como o desdobro, devem ser levados ao Registro Imobiliário para que tenham regularidade, sendo o loteamento e o desmembramento registrados na matrícula da gleba e desdobro averbado nessa matrícula.

Por isso, compete ao Oficial de Registro de Imóveis o primeiro controle das situações de fraude à lei de parcelamento do solo urbano, quando assim decorrer dos elementos registrários de que dispuser em seus assentamentos.

Esse controle, que é administrativo, não impede o ajuizamento da ação judicial que for adequada para impedir o parcelamento do solo em fraude à legislação aplicável, para recompor a situação anterior quando for possível e para aplicação das sanções de natureza civil e penal que forem cabíveis.

1.3.2 Zonas especiais de interesse social (ZEIS)

Além da fixação, por lei, das zonas de expansão urbana e de urbanização específica, o plano diretor dos Municípios incluídos no “cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos”¹⁰³, devem conter a previsão de áreas para habitação de interesse social, onde o uso habitacional for permitido, como previsto no art. 42-A, inciso V, da Lei nº 10.257/2001.

consideradas imóveis urbanos e, conseqüentemente, sujeitas à disciplina da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (CGJ, Proc. CG n. 252/82; CSM, Ap. Cív. n. 11.447-0/5). Expressiva, no ponto, a manifestação da Prefeitura Municipal de Campinas, por intermédio da Secretaria da Habitação, no sentido de que a Fazenda Pico Alto foi dividida em 173 ‘lotes de chácaras’, em empreendimento conhecido como ‘Colinas do Atibaia’ (fls. 211). Sob outro ângulo de análise, e admitindo a hipótese de que se trate de verdadeiros parcelamentos do solo rural com fins propriamente rurais, vale dizer, destinados à exploração agrícola, pecuária ou agro-industrial, não há como desconsiderar o contexto em que inserido o empreendimento denominado ‘Colinas do Atibaia’, noticiado pelo Oficial Registrador, em especial o fato de que o tal empreendimento foi previamente registrado como loteamento ‘Colinas do Atibaia’ e ‘Colinas do Atibaia II’” (fls. 226 a 234), após autorização do INCRA, havendo, no presente, em trâmite perante este último órgão, processo de autorização do ‘Colinas do Atibaia III’, que abrangeria as áreas onde situadas as glebas aqui discutidas (fls. 225). Dessa forma, ainda que se venha a caracterizar o empreendimento como autêntico parcelamento do solo rural, não submetido à disciplina da Lei n. 6.766/1979, haverá que se analisar a necessidade de prévio registro e a sua configuração como loteamento rural e não mero desmembramento, na forma em que se deu com o ‘Colinas do Atibaia’ e o ‘Colinas do Atibaia II’, após aprovação do INCRA”. Em igual sentido é a Nota Técnica INCRA/DF/DFC/Nº 02/2016, em que feita referência à Lei nº 6.513/1977 que dispõe sobre a criação de áreas especiais e de locais de interesse turístico.

¹⁰³ BRASIL. *Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021*. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

A demarcação de zonas especiais de interesse social, quando o uso habitacional for permitido, também é necessária para a ampliação do perímetro urbano que for promovida pelo Município depois da vigência da Lei nº 10.257/2001, como disposto no inciso V do seu art. 42-B.

1.4 Considerações para a formulação da definição de parcelamento do solo urbano

O parcelamento do solo urbano consiste, antes de tudo, na subdivisão da gleba em lotes promovida pelas modalidades de loteamento e de desmembramento, o que se extrai, de forma direta, do art. 2º, *caput*, §§ 1º, 2º e 4º da Lei nº 6.766/1979.

Essa subdivisão, embora ordinariamente fundada na faculdade do proprietário dispor da coisa, não pode ser realizada de forma livre e, muito menos, desordenada. Ao contrário, está sujeita às normas, dotadas de natureza cogente, que limitam os poderes de fruição e disposição do direito de propriedade pelo titular do domínio da gleba, assim como as ações dos demais autores, ou empreendedores, do parcelamento do solo, submetendo-o a restrições de ordem obrigacional e contratual em relação aos adquirentes dos lotes, e de ordens urbanística e ambiental impostas pela Constituição Federal e demais normas, legais e infralegais, que forem aplicáveis¹⁰⁴.

Por isso, para a apresentação de uma definição de *parcelamento do solo urbano*, devem ser considerados os elementos essenciais ao parcelamento que decorrem diretamente do art. 2º da Lei nº 6.766/1979, consistentes na gleba urbana, nos lotes e na infraestrutura básica, além dos aspectos relacionados à faculdade de dispor pelo proprietário¹⁰⁵, aos requisitos inerentes à proteção dos adquirentes dos lotes nos aspectos obrigacionais e, portanto, negociais, e aos requisitos de proteção da coletividade, ou de todos, que são os relativos à tutela urbanística e à proteção do meio ambiente ecologicamente sustentável.

¹⁰⁴ Conforme Afrânio de Carvalho: “O processo de parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que impõe ao direito de propriedade uma limitação radicada no direito elementar de dispor, em virtude do qual este não pode ser exercido livremente, quando o titular quer parcelar gleba sua para edificação em zona urbana. Nessa eventualidade, o proprietário fica obrigado a satisfazer vários requisitos, uns de caráter urbanístico, outros de caráter jurídico, com os quais a lei clausula a faculdade de disposição.” (CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 65).

¹⁰⁵ Conforme o art. 1.228 do Código Civil: “Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas [...]”. (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023.)

1.4.1 A gleba

Todo parcelamento do solo urbano, feito por loteamento ou desmembramento, pressupõe a existência de imóvel, denominado como gleba, que é subdividido em áreas menores consistentes nos lotes que, por sua vez, passam a formar novos imóveis com existência jurídica própria.

O termo gleba utilizado na lei de parcelamento do solo urbano, segundo De Plácido e Silva, é “comumente empregado para indicar toda *porção de terreno*, sem qualquer determinação de medida que se constitui em propriedade rústica”.¹⁰⁶, v. II, p. 355

Terreno, prossegue De Plácido e Silva, é o solo, ou a fração da superfície terrestre. Conforme esse autor: “O *terreno* designa o próprio *solo*, isto é, desde que se encare essa *porção de terra*, unicamente, sem *edificações* ou *plantações*”.¹⁰⁷, v. IV-V, p. 352

Na definição de Pontes de Miranda:

A todo espaço, na superfície da Terra, de limites determinados ou determináveis, chama-se *terreno*. Não se costuma dizer terreno o que é de grande extensão, como a fazenda, a estância, mas são terrenos porque são terras individualizadas. Tem a sua história, que lhe dá os limites, e a sua *finalidade econômica*.¹⁰⁸, t. 13, p. 36

Sobre o termo gleba utilizado na Lei nº 6.766/1979, CARVALHO esclarece que:

Ao aludir à gleba, a lei usa uma palavra antiquíssima, que, desde a origem latina, sempre significou um pedaço de terra e, por extensão, de outra coisa. Assim, tem em vista um trato de terra que se caracteriza para servir de objeto a parcelamento na zona urbana. No enunciado legal, a gleba consiste em porção de terra divisível em lotes, vale dizer, maior do que o lote. Na zona rural, a palavra se emprega para designar uma parte identificável do imóvel, uma porção característica deste, que, por sua vez, se define como espaço de limites determinados na superfície terrestre.¹⁰⁹, p. 65

Além dos lotes, no loteamento parte da gleba é destinada à implantação de novas vias de circulação, ou no prolongamento, modificação ou ampliação do sistema viário já existente, bem como à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, praças e espaços livres de uso público e áreas verdes, quando assim for exigido pela legislação pertinente.

¹⁰⁶ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. II.

¹⁰⁷ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. IV-V.

¹⁰⁸ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Atualizado por Wilson Rodrigues Alves. Campinas (SP): Bookseller, 2021.

¹⁰⁹ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

Essas áreas, que devem constar no projeto e no memorial descritivo do loteamento, são transmitidas ao Município com o registro do loteamento, ou, se for implantado sem registro, mediante requerimento do Município ao Oficial de Registro de Imóveis, observado o parágrafo único do art. 22 da Lei nº 6.766/1979.

Nos desmembramentos, embora seja inexistente a alteração do sistema viário, a transmissão de área ao domínio do Município será promovida em conformidade com o que for previsto na legislação urbanística municipal, ou do Distrito Federal.

As áreas transmitidas ao Município, assim como ocorre com os lotes, passam a ser imóveis isoladamente considerados, o que possibilita a abertura de matrícula para cada uma delas.

Desse modo, a partir do registro do loteamento ou do desmembramento deixa a gleba de ter a sua anterior existência jurídica como imóvel único.

Isso não significa que a matrícula da gleba, no Registro de Imóveis, deixe de continuar produzindo efeitos específicos em relação ao parcelamento do solo urbano que nela foi registrado. Ao contrário, todos os efeitos decorrentes do registro do parcelamento, que é feito na matrícula relativa à gleba a ser parcelada, permanecem e geram direitos e obrigações para o empreendedor, os adquirentes dos lotes, o Município e o Estado no que se refere ao cumprimento dos requisitos de natureza ambiental.

A divisão da gleba em novos imóveis, que são os lotes destinados à venda e as áreas com domínio transmitido ao Município, também ocorre no loteamento de acesso controlado, que antes da Lei nº 13.465/2017 era comumente chamado como “loteamento fechado” ou, de forma inapropriada, de “condomínio fechado”, uma vez que essa espécie de loteamento não se confunde com o condomínio de lotes e, muito menos, com o condomínio edilício.

Por fim, a subdivisão do imóvel também ocorre no condomínio de lotes porque, embora não se confunda com loteamento ou desmembramento, importa no fracionamento da área original, passando os lotes a constituir novos imóveis com áreas certas e localizações determinadas no solo, os quais, mediante registro no Registro Imobiliário, adquirem existência jurídica autônoma em relação ao imóvel que foi subdividido. Contudo, nessa espécie de condomínio todo o restante do solo, ou seja, as áreas não correspondentes aos lotes, permanecem como de propriedade comum dos condôminos, o que é fator distintivo em relação ao parcelamento do solo urbano regido pela Lei nº 6.766/1979.

1.4.2 Os lotes

No loteamento, é o lote definido por De Plácido e Silva, da seguinte forma: “Significa, ainda, a parte ou a pequena porção de terreno, resultante da divisão de um imóvel: cada uma das partes ou porções do imóvel dividido constitui um lote”¹¹⁰, p. 118 / 111, p. 118, definição que também é aplicável ao desmembramento.

O lote, que é o principal resultado da subdivisão da gleba, consiste em imóvel dotado de infraestrutura básica e destinado à edificação conforme previsto no art. 2º, *caput*, §§ 1º a 4º, da Lei nº 6.766/79.

Desse modo, o lote não se confunde com a gleba que foi subdividida. Por ser imóvel autônomo em relação à anterior área maior, a partir do registro do parcelamento no Registro Imobiliário o lote passa a ter existência jurídica distinta, o que acarreta a abertura de matrícula própria.

Sobre a transformação da gleba em lotes e em áreas de domínio público, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei esclarecem:

Aprovado (nos órgãos competentes da Administração Pública) e posteriormente registrado (no Registro de Imóveis), o parcelamento do solo é considerado regular e, então, o imóvel deixa de existir juridicamente como gleba e passa a existir juridicamente como coisa loteada ou desmembrada, com composto de lotes e áreas públicas (vias de circulação, praças, áreas preservadas, áreas destinadas aos espaços livres e aos equipamentos urbanos e comunitários, constantes do projeto e do memorial descritivo).¹¹², p. 40

Tal não significa que o registro do parcelamento é suficiente para a existência de fato dos lotes, pois compete ao empreendedor, isto é, ao autor do parcelamento, uma vez obtidas as licenças do Poder Público que forem necessárias e registrado o loteamento ou o desmembramento, promover a efetiva implantação da infraestrutura em conformidade com os documentos, incluídas as licenças, apresentados para o Registro.

Por sua vez, a previsão de que o lote é imóvel destinado à edificação guarda estreita relação com a sua natureza urbana e, portanto, com o uso que lhe será dado, nisso se distinguindo dos imóveis rurais que são destinados às atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais.

¹¹⁰ SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. II.

¹¹¹ O autor prossegue: “chamam geralmente de *lote* todo terreno de dimensões de dimensões pequenas, propriamente destinado à construção de uma casa, terreno este correspondente a uma carta, expedida originariamente pela autoridade pública ou pelo proprietário, que dividiu o terreno e o vendeu em partes.”

¹¹² AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

Igual ocorre com a previsão de que os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), com frente mínima de cinco metros, contida no art. 4º, inciso II, da Lei nº 6.766/1979, salvo se for prevista área distinta em lei municipal.

Assim porque os lotes devem ter dimensões adequadas ao recebimento de construções e, quando assim pretender o seu adquirente ou decorrer das posturas aplicáveis, à manutenção de espaços livres como jardim e quintal, para que possam ser utilizados conforme a sua finalidade, ou, em outros termos, à finalidade do parcelamento do solo realizado pelo empreendedor.

A área e frente mínimas, contudo, podem ser reduzidas, por legislação municipal, em conformidade com as normas de zoneamento, se os lotes forem destinados à urbanização específica, para o que também pode ser considerado o interesse social, ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social previamente aprovados *pelos* órgãos públicos, como previsto no inciso II do art. 4º da Lei nº 6.766/1979.

Isso não significa que o município pode, de forma ordinária e indistinta, fixar para todos os parcelamentos urbanos feitos em seu território área mínima inferior a 125m² e frente inferior a cinco metros, pois como esclarecem Vicentge Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei:

O que, entretanto, nos parece insustentável, ou, ao menos, altamente discutível, é a fixação pelo município, em caráter ordinário, como padrão municipal geral, para todos os loteamentos, desmembramentos e lotes de toda a sua área urbana, de área e testada de lotes inferiores aos mínimos nacionais e regionais, em direta e arbitrária afronta às Leis Federal e Estadual.^{113, p. 88}

A obrigatoriedade de respeito à área mínima que for prevista na legislação urbanística é considerada por Luis Manuel Fonseca Pires como elemento da definição de lote, afirmando esse autor:

Por lote deve-se entender o terreno atendido por uma infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos no Plano Diretor ou outra lei municipal (§ 4º).^{114, p. 45}

Além de ser dotado de infraestrutura básica e destinado à construção, o lote se presta à alienação, pois é o produto da alienação que custeia o empreendimento e remunera o empreendedor, ou seja, o responsável pelo parcelamento, bem como gera recursos para a remuneração do dono da gleba quando não for o responsável direto pelo parcelamento do solo urbano.

¹¹³ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

¹¹⁴ PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Loteamentos urbanos: natureza jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

1.4.3 Infraestrutura básica e infraestrutura mínima

Na forma do art. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/1979, nos parcelamentos do solo urbano a infraestrutura básica “é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.¹¹⁵

Sobre os requisitos da infraestrutura básica, o art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766/79 dispõe que: “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem”.¹¹⁶

Nos parcelamentos situados em zonas habitacionais declaradas, por lei, como de interesse social, essa infraestrutura pode ser reduzida, mas, ao menos, deve consistir nas vias de circulação, no sistema de escoamento de águas pluviais, na rede para o abastecimento de água potável e em soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar, como previsto no art. 2º, § 6º, incisos I a IV, da Lei nº 6.766/1979.

Dessa forma, a infraestrutura pode ser classificada como básica ou como mínima, sendo a última, porém, restrita aos parcelamentos em zonas declaradas, por lei, como de interesse social.

A possibilidade de implantação da infraestrutura mínima tem justificativa na necessidade de redução dos custos para a implantação de parcelamentos em zonas destinadas à implantação de moradias para população de baixa renda, o que repercute diretamente nos preços dos lotes, ou para a urbanização e regularização dos assentamentos informais já existentes.

Sem a infraestrutura básica, ainda que consistente no mínimo exigido por lei, o lote não se presta para o fim a que se destina, por não apresentar condições para o uso residencial, comercial, industrial ou de recreação, em conformidade com os requisitos previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Por isso, a implantação de parcelamento sem que as obras de infraestrutura sejam concluídas no prazo para isso fixado é irregular, acarreta sanções aplicáveis ao autor do parcelamento e autoriza a intervenção do Município para realizar as obras, ou concluí-las, às custas do empreendedor.

¹¹⁵ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹¹⁶ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Como consequência, a inexistência da infraestrutura impede o pleno uso do lote, de forma digna, como moradia.

Cabe anotar, nesse ponto, que o direito à dignidade diz respeito à pessoa humana, conceito que também deve ser aplicado se a destinação do lote for comercial, industrial ou de recreio.

A observação da existência de infraestrutura básica é requisito previsto na Lei nº 6.766/1979 que, por sua natureza, deve ser considerado como inerente à atividade do empreendedor que é o responsável pelo parcelamento do solo urbano em sua totalidade, desde o planejamento até o término da implantação que ocorre com a conclusão das obras que lhe forem atribuídas conforme previsto no registro do parcelamento, observado o prazo fixado na licença concedida pelo município.

No loteamento, as obras a cargo do empreendedor são as que forem previstas na aprovação concedida pelo Município e na licença estadual e abrangem, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais, conforme o art. 18, inciso V, da Lei nº 6.766/1979.

Esse dever não constitui encargo extraordinário e em nenhuma hipótese caracteriza ônus excessivo para o empreendedor que exercer atividade empresarial.

Ao contrário, o exercício da atividade de empreendedor, atuando como empresário, abrange todas as fases do parcelamento do solo urbano, nessas incluídos os cálculos dos custos do empreendimento que, ao final, são repassados aos adquirentes mediante inclusão nos preços fixados para cada um dos lotes.

Tal não implica que a atividade do empreendedor que atua como empresário é sempre lucrativa, pois o sucesso e o fracasso econômicos são inerentes à atividade empresarial.

Contudo, o exercício dessa atividade demanda bom planejamento, feito por profissionais qualificados, arcando o empreendedor pelos riscos econômicos do empreendimento.

Importa observar que, de forma diferente da prevista no art. 34 da Lei nº 4.591/1964 que regulamenta a incorporação imobiliária, a legislação sobre o parcelamento do solo urbano não autoriza o empreendedor a fixar prazo de carência em que pode desistir do empreendimento¹¹⁷.

¹¹⁷ BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 23 set. 2023. Conforme o art. 34 da Lei nº 4.591/1964: “O incorporador poderá fixar, para efetivação da incorporação, prazo de carência, dentro do qual lhe é lícito desistir do empreendimento”. Esse prazo, na incorporação imobiliária, é de 180 dias (art. 33 e 34 da Lei n. 4.591/64 e 12 da Lei n. 4.864/65). O empreendedor do parcelamento do solo urbano, contudo, não é e não pode ser equiparado ao incorporador imobiliário, pois o parcelamento do solo e o condomínio edilício são institutos jurídicos distintos, assim como

Por essa razão, promovido o registro do parcelamento do solo urbano, o empreendedor somente pode desistir do parcelamento observando o disposto no art. 23 da Lei nº 6.766/79, ou seja, com anuência do Município e, se tiver celebrado contratos para a alienação de lote, ainda que na forma preliminar de compromisso de compra e venda, com a anuência de todos os adquirentes.

Além do mais, por força do art. 22 da Lei nº 6.766/1979, desde a aprovação do loteamento o seu autor, que é o empreendedor, não pode alterar a destinação das áreas constantes do projeto e do memorial descritivo destinadas para espaços livres, vias de circulação e praças, edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, salvo as hipóteses de caducidade da licença, ou desistência que depende do preenchimento dos requisitos do art. 23 da referida Lei.

Não se ignora, também, que a figura do empreendedor também está presente na implantação de parcelamento habitacional e na regularização fundiária de interesse social promovidas pela administração pública, assim como nas promovidas por cooperativa habitacional e por associação de moradores que, por sua vez, também podem não atuar no exercício de atividade empresarial, ou ter finalidade de obtenção de lucro.

Contudo, a ausência da figura do empreendedor como empresário é exceção e não altera a finalidade de alienação do lote, assim considerada a transmissão do domínio do imóvel em favor de pessoa distinta do empreendedor, o que pode ser feito por qualquer negócio jurídico que atenda à vontade das partes, inclusive doação.

1.4.4 Requisitos de ordem jurídica

A promoção do empreendimento de parcelamento do solo urbano decorre, em regra, apesar das restrições já mencionadas, do direito à propriedade imóvel, assegurado pelo art. 5º, *caput*, e inciso XXII, da Constituição Federal, e da faculdade do proprietário dispor da coisa prevista no art. 1.228 do Código Civil¹¹⁸.

o são as figuras do empreendedor responsável pelo parcelamento do solo e do incorporador que é responsável pela atividade de incorporação imobiliária. E a incorporação imobiliária é atividade específica do incorporador (art. 31 da Lei nº 4.591/1964). A impossibilidade de equiparação do empreendedor ao incorporador imobiliário, para fixação de prazo de carência, não se altera pela previsão legal da figura do condomínio de lotes porque, como será exposto em item próprio, se cuida de instituto sujeito, no que compatíveis, às normas relativas ao condomínio edilício, como previsto no art. 1.358-A, § 2º, do Código Civil.

¹¹⁸ O Município e o Distrito Federal, por lei específica, podem determinar o parcelamento compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, como previsto no art. 4º, inciso V, alínea “i”, 5º, 6º e 42 da Lei nº 10.257/2001.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXII, dispõe que “é garantido o direito de propriedade”, norma complementada pelo inciso XXIII que determina “a propriedade atenderá a sua função social”.

Cuidando-se de propriedade privada, Francisco Eduardo Loureiro (2003) afirma sobre o art. 5º da Constituição Federal que:

Talvez a melhor posição seja a que limita a propriedade referida no artigo 5º da Constituição Federal, ou seja, como direito de personalidade, àquelas situações em que cumpre a função de garantia de direitos fundamentais da pessoa humana, que se denominada propriedade pessoal. Quanto às demais categorias proprietárias, não-essenciais ao preenchimento das necessidades que atendam direitos fundamentais, estão sob a disciplina da ordem econômica e financeira do artigo 170 e seguintes da Carta Política. Ambas as categorias, ressalte-se, protegidas por normas de dignidade constitucional, apenas em esferas distintas.^{119, p. 102}

Sobre as disposições constitucionais relativas à função social da propriedade, Francisco Eduardo Loureiro afirma: “Entre nós, a múltipla inserção da função social, que se espraia em variados capítulos da Carta, permite conexão muito mais ampla, ligada a valores como a dignidade da pessoa humana, a justiça social, preservação do meio ambiente e de sítios e prédios históricos e culturais, entre outros”¹²⁰

Eugênio Facchini Neto, com apoio em Gustavo Tepedino, diz que a Constituição Federal regula os aspectos funcionais da propriedade, podendo ser identificada uma função protetiva ao seu titular, como ao dispor sobre a impenhorabilidade da pequena propriedade rural, e uma função punitiva que atinge os proprietários que dão aos seus imóveis uma função social, como ocorre com a edificação e o parcelamento compulsório dos imóveis urbanos.^{121, p. 340}

Ingo Wolfgang Sarlet, por seu lado, esclarece que, em relação ao seu conteúdo, o direito de propriedade não se confunde com o de moradia. Afirma, ainda, que o direito à moradia é dotado de dupla função, em que se insere a de defesa, como a proteção contra a violação por parte do Estado e dos particulares. Nesse sentido:

¹¹⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 102.

¹²¹ FACCHINI NETO, Eugênio. Art. 5o, XXIII – a propriedade atenderá a sua função social: nota ao art. 5º, XXIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 23 set. 2023.

Ademais, também o direito à moradia reveste-se da complexidade peculiar dos direitos fundamentais, notadamente dos sociais, já que abrange um conjunto heterogêneo de posições jurídicas objetivas e subjetivas, assim como assume uma dupla feição defensiva e prestacional.¹²², p. 344-345

O Código Civil, por seu lado, dispõe sobre as limitações que incidem sobre a faculdade de o proprietário usar, gozar e dispor da coisa, prevendo no § 1º do art. 1.228 do Código Civil que:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.¹²³

Portanto, o exercício do direito de propriedade garantido pela Constituição Federal não é absoluto, exceto no sentido de que são absolutos os direitos reais, em contrapartida aos direitos obrigacionais, por força da sua prevalência *erga omnes*.

No parcelamento do solo urbano, desde a vigência do Decreto-lei nº 58/1937 o direito de propriedade não se presta para que o loteador disponha do seu imóvel de forma irrestrita, porque deve observar as limitações e restrições impostas pela legislação, as quais são complementadas, atualmente, pelas disposições constitucionais sobre a função social da propriedade, a que se integram as relativas ao direito à moradia digna, a ser, no parcelamento do solo urbano, assegurado pela implantação do loteamento em conformidade com a legislação aplicável, inclusive para que o lote, quando residencial, seja dotado de infraestrutura adequada, em local isento de riscos geológicos, e que preserve o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o patrimônio histórico, arqueológico e paisagístico.

A primeira ordem das restrições que incidem sobre o poder do proprietário fruir e dispor da coisa, diretamente ou por intermédio de terceiro que também for considerado empreendedor, decorre da Lei nº 6.766/1979 que impõe como requisito incontornável para a atividade empresarial do parcelamento do solo urbano a realização de registro previsto no art. 18 da referida Lei.

Para esse registro devem ser apresentados os documentos destinados a demonstrar que o empreendedor obteve as necessárias licenças emitidas pelo Poder Público e, portanto, que serão observadas as normas norteadoras da subdivisão da gleba em lotes, bem como destinados a demonstrar a idoneidade do titular do domínio da gleba e do empreendedor como modo de

¹²² SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed., 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021,

¹²³ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

conferir, aos adquirentes dos lotes, maior segurança de que o empreendimento será implantado em conformidade com o projeto aprovado e o domínio de cada lote será transferido conforme o contrato que for celebrado, o que, ocorrendo por ato *inter vivos*, dar-se-á mediante registro do título aquisitivo no Registro Imobiliário.

Dentre os documentos que compõem o registro a que se refere o art. 18 da Lei nº 6.766/1979, comumente denominado como registro especial do loteamento ou desmembramento, encontra-se a minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda que deve conter os elementos previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano e que, por conveniência do empreendedor vinculada ao exercício de atividade empresarial, deve trazer, desde logo, as restrições convencionais que forem, eventualmente, impostas, relacionadas ao uso a ser dado aos lotes e que passam a vigorar em relação a todos os adquirentes e terceiros que deles exerçam a posse.

E as limitações que incidem na celebração dos contratos de compromisso de compra e venda dos lotes, que abrangem o recurso a procedimento específico para constituição em mora do compromissário comprador inadimplente, visando a resolução do contrato, não são contornáveis com o fundamento da prevalência da autonomia da vontade privada.

A imposição de limites à autonomia da vontade privada não é inovadora, e muito menos exclusiva da atividade de parcelamento do solo urbano, pois como asseveram Luiz Diez-Picazo e Antonio Gullón:

A autonomia privada não é uma regra de caráter absoluto. Outorgar caráter absoluto à autonomia privada seria reconhecer o império sem limite do arbítrio individual. O problema da autonomia privada é um problema de limites. A natureza do homem e o respeito à pessoa exigem o reconhecimento da autonomia, mas a ordem social precisa que essa autonomia não seja absoluta, mas limitada. A questão radica, por isso, na indicação dos limites, de tal maneira que não sejam tão amplos que outorguem ao indivíduo uma liberdade desmesurada com a conseqüente perturbação da ordem, nem tão estreitos que cheguem a suprimir a própria autonomia. É uma questão de equilíbrio dependente da prudência da política governante. (tradução nossa)¹²⁴, v. 1, p. 383

Ainda Luiz Diez-Picazo e Antonio Gullón, com fundamento na legislação espanhola, dizem que os limites à autonomia privada são a lei, a moral e a ordem pública, e esclarecem que esses limites incidem: sobre o patrimônio, o que engloba a totalidade dos poderes jurídicos do indivíduo sobre bens e relações jurídicas de natureza econômica; o direito subjetivo que diz

¹²⁴ DIEZ-PICAZO, Luiz; GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 11. ed. Madrid: Tecnos, 2004. v. 1. No original: “La autonomía privada no es una regla de carácter absoluto. Otorgar carácter absoluto a la autonomía sería reconocer el imperio sin limite del arbitrio individual. El problema de la autonomía privada es un problema de limites. La naturaleza del hombre y el respeto a la persona exigen el reconocimiento de la autonomía, pero el orden social precisa que esta autonomía no sea absoluta, sino limitada. La cuestión radica por ello en el señalamiento de los limites, de tal manera que no sean tan amplios que outorguen al individuo una libertad desmesurada con la consiguiente perturbación del orden, ni tan angostos que lleguen a suprimir la propia autonomía. Es una cuestión de equilibrio dependiente de la prudencia de la política gobernante”.

respeito à concessão de poder jurídico sobre bens e a garantia de liberdade do seu gozo; o negócio jurídico consistente no ato pelo qual se prevê uma regulamentação autônoma das relações jurídicas¹²⁵, v. 1, p. 384-385.

A tutela aos adquirentes não se esgota, por certo, nas disposições de natureza obrigacionais, incluídos os requisitos essenciais do contrato de compra e venda ou de compromisso de compra e venda previstos na Lei nº 6.766/1979, pois é complementada pelo restante da legislação, cabendo desde logo lembrar, neste ponto, a incidência, no que cabível, do Código Civil e do Código de Defesa do Consumidor, inclusive quanto ao respeito aos princípios de probidade e boa-fé.

1.4.5 Requisitos de ordem urbanística

As restrições de natureza jurídica afetam o poder do proprietário livremente dispor da coisa e, no âmbito obrigacional, têm repercussão direta nos contratos de disposição dos lotes que, além dos elementos do seu tipo específico porque relativos a direitos reais, devem observar as restrições de natureza obrigacionais limitadoras do poder de dispor e de contratar.

Soma-se, a essas restrições, o dever de atendimento aos requisitos de ordem urbanística e ambiental que, de igual forma, restringe o poder do proprietário usar e dispor da gleba destinada ao parcelamento.

Porque diz respeito à própria conformação da cidade, com alteração da forma de ocupação do solo e da densidade populacional de determinado local urbano, o parcelamento do solo deve observar os requisitos de ordem urbanística impostos em conformidade com as diretrizes contidas no plano diretor, ou em lei específica do Município quando dispensada a edição desse plano.¹²⁶, p. 43

¹²⁵ DIEZ-PICAZO, Luiz; GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 11. ed. Madrid: Tecnos, 2004. v. 1

¹²⁶ Jesús López-Medel, ao discorrer sobre a regulamentação da propriedade urbanística no Direito Espanhol, afirma que: “Aquela Lei regula a abordagem urbanística, sob a ideia de que a atividade urbanizadora deve seguir o plano, e não o revés, e a classificação e regimento do solo (urbano, urbanizável e não urbanizável nos municípios com plano aprovado), assim como os loteamentos submetidos a licença necessária para a sua inscrição, como ação administrativa singular, por meio das Comunidades Autônomas, Corporações Locais, particulares etc. (tradução nossa)” (LÓPEZ-MEDEL, Jesús. *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica: estudios de derecho y sociología registral*. Madrid: J. San Jose – Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Centro de Estudios Registrales, 1995). No original: “Aquella Ley regula em planteamiento urbanístico, bajo la idea de que la actividad urbanizadora deve seguir al plan y no al revés, y la clasificación y regimen del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable em los municipios com plan aprobado), así como las parcelaciones sometidas a licencia necesaria para sua inscripción, como acción administrativa singular, por la via de las Comunidades Autônomas, Corporaciones Locales, particulares, etc.”. Esse autor esclarece que, na época da elaboração do livro citado, a matéria, na Espanha, era regida pelo texto consolidado da *Ley sobre el Régimen del Suelo Y Ordenación Urbana*, de 26.06.1992 (*op. cit.*, p. 43).

Essa submissão ocorre em relação às normas relacionadas ao direito urbanístico¹²⁷ editadas, de forma concorrente, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cada qual na sua esfera de atuação, incluídas as destinadas à complementação da Lei nº 6.766/1979 para sua adequação às peculiaridades locais e regionais, como previsto no art. 1º, parágrafo único da referida Lei.

Na distribuição dessa competência concorrente, o inciso XX do art. 21 da Constituição Federal atribui à União a de “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”, ao passo que os objetivos da política de desenvolvimento urbano são previstos no art. 182, *caput*, da Constituição Federal, que dispõe: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.¹²⁸

As limitações urbanísticas, como esclarece Hely Lopes Meirelles, são de ordem pública, protegem a coletividade em geral, e:

Derivam do poder de polícia, que é inerente e indissociável da Administração. Exteriorizam-se em limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade *positiva* (fazer), *negativa* (não fazer) ou *permissiva* (deixar fazer).^{129, p. 550}

O parcelamento do solo urbano acarreta a alteração da cidade mediante integração de novo núcleo que, embora possa ser destinado a diferentes atividades, como habitação, comércio, indústria, ou uso misto, importa em adensamento ocupacional e conseqüente maior demanda pelos serviços públicos de escoamento de águas pluviais, fornecimento de água e redes de saneamento, energia elétrica, rede de distribuição de gás quando implantada, transporte coletivo, educação, saúde, ou todos os que forem necessários e de prestação compulsória, além dos facultativos como bibliotecas, creches ou outros.

A demanda decorrente disso deve ser adequada à nova densidade populacional, tudo em consonância com o planejamento elaborado em conformidade com os princípios e diretrizes

¹²⁷ Direito urbanístico, conforme Hely Lopes Meirelles, consiste no: “*ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade/campo*. Na amplitude desse conceito incluem-se as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade – *habitação, trabalho, circulação e recreação* -, excluídas somente as terras de exploração agrícola, pecuária ou extrativa e não afetem a vida urbana” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 549).

¹²⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹²⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

que norteiam o plano diretor municipal, ou a lei específica quando esse plano não existir porque ausentes os requisitos do art. § 1º do art. 182 da Constituição Federal e do art. 41 da Lei nº 10.257/2001.

1.4.6 Requisitos de ordem ambiental

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é previsto em diferentes dispositivos da Constituição Federal, como: o art. 5º, inciso LXXII, que trata da ação popular; o art. 23, inciso VI, que atribuía competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição; o art. 24, incisos VI e VIII, que tratam da competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre a proteção e a responsabilidade por dano ao meio ambiente; o art. 170, inciso VI, que dispõe que a ordem econômica deve observar a defesa do meio ambiente; o art. 186, inciso II, que prevê que a função social da propriedade rural é atendida pela utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

Além dessas normas, os art. 225, *caput*, da Constituição Federal determina que: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, o que é complementado com disposições, nos seus incisos I a VIII e §§ 2º a 7º, sobre deveres do Poder Público e dos particulares para relacionados à sua preservação.

A tutela destinada ao equilíbrio ambiental é, de igual modo, indissociável da regulamentação da cidade, dispondo o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.257/2001 que: “Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, e o inciso IV do art. 2º que o planejamento do desenvolvimento das cidades também visa a “evitar e corrigir, as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”.

A importância da proteção destinada ao equilíbrio ambiental pode ser verificada na seguinte afirmação de José Renato Nalini:

Importante observar que *todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Esse bem é titularizado por vivos e nascituros, pois a Constituição de 1988 consagrou o ambiente como o primeiro direito intergeracional e o explicitou no ordenamento. A reflexão em torno à relevância disso é algo que deve motivar todos os brasileiros. Tivesse a sociedade levado a sério a questão ecológica, hoje o Brasil não estaria na sofrível situação de país que destrói aceleradamente suas matas, acaba com sua biodiversidade, desperdiça o seu tesouro de água doce e não sabe o que fazer com seu lixo.^{130, p. 19}

Como previsto no art. 225 da Constituição Federal, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, além de constituir direito de todos, é “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.¹³¹

Segundo Andress Joachim Krell:

O art. 225 estabelece um autêntico direito fundamental, já que o catálogo dos DF é materialmente aberto (art. 5º, § 2º). Como expressão da sua indivisibilidade, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado estende e reforça o significado dos direitos à vida (art. 5º, *caput*) e à saúde (arts. 6º, 196 s.), além da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), para garantir uma vida saudável e digna que propicie o desenvolvimento humano.^{132, p. 2179}

Independentemente do seu porte, todas as cidades se integram ao meio ambiente do local em que estão situadas, e todas as atividades realizadas pelas pessoas que as ocupam, de forma permanente ou temporária, são aptas para produzir efeitos sobre a manutenção desse meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Sobre essa relação indissociável entre as cidades e o meio ambiente, afirma Vera Angrisani:

Existe uma relação clara entre as cidades e o meio ambiente. O ambiente construído reflete a forma de apropriação social e cultural do espaço natural e desta forma, deve o novo urbanismo se ocupar de avaliar criticamente como tem se dado esta apropriação até hoje, e definir novos patamares de questões que incorporem a problemática ambiental, afirma com percuriência Rachel Coutinho Marques da Silva.^{133, p. 52}

¹³⁰ NALINI, José Renato. O ambiente e o registro de imóveis. In: CRIADO, Francisco de Assis Palacios; MELLO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sergio (coord.). *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.

¹³¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹³² KRELL, Andress Joachim. Art. 225, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 23 set. 2023.

¹³³ ANGRISANI, Vera. Direito ambiental e urbanístico: política urbana e parcelamento do solo. In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da Cunha, NERY, Ana Rita de Figueiredo; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de (coord.). *Direito Urbanístico - ensaios por uma cidade sustentável - da formulação de políticas à sua aplicação*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

Além da tutela que visa à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, compete ao Estado disciplinar a aprovação, pelos Municípios, de loteamentos localizados em áreas de proteção ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico que forem definidas por legislação estadual ou federal¹³⁴.

Ao discorrer sobre a ordenação dos espaços urbanos como instrumento da Política de Meio Ambiente, e considerando os seus diferentes aspectos, José Afonso da Silva esclarece que:

Em suma, o que se está vendo é que a atividade urbanística tem um sério compromisso com a preservação do meio ambiente natural e cultural, buscando assegurar, de um lado, condições de vida respirável e, de outro, a sobrevivência de legados históricos e artísticos e a salvaguarda de belezas naturais e paisagísticas de deleite do homem. Ao inverso, em certos casos a ação urbanística incide em áreas envelhecidas e deterioradas, procurando renová-las com o mesmo objetivo de criar condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. ^{135, p. 223}

Em razão dos seus efeitos, a atividade de parcelamento do solo urbano deve ser adequada às repercussões que o aumento da densidade habitacional, ou o incremento da atividade industrial e comercial, ou mesmo a maior permanência ou circulação de pessoas em determinado local produzirão sobre a capacidade do município prover os serviços de distribuição de água e saneamento básicos, dotar os transportes públicos de capacidade adequada à demanda, manter vias de circulação com extensão suficiente para atender ao maior fluxo de veículos e para receber meios de transportes não poluentes, recolher e dar destinação adequada ao lixo doméstico, comercial e industrial se for o caso, considerar que a atividade industrial, nos parcelamentos que as comportem, ensejará a emissão de poluentes que observar os limites aceitáveis, definidos em normas próprias, ou, em suma, planejar adequadamente a cidade para que o recebimento do novo núcleo urbano não constitui fator de maior desequilíbrio ecológico.

Isso, reitera-se, observando as peculiaridades locais e regionais, pois o parcelamento do solo urbano não dispensa a preservação dos cursos d'água e áreas de proteção vegetal, nem desobriga a instituição e manutenção de áreas verdes.

¹³⁴ Na forma do art. 13, inciso I, da Lei nº 6.766/1979.

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

1.4.7 Definição do parcelamento do solo urbano

Conforme já citado art. 2º, *caput*, e §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 6.766/1979, o parcelamento do solo urbano consiste na subdivisão da gleba, mediante loteamento ou desmembramento, em lotes que são dotados de infraestrutura básica e destinados ao recebimento de construção.

Essa definição, que decorre diretamente da Lei nº 6.766/1979, tem como elementos a gleba, a forma do parcelamento que pode ser feito por loteamento ou desmembramento, e o lote que é resultado da divisão da gleba.

O recurso aos elementos indicados diretamente nos arts. art. 2º, *caput*, e §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 6.766/1979 é utilizado por Carlos Alexandre Rodrigues¹³⁶, p. 44 e 48 para definir loteamento e desmembramento.

Por sua vez, segundo Pedro Elias Avvad: “O parcelamento é a transformação de um imóvel em diversos outros imóveis quer por meio de loteamento, quer pelo desmembramento”¹³⁷, p. 533.

Haroldo Guilherme Vieira Fazano apresenta o seguinte conceito:

Parcelamento do solo é a divisão de uma grandeza territorial em número legalmente limitado de grandezas territoriais menores, regidas e protegidas pelo direito. Parcelar que dizer fracionar, dividir ou subdividir. Parcela é a parte, o quinhão, o pedaço que cabe a cada um dos parceleiros.

A origem etmológica da palavra parcela é francesa (*parcelle*), que, por sua vez, se originou do latim *particella*, diminutivo de *pars*, *partis*, parte.

Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamentos, modificação ou ampliação das vias terrestres.¹³⁸, p. 123

A gleba, contudo, também é o objeto sobre o qual incide o parcelamento do solo urbano, por se tratar do imóvel que será fracionado,

Igual ocorre com o lote por ser o produto dessa divisão que, porém, dela não é o único resultado em razão transmissão ao Poder Público, no loteamento, das áreas destinadas às vias de circulação, para uso institucional e, quando exigível, para preservação de recursos naturais.

O parcelamento do solo urbano consiste na subdivisão da gleba em lotes destinados à alienação e, portanto, à formação de novos núcleos urbanos que podem ter variadas dimensões e acarretar repercussões de ordens distintas na esfera patrimonial dos adquirentes e do

¹³⁶ RODRIGUES, Carlos Alexandre. *Como lotear uma gleba: parcelamento e desmembramento de solo, loteamento e condomínio de lotes*. Leme (SP): Imperium, 2023.

¹³⁷ AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

¹³⁸ FAZANO, Haroldo Guilherme Vieira. *Da propriedade horizontal e vertical*. Campinas (SP): C S Ed., 2003.

empreendedor, na conformação urbanística do Município e na proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se de atividade complexa que, por seus efeitos, é sujeita ao controle pelo Poder Público mediante imposição de restrições de ordens jurídica, urbanística e ambiental que incidem sobre o poder do proprietário usar e dispor da gleba,

Porém, a tutela dos requisitos de ordem jurídica, urbanística e ambiental tem abrangência mais ampla porque constitui dever da Administração Pública que a cumpre mediante: fiscalização da atividade de parcelamento do solo urbano, com exigência de observação dos requisitos da Lei nº 6.766/1979, constituindo crime contra a Administração Pública a realização de atividades voltadas ao loteamento e ao desmembramento irregulares e clandestinos; elaboração legislativa do plano urbanístico que norteia a análise e aprovação, pelo Município, do projeto de parcelamento do solo urbano; análise e aprovação do projeto de parcelamento pelo Estado, quanto à tutela ambiental e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, com imposição das restrições cabíveis.

A Administração Pública, ademais, tem o dever de fiscalizar a implantação do parcelamento do solo urbano, em especial quanto ao respeito às licenças concedidas, o que inclui a implantação da infraestrutura dentro do prazo para isso indicado na respectiva licença.

De igual modo, os órgãos de defesa do consumidor, quando necessário, têm atribuição para atuar em relação aos contratos e às obrigações assumidas pelo empreendedor com os adquirentes dos lotes.

Os requisitos à atividade de parcelamento do solo urbano impostos para a tutela dos adquirentes nos aspectos obrigacionais e, portanto, negociais; para a proteção da sociedade no que se refere ao planejamento e; controle urbanístico e para a proteção de todos mediante preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável e do patrimônio histórico, cultural, artístico e arqueológico, são estritamente relacionados à essa atividade e, por isso, devem ser considerados na formulação de uma definição.

Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei consideram que:

Parcelamento do solo urbano é subsistema do macrossistema da cidade, que expressa operação polivalente de integração de espaços públicos e privados, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, servindo de base a múltiplas acomodações civis, urbanísticas e ambientais relevantes.^{139, p. 2}

¹³⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

Esses autores, mediante análise da perspectiva ambiental do parcelamento do solo urbano, mas sem olvidar a civilista e a urbanística, complementam a sua definição ao afirmar:

Nesta perspectiva, o parcelamento do solo urbano é operação polivalente de integração de espaços públicos e privados no contexto da função socioambiental (ou “ecológico-ambiental) da cidade, pelo fracionamento sustentável da propriedade imobiliária, sob ênfase ao fato de que serve de base a uma multiplicidade de acomodações ambientais relevantes.

Eis aí, pois a perspectiva ambiental, mas com uma nota peculiar, repita-se, de leitura atrelada, compatibilizada e integrada, como complemento (não superação) das perspectivas civis e urbanísticas que também se exige no trato do parcelamento do solo urbano.^{140, p. 6-7}

Por seu turno, a definição da atividade de parcelamento do solo urbano não demanda a referência, de forma expressa, como sendo empresarial porque também são considerados empreendedores a cooperativa habitacional ou associação de moradores, proprietários ou compradores e o ente da administração pública direta ou indireta habilitado para promover a desapropriação da gleba com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de regularização fundiária de interesse social, como previsto no art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979.

Também não comporta a expressa menção à finalidade de alienação dos lotes formados pela subdivisão da gleba porque os requisitos da Lei nº 6.766/1979, em especial o registro do parcelamento do solo previsto em seu art. 18, são exigidos como requisitos prévios para o início das vendas, sendo, além disso, necessária a regularização fundiária em relação aos núcleos informais para que seja feita a outorga dos títulos de transmissão de domínio ou de constituição de direito real de outra natureza, como ocorre com a concessão de uso especial para fins de moradia e do direito real de uso.

A finalidade de alienação dos lotes, assim caracterizada como de transmissão da propriedade ou de constituição de direito real em favor de terceiro que não o empreendedor, é ínsita ao empreendimento de parcelamento do solo urbano e, em regra, constitui o seu principal objetivo, mas essa finalidade de alienação não é prevista na Lei nº 6.766/1979 como requisito para a exigência do registro do parcelamento do solo urbano feito pelas modalidades de loteamento e desmembramento.

Por isso, Toshio Mukai, Alaôr Caffé Alves e Paulo José Villela Lomar, ao formular o seu conceito de loteamento, observaram que:

¹⁴⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

O § 1º do art. 2º define a operação de loteamento. Trata-se de definição semelhante àquela dada pelo Decreto-lei nº 271/67, onde já se tinha retirado da caracterização do mesmo os elementos “venda de terreno mediante oferta pública” e “à prestações”, caracterização essa que era dada pelo Decreto-lei nº 58/67.^{141, p. 9}

Contudo, é bom observar, a ausência da figura do empreendedor como empresário é exceção e não altera a finalidade de alienações dos lotes que podem ser feitas por qualquer negócio jurídico que atenda à vontade das partes, inclusive doação.

O respeito à área mínima do lote, por seu turno, constitui requisito para a aprovação do parcelamento do solo urbano que deve ser feito em conformidade com a legislação urbanística da zona em que situado. O respeito à legislação urbanística pode, em tese, fazer com que em algumas zonas a área mínima seja superior à prevista no inciso II do art. 4º da Lei nº 6.766/1979. Essa área, além do mais, pode ser incompatível com a destinação do parcelamento do solo urbano, como ocorre com os loteamentos para atividades industriais que podem demandar lotes de maiores dimensões.

Por isso, a área mínima do lote não será incluída na definição do parcelamento do solo urbano a seguir formulada.

Diante do que foi exposto, considerados os seus elementos, objetos e diferentes requisitos, definimos o parcelamento do solo urbano como *a atividade ordenada de subdivisão da gleba em lotes dotados de infraestrutura básica e destinados à construção, com a finalidade de constituição de núcleos habitacionais, comerciais, industriais, de recreio, ou mistos que são integrados à área urbana mediante observação do plano diretor e dos requisitos urbanísticos previstos na legislação e com preservação, em conformidade com as legislações municipal, estadual e da União, do meio ambiente ecologicamente sustentável e do patrimônio histórico, paisagístico e arqueológico.*

1.5 Loteamento, desmembramento e desdobro

Conforme anteriormente mencionado¹⁴², o parcelamento do solo urbano consiste na subdivisão da gleba, por meio de loteamento ou desmembramento, em lotes que são dotados de infraestrutura básica e destinados ao recebimento de construção, o que decorre, de forma direta, do art. 2º, *caput*, e §§ 1º, 2º e 4º, da Lei nº 6.766/1979.

¹⁴¹ MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos*: comentários à nova lei n. 6.766, de 19-12-1979. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

¹⁴² No item **Definição do parcelamento do solo urbano**.

A Lei nº 6.766/1979, nos artigos referidos, indica a alteração do sistema viário como elemento próprio do loteamento, e o integral aproveitamento do sistema viário já existente como elemento específico do desmembramento.

Disso decorrem as definições que a seguir serão expostas.

1.5.1 Loteamento e desmembramento

Considera-se loteamento, para efeito de parcelamento do solo urbano, a subdivisão da gleba em lotes dotados de infraestrutura básica e destinados à edificação, em que seja promovida a abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, ou realizado o prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes.

Essa definição é a que decorre do § 1º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979, acrescida a referência à infraestrutura básica como requisito dos lotes porque prevista no § 4º desse artigo.

Desmembramento, por sua vez, é a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação e dotados de infraestrutura básica, mas com aproveitamento do sistema viário existente, sem que ocorra a abertura de novas vias de circulação e demais logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação das vias e logradouros já existentes.

A definição de desmembramento está contida no § 2º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979, sendo a referência à infraestrutura básica como requisito dos lotes, de igual modo, extraída do § 4º do referido artigo.

A diferença nas atividades de loteamento e de desmembramento do solo urbano, portanto, consiste na alteração, ou aproveitamento, da conformação do sistema viário e dos logradouros públicos que são os locais públicos de uso comum.

O sistema viário, segundo José Roberto Fernandes Castilho, é composto por espaços de circulação de diferentes tipos, podendo todos ser abrangidos na denominação de via:

Porém, o espaço de circulação dentro da cidade vai muito além da “rua”, porque envolve, dentre outras, vias de trânsito rápido (“freeways”), avenidas, marginais, etc. Daí porque o termo técnico para designar este espaço comum de circulação, é “via”, abrangendo todos os tipos daquilo que, no passado, se chamava de “logradouros públicos” (onde se “logra” ou “frui” do espaço público, a saber: rua, avenida, alameda, praça, jardim, largo, travessa, beco, ladeira, etc.).^{143, p. 96-97}

No loteamento, a alteração do sistema viário urbano, tanto pela abertura de novas vias de circulação e demais logradouros públicos, ou modificação dos já existentes, pode ensejar

¹⁴³ CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Direito urbanístico/direito da arquitetura*. Revisão Luiz Antonio Martins. São Paulo: Pillares, 2020.

importante impacto para a circulação de pessoas e veículos, o que facilita o fluxo dentro do núcleo urbano criado pelo loteamento e, ainda, entre as diferentes regiões da cidade ligadas por essas vias.

Efeito contrário, entretanto, também poderá ocorrer em razão de deficiências no projeto de abertura ou alteração das vias já existentes, ainda que pela não previsão de afluxo ao novo núcleo, ou de passagem, de quantidade de pessoas e veículos superiores ao que foi previsto.

Isso, porém, não se dá com o desmembramento em que não há qualquer alteração do sistema viário anterior à subdivisão da gleba em lotes.

Porque são necessárias para a adequada utilização dos lotes, as vias de circulação integram a infraestrutura básica do loteamento que deve ser implantada pelo empreendedor e também integram a infraestrutura mínima dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, como previsto no art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 6.766/1979.

Em razão da distinção legal, foi o desmembramento considerado como espécie do gênero loteamento, por ter menores requisitos em relação a este.

No entanto, é adequado considerar que loteamento e desmembramento são espécies do gênero parcelamento do solo urbano, tendo o desmembramento requisitos de menor monta em razão da manutenção do sistema viário já existente.

Ao distinguir loteamento e desmembramento a Lei nº 6.766/1979 não faz referência à infraestrutura básica ou infraestrutura mínima. Por isso, a presença dos requisitos de infraestrutura previstos no art. 2º, §§ 5º e 6º, da Lei nº 6.766/1979, consistentes em equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica pública e domiciliar, ou soluções para esse abastecimento quando somente for exigida a infraestrutura mínima, deve ser exigida nas duas espécies de parcelamento do solo urbano.

Além disso, não há distinção entre loteamento e desmembramento para efeito do registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979 que, para ser realizado, além do atendimento das normas técnicas, depende da apresentação da licença municipal e, quando cabível, estadual, das certidões destinadas a demonstrar os direitos e ônus reais incidentes sobre a gleba e do contrato padrão de compromisso de compra e venda.

Também não há distinção entre loteamento e desmembramento no que se refere à responsabilidade do empreendedor para a implantação da infraestrutura, seja básica ou mínima, da observação do procedimento específico para a resolução do contrato de compromisso de compra e venda pelo inadimplemento do compromissário comprador e para o depósito das

prestações devidas pelos compromissários compradores até que o empreendedor regularize a implantação das obras de infraestrutura.

Quanto aos parcelamentos anteriores à Lei nº 6.766/1979, deve-se lembrar que o Decreto-Lei nº 58/1937 obrigava a inscrição do loteamento antes do início das vendas dos lotes mediante oferta pública e pagamento do preço a prazo, ou prestações sucessivas e periódicas.

Nos demais casos, bastava ao proprietário requerer o arquivamento da planta do parcelamento no Registro de Imóveis, passando o Oficial de Registro a realizar a transcrição da venda de cada lote conforme apresentado, para transcrição, o respectivo contrato.

Em razão disso, para os parcelamentos promovidos sob a égide do Decreto-lei nº 58/1937, é necessário que o Oficial de Registro verifique sobre a existência de planta do parcelamento regularmente arquivado em sua serventia, ou no Registro de Imóveis da circunscrição que então era competente, pois a falta da inscrição do loteamento não configurará, nesse caso, parcelamento irregular do solo.

1.5.2 Desdobro

Além do loteamento e do desmembramento que são previstos na Lei nº 6.766/1979, a doutrina e a jurisprudência administrativa do Estado de São Paulo são uniformes ao reconhecer a figura do desdobro do imóvel, em que dispensado o registro previsto no art. 18 da referida Lei.

No Estado de São Paulo, o reconhecimento da preservação do desdobro como forma de parcelamento do solo urbano distinta do loteamento e do desmembramento sujeitos ao registro especial da Lei nº 6.766/1979 foi promovido pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Adriano Marrey, no Processo CG nº 53.995/1980, j. 5.02.1980, em que a consulta formulada pelo Instituto Imobiliário do Brasil foi respondida da seguinte forma:

A 5ª – “O desdobro do lote deve ser considerado como um desmembramento para os efeitos da citada lei” não, pois, conforme já observado, o novo diploma legal não regula especificamente, o fracionamento do solo. Contudo a subdivisão de lote não pode desatender ao preceito do art. 3º, parágrafo único, nem ao mínimo exigido no art. 4º, inc. II, da Lei. Não pode implicar na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem ao prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes (art. 2º, § 2º)”.¹⁴⁴

Consiste o desdobro na divisão do imóvel em duas ou mais áreas e que, em relação ao Registro Imobiliário, é feita pela averbação na matrícula de origem, com abertura de novas

¹⁴⁴ SÃO PAULO (ESTADO). *Processo CG nº 53.995/1980, j. 5.02.1980*. Desembargador Adriano Marrey [S.L.: s.n., 1980].

matrículas para as áreas desdobradas, ressalvada a possibilidade de manutenção da matrícula anterior para parte remanescente do imóvel de origem cuja área restante também deverá ser descrita por meio de averbação.

O desdobro, que é termo de origem fiscal, é forma de parcelamento do solo que pode ser definida como espécie de desmembramento do imóvel, assim considerado em seu sentido amplo.

Porém, a diferença que se estabelece entre o desmembramento regido pela Lei nº 6.766/1979 e o promovido mediante desdobro consiste no fato de que o primeiro depende, sempre, do registro previsto no art. 18 da referida Lei, ao passo que o mero desdobro, que é de pequeno porte, não demanda a realização de obras de infraestrutura e não caracteriza atividade empresarial, não demanda esse registro.

Afranio de Carvalho diz que “o desdobro ocasional de lote para configurar cada parte de maneira adequada a uma construção então visada” caracteriza atividade ordinária de qualquer proprietário que não é assemelhável à empresarial, como ocorre com a de um loteamento^{145, p. 66}.

Segundo Toshio Mukai, Alaôr Caffé Alves e Paulo José Villela Lomar, a Lei nº 6.766/1979 disciplinou somente o loteamento e o desmembramento que são formas de parcelamento do solo urbano que com efetiva repercussão urbanística, com efeitos no adensamento populacional e com demanda por realização de obras de infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários capazes de suportar o crescimento populacional, acrescentando que:

Por essa razão, e com vistas a delimitar o campo de incidência do novo diploma legal, cuidamos de efetuar, em face de suas disposições, distinções entre “gleba” e “lote” e entre “desmembramento” e “desdobro”. A primeira distinção é nítida na Lei, posto que, ao se definir tanto loteamento como desmembramento, menciona-se a “divisão da gleba em lote”. A segunda é necessária, tendo em vista que o desdobro, não tendo sido disciplinado pela Lei, segue regime jurídico distinto do desmembramento.^{146, p. X}

Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei, em relação aos desmembramentos não submetidos à obrigatoriedade do registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979, que configuram a situação de meros desdobros, dizem que:

¹⁴⁵ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

¹⁴⁶ MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à nova lei n. 6.766, de 19-12-1979*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.

Desmembramento de pequeno porte é desmembramento despido da feição de empreendimento imobiliário, aferível pelas circunstâncias de objetivas do parcelamento, quantitativas (especialmente a da quantidade de lotes resultantes do fracionamento e de suas áreas) e qualitativas (atento não só a cadeia de assentos, mas também de domínio e ao lapso temporal entre as inscrições, dentre outras circunstâncias peculiares que se possam agregar, aptas a inferir a ocorrência, ou não, de fraude à Lei⁹), ao qual se admite a dispensa do registro especial (art. 18 da Lei nº 6.766/79), bastando, então a averbação de controle (art. 167, inciso II, 4, da Lei nº 6.015/73, à vista da aprovação urbanística.^{147, p. 23-24}

A admissão do desdobro no Registro Imobiliário, portanto, requer a presença de elementos que demonstrem que não se trata de parcelamento do solo urbano que dependa do preenchimento do requisito consistente no registro previsto no art. 18 Lei nº 6.766/1979.

Quanto às formas como o desdobro pode ter origem, cabe, em primeiro lugar, distinguir entre a divisão do imóvel original em outros imóveis menores que decorre da vontade do proprietário, daquelas que não dependem dessa vontade.

Na desapropriação não consensual e na usucapião, quando incidirem sobre parte do imóvel objeto de determinada matrícula, são abertas matrículas próprias em favor dos novos proprietários para as áreas que lhes foram transmitidas, podendo a matrícula de origem ser mantida para o remanescente do imóvel, ou também ser aberta nova matrícula para esse remanescente, procedimentos realizados por ato de averbação lançado na matrícula original do imóvel desdobrado¹⁴⁸. Para isso não se exige licença específica do Município.

Por sua vez, a divisão mediante desdobro promovido pela vontade do proprietário sempre depende da apresentação, ao Oficial de Registro de Imóveis, da licença concedida pelo Município ou Distrito Federal, acompanhada da planta e dos memoriais descritivos.

A necessidade de licença municipal para o desmembramento e o loteamento está prevista nos arts. 167, inciso II, nº “4”, e 246, § 1º, da Lei nº 6.766/1979, não cabendo distinguir, para efeito de exigência dessa autorização, o desdobro como sendo modalidade não englobada no gênero, considera em sentido amplo, de parcelamento do solo urbano¹⁴⁹.

¹⁴⁷ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

¹⁴⁸ A abertura de nova matrícula para o imóvel inteiro, ou para parte dele, é considerada como feita por ato de averbação porque esse fato é sempre averbado na matrícula, ou na transcrição, de origem.

¹⁴⁹ Sobre essa licença, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo dispõem no subitem 165.5 do Capítulo XX do Tomo II que “165.6. Em qualquer hipótese de desmembramento não subordinado ao registro especial do art. 18, da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, sempre se exigirá a prévia aprovação da Prefeitura Municipal”. Em igual linha a seguinte decisão do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo: “REGISTRO DE IMÓVEIS - Dúvida - Desdobro - Desmembramento de lote de área urbana não subordinado ao registro especial da Lei nº 6.766/79 depende de prévia aprovação da municipalidade, nos termos do item 122.2, Capítulo XX, tomo II, das NSCGJ - Aprovação inexistente - Afronta, também, ao princípio da especialidade - Dúvida procedente - Recurso improvido” (Apelação nº 0015778-21.2021.8.26.0606, relator Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças, j. 30.09.2016).

A licença municipal para o desdobro do imóvel, por sua vez, é ato específico que não se confunde com o lançamento das novas áreas, separadamente, no cadastro fiscal do município, uma vez que esse cadastro tem finalidade específica para o lançamento tributário de Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU¹⁵⁰. Por isso, o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo decidiu na Apelação Cível nº 8.303-0/1-Birigui, j. 06.06.1988, DJ 22.02.1988, relator Desembargador Milton Evaristo de Santos, em que apresentado parecer pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria, Aroldo Mendes Viotti:

Nenhuma a relevância da circunstância de se encontrar, como afirmam os apelantes, consolidado e implantado de fato o loteamento, ou de vir a Municipalidade tributando o lote em questão já há longa data. Os fatos estranhos ao registro predial não hão de ser, em princípio, considerados, e a própria Lei do Parcelo do Solo Urbano, assim como as Normas de Serviço desta Corregedoria Geral (Cap. XX, itens 153 e 156), oferecem caminho para a regularização de situações de fato com a de que se cuida, consolidadas preteritamente à margem de suas disposições. Ademais, o fato de a Municipalidade considerar o lote vendido para fins de lançamento individuado de imposto nem mesmo implícita a aprovação da Prefeitura ao parcelamento realizado, porque é sabido que a tutela do interesse fiscal do Município não se confunde com a de seu interesse urbanístico.

Além da licença do Município, também para o desdobro pode ser exigível a licença estadual, pelo órgão ambiental competente, isso pelas razões que foram expostas no parecer apresentado pelo Juíza Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo,

¹⁵⁰ A Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo, aprovada pelo Decreto nº 62.137/2022, de 29 de dezembro de 2022, prevê no do art. 32: “**Art. 32.** O lançamento do Imposto Territorial Urbano será efetuado nos termos do seu regulamento. (Art. 34 da Lei nº 6.989, de 29/12/66, com a redação da Lei nº 15.406, de 08/07/11) **Parágrafo único.** O lançamento do imposto não presume a regularidade do imóvel e não se presta a fins não tributários”. (SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 62.137 de 29 de dezembro de 2022*. Substitui o Anexo Único do Decreto nº 61.810, de 14 de setembro de 2022, que aprova a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62137-de-29-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 24 set. 2023.) Também confirmando a distinção entre cadastro fiscal e autorização para o desmembramento são os precedentes administrativos da Corregedoria Geral da Justiça, dentre os quais cabe destacar: “RECURSO ADMINISTRATIVO – Pedido de providências – Alegado desdobro de lotes – Requerimento para abertura de matrículas – Lançamento fiscal que não dispensa a autorização municipal para o desdobro – Inexistência de procedimento administrativo perante a Municipalidade – Parecer pelo não provimento do recurso” (Processo 1003763-42,2021.8.26.0100, cf. parecer da Juíza Auxiliar da Corregedoria, Leticia Fraga Benitez, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 07.03.2022). Ainda nessa linha decidiu o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, em acórdão em que constou na fundamentação: “Um ponto, no entanto, precisa ser melhor esclarecido: o parcelamento do lote – parcelar é gênero do qual desmembrar é espécie – demanda, sempre, autorização da Municipalidade (item 151.5, Capítulo XX, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça), a qual não pode ser substituída por mero desdobro fiscal do lote. Com efeito, já decidiu que: ‘A aprovação municipal relativa a desdobro não pode inferir-se do mero lançamento fiscal concernente às unidades resultantes da divisão dos lotes’ AP. Cíveis nºs 5.857-0 e 5.880-0, Capital. 24.6.86 - Des. Aniceto Lopes Aliende). Assim, ao receber um título que trata da alienação de parcela de um lote, deve o Oficial verificar tal autorização e em seguida, observados os princípios registrários, abrir matrícula para o imóvel descrito” (Apelação Cível 9.612-0/9, relator Desembargador Milton Evaristo dos Santos, j. 20.03.1989). Nesse acórdão, em que foi adotado parecer do então Juiz Auxiliar da Corregedoria, Hélio Lobo Júnior, também se verifica: “O desdobro ‘(que não é conceito tecnicamente registral, mas fiscal)’ (Decisões Administrativas, Biênio 82/83, ed. RT – pág. 141 – ementa 46), nada mais é do que o desmembramento de um lote em dois”.

Stefânia Costa Amorim Requena, no Processo nº 1000695-94.2018.8.26.0360, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ricardo Mair Anafe, em 13.01.2020, DJ 28.01.2020, em que consta:

A Lei Florestal não visa somente proteger as florestas, mas toda formação vegetal de qualquer ecossistema, razão pela qual merece ser aplicada também às vegetações da cidade, seja na zona rural ou urbana.

Logo, a anterior inscrição junto ao CAR – Cadastro Ambiental Rural em nada favorece o recorrente na medida em que, ante a continuidade da existência de área de preservação permanente em área recepcionada como de expansão urbana, há que se ter autorização do órgão competente para o pretendido desdobro.

Desta forma, claro está que o desdobro, sem a identificação e delimitação das áreas de proteção permanente inseridas nos lotes a serem criados e sem a licença ambiental, certamente colidirá com as disposições contidas na Lei 12.651/12 e nas instruções dos Órgãos de Proteção Ambiental.

As áreas de preservação ambiental nas propriedades caracterizam-se como uma limitação administrativa necessária à tutela do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, em harmonia com a função social da propriedade, o que legitima haver restrições aos direitos individuais em benefício dos interesses de toda a coletividade.

De acordo com a jurisprudência do E. STJ, a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal constitui-se uma obrigação *propter rem*, que se transfere automaticamente ao adquirente ou ao possuidor do imóvel. Por se tratar de conduta em sintonia com todo o sistema de proteção ao meio ambiente, o mesmo deve ocorrer em relação às áreas de preservação ambiental, cumprindo, pois, ao Oficial registrador exigir sua averbação quando do desdobro do imóvel.

Também devem ser observadas no desdobro de área urbana as medidas mínimas previstas na Lei nº 6.766/1979, ou seja, 125m² de área total e frente mínima de cinco metros, salvo se norma específica exigir medidas maiores, ou por lei forem admitidas medidas menores para aquela zona urbana.

Toshio Mukai, sobre essas medidas, afirma:

O desmembramento é a divisão da gleba em lotes, com aproveitamento do sistema viário existente. O desdobro é a divisão de lote em outros lotes (como a Lei nº 6.766/79 não admite lote com área inferior a 125 m², no desdobro não pode resultar lote inferior a essa).¹⁵¹, p. 121

O desdobro do imóvel pela vontade do proprietário, ademais, não se presta para afastar o cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 6.766/1979 que, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, contém normas de natureza cogente, ou seja, que não são passíveis de serem afastadas com fundamento na autonomia da vontade privada.

Em regra, o desdobro é forma de subdivisão de lotes anteriormente formados mediante regular parcelamento do solo urbano, sem intenção do proprietário em promover novo parcelamento como atividade empresarial que, salvo se promovida pelo Poder Público ou em

¹⁵¹ MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

forma de cooperativa ou associação de moradores, caracteriza a atividade de parcelamento do solo urbano.

Isso não significa que o desdobro não pode ser feito em relação a imóveis que, embora situados em núcleos urbanos já consolidados, não tiveram origem em loteamento registrado na forma da Lei nº 6.766/1979, ou das legislações que a precederam, ou forem situados em áreas de expansão urbana que tinham, anteriormente, destinação rural.

Também não significa que os desmembramentos de lotes são, sempre, isentos do registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

Ao contrário, os lotes oriundos de regular parcelamento do solo podem ter diferentes dimensões e finalidades de uso e podem, até, englobar grande parte da quadra em que estão situados, a depender do planejamento feito pelo empreendedor, além de ser possível a reserva de quadra não dividida em lotes.

Reservada área de extensão suficiente para receber novo parcelamento por meio de divisão em outros lotes, impõem-se ao empreendedor a realização de novo registro do art. 18 da Lei nº 6.766/1979 em relação ao imóvel que será desmembrado.

Igual ocorre com o empreendedor que pretender subdividir os lotes do parcelamento já registrado, alterando, às vezes sob a fundamentação de que se trata de mero desdobro, a conformação urbanística e ambiental que foi submetida ao Poder Público e que delimita as licenças concedidas pelos órgãos competentes, o que não lhe é permitido fazer.

Em todas essas situações, deve ser observado, no controle promovido pelo Oficial de Registro de Imóveis, se há risco de burla à legislação de parcelamento do solo urbano, com recusa da averbação do desdobro sempre que assim ocorrer.¹⁵²

¹⁵² Os precedentes da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo são no sentido de que não é possível o desdobro de imóvel situado em conjunto habitacional, porque desvirtuaria a concepção urbanística e ambiental dessa modalidade de empreendimento. Nesse sentido o parecer apresentado pela Juíza Assessora da Corregedoria, Leticia Fraga Benitez, no Processo 1017747-74.2021.8.26.0562, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Fernando Antonio Torres Garcia, j. 18.02.2022, em que consta: “Ultrapassado este ponto, o subitem 167.1 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, define o conjunto habitacional como o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor. A partir desta redação infere-se, então, não se tratar de mero lote, mas sim de unidade habitacional. Como se sabe, o empreendimento é aprovado pela Municipalidade e pelo GRAPROHAB (inciso II do artigo 5º do Decreto Estadual n.º 52.053/07), além de deter finalidade social. Além disso, o terreno é dimensionado para conter um projeto harmônico equilibrando-se os aspectos urbanísticos, ambientais, jurídicos, registrários e protetivos dos adquirentes. Nesta ordem de ideias, aliás como já fixado anteriormente por esta Corregedoria Geral da Justiça em diversos precedentes, a pretensão inaugural resta inviável porquanto eventual desdobro implicaria em aumento do número das unidades autônomas; em potencial adensamento da ocupação e aumento da carga sobre a estrutura do conjunto, desvirtuando, também, a finalidade precípua do empreendimento. Como bem destacado pelo Oficial Registrador, o acolhimento da pretensão poderá, inclusive, gerar o ‘efeito manada’ em que, em virtude do deferimento da divisão do lote, um número indiscriminado de proprietários faça o mesmo, acarretando o colapso populacional e estrutural do empreendimento”. (SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007*. Reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de

As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo contêm rol exemplificativo de diferentes situações que podem caracterizar a intenção de fraude à legislação de parcelamento do solo urbano, dispondo no item 165.5, nºs 1 a 6, do Capítulo XX que para a dispensa do registro especial, que é o previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979, o Oficial de Registro de Imóveis deve ter especial atenção em relação às seguintes circunstâncias:

- (1) não implicar transferência de área para o domínio público;
- (2) não tenha havido prévia e recente transferência de área ao Poder Público, destinada a arruamento, que tenha segregado o imóvel, permitido ou facilitado o acesso a ela, visando tangenciar as exigências da Lei nº 6.766/79;
- (3) resulte até 10 lotes;
- (4) resulte entre 11 e 20 lotes, mas seja servido por rede de água, esgoto, guias, sarjetas, energia e iluminação pública, o que deve ser comprovado mediante a apresentação de certidão da Prefeitura Municipal;
- (5) não ocorram desmembramentos sucessivos, exceto se o novo desmembramento não caracterizar intenção de afastar o cumprimento das normas que regem o parcelamento do solo urbano em razão do tempo decorrido entre eles, da alteração dos proprietários dos imóveis a serem desmembrados, sem que os novos titulares do domínio tenham participado do fracionamento anterior;
- (6) Na hipótese do desmembramento não preencher os itens acima, ou em caso de dúvida, o deferimento dependerá de apreciação da Corregedoria Permanente.¹⁵³, cap. XX, seção VII, subseção I, p. 479

Em relação à averbação da abertura de rua sem o cumprimento das exigências legais, a começar pela comprovação de que está regularmente inscrita como integrante do sistema viário municipal¹⁵⁴, os itens 126 e 126.1 do Capítulo XX do Tomo II da Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo dispõem:

126. Para a averbação de abertura de rua, deverá ser exigida certidão da Prefeitura Municipal, contendo sua perfeita caracterização (localização, medidas, área ocupada) e possibilitando o seguro controle de disponibilidade do imóvel em que aberta.
- 126.1. Fora dessas hipóteses, será necessária a intervenção judicial, atentando o cartório para o fato de que a abertura de rua, sem o cumprimento das exigências legais, é prática indevida que facilita a proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos.¹⁵⁵, cap. XX, seção III, p. 453

Projetos Habitacionais – GRAPROHAB. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-52053-13.08.2007.html>. Acesso em: 24 set. 2023.)

¹⁵³ SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁵⁴ Conforme parecer apresentado pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria, Walter Rocha Barone, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ruy Camilo, no Processo CG 2007/6702, j. 28.01.2008: “REGISTRO DE IMÓVEIS - Desmembramento de matrícula em virtude da abertura de ruas sobre a área original dando origem a quatro lotes - Inviabilidade - Falta de prova da regularidade dos logradouros públicos noticiados - Ausência de pontos de amarração segura na planta apresentada para a descrição dos lotes - Necessidade de prévia autorização para desdobro relativamente a um dos lotes em questão - Recurso improvido”.

¹⁵⁵ SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

Com efeito, a doação ao município de área destinada à abertura de via de circulação, que corresponde à subdivisão do imóvel mediante alteração do sistema viário, é indicativo da intenção de posterior parcelamento das quadras que serão formadas com o novo sistema viário, o que impõe a exigência do registro especial do parcelamento do solo urbano para os desmembramentos que incidirem sobre esses novos imóveis.¹⁵⁶

Do mesmo modo ocorre com a permuta de áreas entre o proprietário do terreno e o Município, para a abertura de via circulação que segregue o imóvel original.

Nada impede que o Poder Público, para adequação do seu sistema viário, promova a abertura de via de circulação ocupando parte de imóvel de propriedade privada, mediante desapropriação dessa área que também pode ser feita por consenso e, neste caso, por escritura pública, dispensando-se ação judicial.

Porém, ao fazê-lo o Município tem suporte em legislação específica, que pode ser o plano diretor ou lei que o substitua, de modo que o proprietário terá meios para demonstrar que a existência das áreas que remanescerem em seu domínio, não foram desmembradas com a intenção de se promover parcelamento do solo urbano que estaria sujeito ao registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

Mesmo essa situação, entretanto, requer cautela na análise da solicitação de desdobro dos imóveis formados pela abertura da rua, pois a prévia forma adotada para a abertura de rua é somente uma das circunstâncias a serem consideradas pelo Oficial de Registro de Imóveis.

O pequeno número de lotes formados pelo desmembramento, por seu turno, pode ser indicativo da existência de situação de mero desdobro, embora esse fato, por si só, não baste para dispensar o registro especial do parcelamento do solo urbano.

Cabe observar, nesse ponto, que não há legislação específica para a dispensa do registro do art. 18 da Lei nº 6.766/1979 quando o desmembramento ocasionar a divisão do imóvel em poucos lotes.

¹⁵⁶ A Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo decidiu que a exigência do registro do art. 18 da Lei nº 6.766/1979 incide mesmo quando a doação das áreas destinadas à abertura de ruas, para o município, ocorreu e foi registrada antes da referida Lei, como se verificar no parecer apresentado pelo Juiz Auxiliar da Corregedoria, Luis Paulo Aliende Ribeiro, no Processo 05/01/Mogi das Cruzes, em que consta: “O requerimento inicial tinha por fundamento a argumentação de que se trata de mero desmembramento de área, que utiliza infra-estrutura e sistema viário já existentes, e, por tal razão, prescinde dos requisitos necessários à implantação de um loteamento. Ocorre, no entanto, que a via pública referida foi aberta em razão de doação feita pelos empreendedores do parcelamento à Municipalidade, objeto da matrícula nº 38.787 do referido registro imobiliário. As questões pertinentes à doação ou permuta de área para abertura de ruas e à utilização desse singelo expediente como tentativa de burla às disposições da Lei nº 6.766/79, são objeto de firme orientação desta Egrégia Corregedoria Geral da Justiça, e constam das Normas de Serviço itens expressos cujo atendimento se revela suficiente para obstar eventuais pretensões de fraude à lei que regula o parcelamento do solo”.

A necessidade de realização de obras de infraestrutura é indicativo de que o desmembramento do imóvel, destinado à alienação dos lotes assim formados, é potencialmente caracterizador de atividade empresarial e acarreta risco concreto aos futuros adquirentes dos lotes que, sem a existência de infraestrutura, não poderão dar aos seus imóveis a finalidade a que se destina¹⁵⁷.

Por isso, mesmo em situações de pequeno número de lotes a serem formados, independentemente da finalidade residencial, comercial, industrial ou de recreação que possam assumir, deve o controle da dispensa do registro do art. 18 da Lei nº 6.766/1979 comportar especial atenção.

Os desdobros sucessivos de determinada área são, de igual forma, indicadores da possível intenção de fraudar a legislação de parcelamento do solo urbano.

Por fim, o adquirente de lote situado em parcelamento regularmente registrado, sendo distinto do empreendedor, pode pretender o posterior desdobro do seu imóvel, e nisso, em princípio, não se vislumbra intenção de fraudar a legislação de parcelamento do solo urbano.

Assim ocorrendo, porém, ainda será necessária a apresentação da licença municipal, com observação da área e frente mínima para os novos lotes, devendo o proprietário, também, observar eventuais restrições convencionais impostas no registro do parcelamento e que podem abranger a vedação ao desdobro dos lotes.

Destarte, compete ao Oficial de Registro de Imóveis, ao receber a solicitação de averbação de desdobro, sem o registro do art. 18 da Lei nº 6.766/1979, promover controle para impedir as situações de fraude às normas do parcelamento do solo urbano.

Esse controle também deve ser efetuado pelo Juiz a que for atribuída a Corregedoria Permanente do Registro de Imóveis e pelas Corregedorias Gerais da Justiça na decisão que for prolatada em recurso apresentado em procedimento que o interessado suscitar contra a recusa de averbação do desdobro.¹⁵⁸

¹⁵⁷ O art. 8º, inciso II, do Decreto nº 66.960/2022 do Estado de São Paulo, que reestruturou o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB, obriga a submissão à análise pelo referido grupo e obtenção de licença estadual para os desmembramentos para fins habitacionais “ [...] que resultem em mais de 10 (dez) lotes não servidos por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica pública;”. (SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. Decreto nº 66.960, de 08 de julho de 2022. *Reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB e dá providências correlatas*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66960-08.07.2022.html>. Acesso em: 24 set. 2023.).

¹⁵⁸ Isso sem prejuízo de apuração de eventual infração disciplinar, pelo Oficial de Registro de Imóveis, decorrente da realização da averbação de desdobro feita em clara situação de fraude à legislação sobre o parcelamento do solo urbano.

1.6 Parcelamento regular, irregular, clandestino e regularizado

Para efeito de classificação, são regulares o loteamento e o desmembramento implantados mediante aprovação pelo Município, ou Distrito Federal, e pelo Estado quando necessário, com registro no Registro Imobiliário e com execução das obras de infraestrutura conforme as licenças concedidas e dentro do prazo fixado pelo Município.

Por sua vez, é irregular o parcelamento do solo urbano que apesar de aprovado pelo Poder Público é implantado, ou se encontra em processo de implantação, sem o prévio registro no Registro de Imóveis.

Também é considerado irregular o parcelamento do solo urbano que, apesar do seu registro no Registro Imobiliário, é implantado em desacordo com a aprovação concedida, ou as obras de infraestrutura não são executadas conforme o cronograma aprovado.

Parcelamento clandestino é o implantado, ou em processo de implantação, sem prévia aprovação do Poder Público.

Por fim, é regularizado o parcelamento do solo urbano que, embora realizado de forma irregular ou de forma clandestina, é objeto de posterior regularização¹⁵⁹.

Os procedimentos de regularização do loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal e pelo Distrito Federal são previstos no art. 38 da Lei nº 6.766/1979, bem como na Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, o que será tratado em item próprio.

A menção aos loteamentos regularizados tem relevância no fato de que a regularização demanda planejamento e providências de diferentes naturezas, inclusive técnicas, algumas com custos elevados e outras passíveis de atingir interesses conflitantes como, por exemplo, ocorre com o ressarcimento das despesas com as obras de infraestrutura, bem como é importante porque nem sempre a regularização dá ao parcelamento do solo urbano a conformação urbanística e ambiental que teria se fosse implantado conforme as diretrizes fixados pelas normas aplicáveis.

¹⁵⁹ Os entes públicos e os demais legitimados para promover a regularização fundiária urbana são os indicados no art. 14, incisos I a V, da Lei nº 13.465/2017, que prevê: “Art. 14. Poderão requerer a Reurb: I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público [...]”.

Lembra-se, ainda, que a promoção de parcelamento do solo urbano de forma não regular, o que abrange os parcelamentos classificados como clandestinos e como irregulares, constitui crime contra a administração pública, sendo punível de forma qualificada a realização de parcelamento por quem não tem título legítimo de propriedade, ou omite de forma fraudulenta fato a ele relativo, incorrendo nesses crimes quem de qualquer modo concorrer para sua prática, incluídos os mandatários do loteador, o diretor e o gerente de sociedade, como previsto nos arts. 50 e 51 da Lei nº 6.766/79.

1.7 Conjuntos habitacionais

Os conjuntos habitacionais, que são empreendimentos destinados à construção de moradias para população de baixa renda, podem assumir a forma de parcelamento de solo urbano, ou outra como, por exemplo, o condomínio edilício, ou comportar, de forma mista, lotes com habitações térreas e conjuntos de edifícios dotados de unidades habitacionais autônomas.

A Lei nº 6.766/1979, no inciso II do art. 4º, faz referência à edificação de conjuntos habitacionais de interesse social ao dispor que, neles, os lotes poderão ter área total inferior a 125m² e frente inferior a cinco metros, conforme aprovação pelos órgãos públicos competentes.

Tendo em conta as suas características e finalidade, o item 167.1 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça define os conjuntos habitacionais do seguinte modo: “167.1. Entende-se como conjunto habitacional o empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor”.¹⁶⁰, cap. XX, seção VII, subseção II, p. 480-481

Porém, se for implantado na forma de parcelamento do solo urbano está o conjunto habitacional sujeito ao registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979, porque, além proteção aos adquirentes, deve atender as normas urbanísticas e ambientais que incidirem em relação ao empreendimento.

A obrigatoriedade desse registro não é alterada pela construção de casas nos respectivos lotes, ou de blocos de edifícios, pois tal fato isolado, nos conjuntos habitacionais, não transforma a totalidade do parcelamento do solo urbano em condomínio edilício, nem o lote em unidade autônoma.

¹⁶⁰ SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em: <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

Não há, é claro, vedação para a existência de condomínio edilício nos blocos de edifícios dotados de unidades habitacionais autônomas, em que a existência dessa espécie de unidade é vinculada à edificação, mas isso não afeta os lotes que forem dotados de casas destinadas à moradia unifamiliar.

Diante da diversidade de institutos que podem ser utilizados nos conjuntos habitacionais, ainda as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no item 167.1.1, dispõem:

167.1.1. Os conjuntos habitacionais poderão ser constituídos de parcelamento do solo com unidades edificadas isoladas, parcelamento do solo com edificações em condomínio, condomínios horizontais ou verticais ou ambas as modalidades de parcelamento e condomínio. ¹⁶¹, cap. XX, seção VII, subseção II, p. 481

No Estado de São Paulo, da licença para a implantação de conjunto habitacional é subordinada às hipóteses previstas no art. 8º do Decreto nº 66.960/2022, ao passo que o Manual do GRAPROHAB, aprovado pelo referido Decreto, indica dos requisitos técnicos que devem ser observados na elaboração dos projetos que serão submetidos à análise pelos órgãos estaduais competentes.

Por sua vez, a Lei nº 4.380/1964, que contém normas sobre o sistema financeiro para aquisição de casa própria, confere, no inciso I do art. 4º, prioridade na aplicação dos recursos, nele especificados, que forem destinados à construção de conjuntos habitacionais destinados à eliminação de favelas, mocambos e outras aglomerações em condições sub-humanas de habitação.

Ainda no Estado de São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, em seu item 167¹⁶², cap. XX, seção VII, subseção II, p. 480, dispensam o registro do parcelamento do solo urbano previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979 para os conjuntos habitacionais construídos pelas pessoas jurídicas relacionadas nos incisos VII e VIII do art. 8º da Lei nº 4.380/1964¹⁶³,

¹⁶¹ SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em:

<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁶² SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em:

<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁶³ Os incisos VII e VIII do art. 8º da Lei nº 4.380/1964 dispõem que o sistema financeiro da habitação, destinado a facilitar e promover a construção e a aquisição da casa própria ou moradia, de forma especial pelas classes de menor renda, será integrado: “VII – pelos órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que haja participação majoritária do poder público, que operem, de acordo com o disposto nesta Lei, no financiamento de habitações e obras conexas; VIII – pelas fundações, cooperativas e outras formas associativas para construção ou aquisição da casa própria sem finalidade de lucro, que se constituirão de acordo com as diretrizes desta Lei;” (BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco

assim como especificam, no item 168.1 do referido Capítulo¹⁶⁴, cap. XX, seção VII, subseção II, p. 481-482, os documentos que devem ser apresentados ao Oficial de Registro de Imóveis para a averbação da construção do conjunto habitacional, incluídas as licenças pelos órgãos municipais e estadual competente e os documentos que forem próprios de cada instituto jurídico adotado para a sua implantação, como a convenção de condomínio se o conjunto habitacional for revistos da forma de condomínio edilício.

1.8 Vedações e restrições ao parcelamento da gleba

Em consonância com as finalidades de tutela de ordem jurídica dos adquirentes dos lotes, tutela urbanística e tutela do meio ambiente ecologicamente sustentável, a Lei nº 6.766/1979, em seus arts. 2^a-A e 3^o, prevê vedações, restrições e limitações específicas para a atividade de parcelamento do solo promovida pelo empreendedor.

O primeiro desses requisitos, previsto no art. 2^a-A, visa a assegurar que o empreendedor, responsável pelo parcelamento do solo, terá poderes para promover a sua implantação.

Para que assim ocorra, o art. 2^a-A da Lei nº 6.766/1979, em suas alíneas “a” a “e”, dispõe que somente pode ser empreendedor:

- a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;
- b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e sub-rogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
- c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
- d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis;
- e) a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento.¹⁶⁵

A responsabilidade do empreendedor pela implantação do parcelamento do solo urbano tem por objetivo a transmissão aos adquirentes da propriedade dos lotes que sejam dotados da infraestrutura prevista em lei e formados mediante observação dos requisitos de ordem

Nacional da Habitação (BNH) [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 24 set. 2023.).

¹⁶⁴ SÃO PAULO (Estado). *op. cit.*, p. 481-482.

¹⁶⁵ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

urbanística, de tutela ao patrimônio histórico, paisagístico, cultural e arqueológico e de respeito às normas destinadas à proteção do meio ambiente ecologicamente sustentável que norteiam essa espécie de parcelamento.

Diante da sua importância e das diferentes características que lhe são inerentes, a definição da figura e a análise das diferentes obrigações do empreendedor, assim como as do proprietário do imóvel que não for empreendedor, serão feitas em itens próprios.

Entretanto, desde logo se observa que o proprietário do imóvel que não for o empreendedor deve sub-rogar-se nas obrigações por esse assumidas, respondendo solidariamente pela conclusão do empreendimento e pelos danos que forem causados, em razão da atividade de parcelamento, aos adquirentes dos lotes e ao Poder Público concedente das autorizações necessárias, inclusive no que tange aos danos decorrentes do descumprimento dos requisitos de ordem ambiental.

Quanto à reparação por danos, igual responsabilidade é atribuída ao ente da administração pública direta, à cooperativa habitacional ou associação de moradores autorizados pelo titular de domínio, e à associação de proprietários ou compradores que assumir a responsabilidade pela implantação do parcelamento.

O proprietário da gleba, de forma não menos importante, responde pela obrigação de outorgar o título de transmissão do domínio do lote ao seu adquirente, salvo nos casos de outorga de título de legitimação de posse, concessão de direito real de uso e concessão de uso especial para fins de moradia que são previstos na Lei nº 13.465/2017 como institutos jurídicos aplicáveis à regularização fundiária urbana, sendo esses institutos também previstos na Lei nº 10.257/2001.

Por sua vez, em relação à conformação geológica da gleba, não é admitido o parcelamento do solo urbano em terrenos em que existentes as condições previstas nos incisos I a V do parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979, que são:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.¹⁶⁶

¹⁶⁶ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Essas condições podem abranger toda a gleba que se pretende parcelar, ou parte dela. Porém, mesmo se existentes somente em parte da gleba essas condições podem impedir o parcelamento do restante do imóvel se o tornarem incompatível com os objetivos de tutela dos direitos dos adquirentes, do respeito às normas urbanísticas e do meio ambiente ecologicamente sustentável.

A primeira restrição prevista no art. 3º da Lei nº 6.766/1979 diz respeito aos terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, em que não se admite o parcelamento do solo sem que exista sistema que assegure o escoamento de águas pluviais.

O sistema de escoamento de águas pluviais integra a infraestrutura básica dos parcelamentos do solo urbano e é previsto como obrigatório também para a infraestrutura mínima dos parcelamentos de imóveis nas zonas declaradas como de interesse social.

Esse sistema assegura a manutenção do acesso e circulação na área ocupada pelo parcelamento do solo urbano, a não formação de condições insalubres em razão do volume previsto para as precipitações pluviais e a preservação das construções que forem realizadas, devendo o projeto do sistema de escoamento de águas pluviais observar as normas técnicas que forem aplicáveis.

Tendo em consideração a ocorrência de chuvas, Michele Silva Santana¹⁶⁷ informa que a condição de risco em relação ao imóvel decorre da conjunção de dois elementos que são a suscetibilidade à ocorrência do evento apto a provocar destruição e a vulnerabilidade dos ocupantes em razão das condições como da ocupação do terreno e das construções nele realizadas.

O aterramento de materiais nocivos à saúde, que é a segunda hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766/1979, é causa de risco à saúde dos ocupantes

¹⁶⁷ SANTANA, Michele Silva. *Conceitos fundamentais de risco e de áreas de risco*. Belo Horizonte (MG): CPRM – Serviço Geológico do Brasil – Companhia de Pesquisa de Recursos Naturais, [20--?]. Disponível em: <https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Capacitacao/Material%20Did%C3%A1tico/CBPRG%20-%202017/Conceitos%20Fundamentais%20de%20C3%81reas%20de%20Risco.pdf>. Acesso em: 1 maio de 2023. Essa autora apresenta quadro com os seguintes graus de risco relacionados com as chuvas (precipitação pluviométrica): “R1 Baixo: não há indícios de desenvolvimento de processos destrutivos em encostas e margens de drenagem. Mantidas as condições existentes, não se espera a ocorrência de eventos destrutivos. R2 Médio: Observa-se a presença de alguma(s) evidência(s) de instabilidade (encostas e margens de drenagens), porém incipiente(s). Mantidas as condições existentes, é reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas. R3 Alto: Observa-se a presença de significativa(s) evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes etc.). Mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas); R4 Muito Alto: As evidências de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de escorregamento, feições erosivas, proximidade da moradia em relação ao córrego etc.) são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas” (*op. cit.*).

permanentes da área contaminada e das pessoas que por ela circulam, sendo matéria atinente à preservação da saúde pública em razão da impossibilidade da prévia identificação e delimitação das pessoas potencialmente atingidas pelos efeitos da contaminação do solo.

No Estado de São Paulo, as diretrizes e procedimentos para a proteção do solo e gerenciamento de áreas contaminadas são previstas na Lei nº 13.577/2009¹⁶⁸, em que contidas, no art. 3º, incisos II a VI, as seguintes definições:

II - Área Contaminada: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger;

III - Área Contaminada sob Investigação: área contaminada na qual estão sendo realizados procedimentos para determinar a extensão da contaminação e os receptores afetados;

IV - Área com Potencial de Contaminação: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria onde são ou foram desenvolvidas atividades que, por suas características, possam acumular quantidades ou concentrações de matéria em condições que a tornem contaminada;

V - Área Remediada para o Uso Declarado: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria anteriormente contaminada que, depois de submetida à remediação, tem restabelecido o nível de risco aceitável à saúde humana, considerado o uso declarado;

VI - Área Suspeita de Contaminação: área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria com indícios de ser uma área contaminada; [...].¹⁶⁹

O art. 5º, incisos I a IV, da referida Lei dispõe sobre a manutenção de Cadastro de Áreas Contaminada constituído com as informações sobre empreendimentos e atividades que: “**I** - sejam potencialmente poluidores; **II** - no passado abrigaram atividades passíveis de provocar qualquer tipo de contaminação do solo; **III** - estejam sob suspeita de estarem contaminados; **IV** - demais casos pertinentes à contaminação do solo”.¹⁷⁰

Ainda no Estado de São Paulo, cabe à Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB identificar as áreas contaminadas e remediadas comunicar esses fatos ao Oficial de Registro da circunscrição do imóvel, para averbação na matrícula, assim como comunicar a reabilitação da área, o que tem previsão na Lei Estadual nº 13.577/2009, no Decreto que a regulamentou e, ainda, nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo

¹⁶⁸ Regulamentada pelo Decreto nº 59.263/2013. (SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Decreto nº 59.263, de 5 de junho de 2013*. Regulamenta a Lei nº 13.577, de 8 de julho de 2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59263-05.06.2013.html>. Acesso em: 24 set. 2023).

¹⁶⁹ SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Lei nº 13.577, de 08 de julho de 2009*. Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-08.07.2009.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁷⁰ SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *op cit.*

que no item 9, “b”, nºs 39 a 41, do Capítulo II dispõe sobre a averbação, na matrícula do imóvel, dos seguintes fatos:

- 39. informação de classificação da área, pela CETESB, como Área Contaminada sob Investigação;
- 40. informação de classificação da área, pela CETESB, como Área Contaminada com Risco Confirmado;
- 41. informação de classificação da área, pela CETESB, como Área Reabilitada para o Uso Declarado (AR); ¹⁷¹, cap. XX, seção VII, p. 393

A importância dessa comunicação e da averbação na matrícula do imóvel decorrem da necessidade de proporcionar conhecimento a terceiros que pretendam adquirir ou ocupar o terreno contaminado e, mais, permitir a concreta aplicação da vedação ao uso da área para a implantação do parcelamento do solo urbano, a instituição de condomínio edilício, condomínio de lotes, ou outra destinação incompatível com a situação existente¹⁷².

A declividade¹⁷³ igual ou superior a 30% (trinta por cento) impede o parcelamento do terreno, salvo se forem atendidas as exigências específicas impostas pelas autoridades competentes.

Assim porque os terrenos com declividade superior a 30% apresentam potencial risco de movimentação do solo, em razão das suas condições geológicas, e são potencialmente instáveis sem a realização de obras de contenção, estabilização, drenagem e outras que proporcionem a estabilidade do solo e, em consequência, das construções nele introduzidas, cabendo observar, novamente, que o lote consiste em terreno destinado à construção.

¹⁷¹ SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais* - tomo II. Disponível em:

<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁷² Como exemplo da importância das normas estaduais relativas à identificação e controle das áreas contaminadas, pode ser citado o que ocorreu com o Condomínio Barão de Mauá, situado no Município de Mauá, composto por 44 edifícios, que foi parcialmente implantado em área contaminada por quarenta e quatro gases tóxicos, alguns cancerígenos, com risco aos moradores que, no ano de 2001, eram aproximadamente cinco mil pessoas. Esse fato foi noticiado pela imprensa (conforme notícia publicada no jornal Folha de São Paulo de 28 de agosto de 2001) e consta no *site* da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo – Alesp, em que se verifica: “Os moradores do condomínio Barão de Mauá mencionaram a semelhança do problema que enfrentam com aquele que ocorreu no Shopping Center Norte: ambos foram construídos sobre uma área poluída, que anteriormente fora um lixão. Os reclamantes do condomínio aguardam há 11 anos uma solução para o caso. Segundo os condôminos do Barão de Mauá, a preocupação deve-se à constatação da existência de 44 gases tóxicos (alguns cancerígenos), por análises já realizadas na área do condomínio, onde cerca de 5 mil moradores correm risco de vida. De acordo com os condôminos, quando da aquisição do terreno, então pertencente à Cofap, a Fiat assumiu os passivos da antiga proprietária, entre os quais aqueles que resultaram na poluição do local, que funcionava como aterro industrial clandestino da Cofap. A deputada Vanessa Damo (PMDB), considera extremamente importante a instauração de uma CPI para verificar o caso de áreas contaminadas no Estado de São Paulo, como o Center Norte e o Condomínio Barão de Mauá” (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP). *Área do condomínio Barão de Mauá contaminada por 44 gases tóxicos*. Notícias, 30 nov. 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=324766>. Acesso em: 06 maio 2023.)

¹⁷³ Relativa à descida do terreno.

Essas exigências também devem ser fixadas para a segurança das vias de circulação, praças, áreas livres e espaços destinados a equipamentos públicos ou comunitários¹⁷⁴.

Por sua vez, a vedação ao parcelamento do solo em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação diz respeito à segurança pública e, mais, é consequência lógica da impossibilidade de uso dos lotes à finalidade de construção e, portanto, ao uso urbano a que se destinam.

A vedação do parcelamento de terreno com condições geológicas que não aconselham a edificação, prevista no art. 3º, inciso IV, é complementada pela vedação à aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada, contida no § 3º do art. 12 da Lei nº 6.766/1979.

Dessa forma, o eventual ato de aprovação de projeto de parcelamento do solo urbano em terreno que, por suas condições geológicas, estão situados em áreas de risco definidas como não edificáveis é nula e comporta a declaração de invalidade que poderá ser feita em ação própria, salvo eventual revogação voluntária da licença promovida pelo Município ou pelo Distrito Federal.

Anota-se que, em relação a esses terrenos, a Lei nº 6.766/1979 não ressalva a possibilidade de autorização do parcelamento em razão da previsão, no projeto, de obras para a correção ou estabilização do terreno.

De resto, o uso do termo “aconselhar” no inciso IV do art. 3º da Lei nº 6.766/1979 se justifica pela finalidade de proteção da integridade da pessoa humana, em última análise, da sua vida, razão pela qual abrange a existência de risco potencial, de qualquer intensidade, o que também deverá ser verificado pelo Município e Distrito Federal na análise do projeto de parcelamento do solo.

Por isso, enquanto perdurarem as condições geológicas em áreas com risco à construção, pelas condições geológicas que não a aconselhem ou pela definição, em lei municipal ou distrital, da existência de risco definida como não edificáveis, não será possível a aprovação do parcelamento da gleba, pelo Poder Público.

Essa vedação, porém, não impede a aprovação de projeto de parcelamento do solo tão somente pela inclusão do Município no cadastro nacional de municípios com áreas sujeitas a

¹⁷⁴ O art. 60, § 2º, da Lei nº 16.402/2016, do Município de São Paulo, prevê que nos terrenos com declividade superior a 30% a edificação deverá obedecer ao gabarito de altura máxima de 28 metros, o que, por dizer respeito à construção, não afasta a fixação de exigências específicas, pela autoridade competente, como requisito para a aprovação do parcelamento do solo urbano. (SÃO PAULO (SP). *Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 24 set. 2023).

deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, desde que sejam observados os requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização, como disposto no § 2º do art. 12 da Lei nº 6.766/1979.

Na forma do art. 3º-A, *caput*, e seu inciso V, da Lei nº 12.340/2010, incumbe ao Governo Federal instituir cadastro nacional de municípios com áreas sujeitas à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, ao passo que aos Municípios incluídos nesse cadastro cabe “V - elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil”.¹⁷⁵

As áreas de preservação ecológica têm destinação específica que não pode ser alterada para a implantação de parcelamento do solo urbano.

Conforme o art. 1º-A, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal), a responsabilidade pela criação de políticas de preservação e restauração da vegetação nativa e de suas funções ecológicas e sociais, nas áreas urbanas e rurais, é comum entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios que devem atuar em colaboração com a sociedade civil.¹⁷⁶

Ainda a Lei nº 12.651/2012, em seu art. 3º, inciso II, prevê que a Área de Preservação Permanente - APP consiste em “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”^{177 / 178}.

¹⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁷⁶ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁷⁷ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁷⁸ O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Agravo Interno em Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2528/RJ (2019/016955-6), interposto contra decisão do seu Presidente que suspendeu liminar e sentença em que determinada a suspensão dos pedidos de licenciamento de loteamento, construção ou instalação de qualquer empreendimento no interior e entorno da Área de Proteção Ambiental – APA de Maricá/RJ, de que foi relator o Ministro Herman Benjamin, deu provimento ao recurso para manter a suspensão dos procedimentos de licenciamento, por acórdão em que constou na ementa: “SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE

A Reserva Legal, por seu lado, é prevista no inciso III do art. 3º da Lei nº 12.651/2012 como “área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa;”¹⁷⁹

O dever de preservação da área da Reserva Legal não se altera pela inserção do imóvel rural em área urbana, promovida por lei municipal, pois na forma do art. 19 da Lei nº 12.651/2012, em seu art. 19 essa reserva “só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal”.¹⁸⁰

Por fim, não é admitido o parcelamento do solo urbano em área onde a poluição afaste as condições sanitárias suportáveis, até a sua correção, o que também diz respeito à preservação da saúde e da dignidade da pessoa humana porque não pode ser exposta a riscos por razões de conveniência econômica dos proprietários de imóveis e por motivos atrelados à insuficiência de recursos para a obtenção de moradia em local adequado, questão que deve ser resolvida com a elaboração e implantação de políticas públicas destinadas a proporcionar o efetivo acesso ao direito à moradia digna.

SENTENÇA. DIREITO AMBIENTAL. RESTINGA E DUNAS. TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA PELO TJRJ, NO ÂMBITO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO, SUSPENDENDO TODOS OS PEDIDOS DE LICENCIAMENTO, LOTEAMENTO, CONSTRUÇÃO OU INSTALAÇÃO DE QUALQUER EMPREENDIMENTO NO INTERIOR E ENTORNO DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA DE MARICÁ/RJ. INEXISTÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA SUSPENSÃO (ART. 4º DA LEI 8.437/1992). PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO E PRINCÍPIO *IN DUBIO PRO NATURA*. SENTENÇA JÁ PROLATADA NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA, QUE RECONHECE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO ESTADUAL 41.048/2007. PROVIMENTO DO RECURSO PARA INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE SUSPENSÃO. HISTÓRICO DA DEMANDA. [...] 14. Também ausente esteio suficiente para, com base na alegação de lesão à ordem econômica, deferir a suspensão (art. 4º da Lei 8.37/1992), haja vista não haver interesse público ou flagrante ilegalidade que justifiquem a concessão da contracautela. Isso porque, muito ao contrário, há fundadas dúvidas sobre a idoneidade do Plano de Manejo da área a partir da afirmação da inconstitucionalidade do Decreto Estadual 41.048/2007, da intocabilidade da vegetação de Restinga e da necessidade de se proteger a comunidade pesqueira existente na região. Ademais, o interesse público no caso milita a favor da integridade do meio ambiente, porquanto sua proteção condiciona a ordem econômica em situações como a dos autos, de alegado dano ambiental colossal e irreversível para implantação de megaempreendimento turístico-residencial em ecossistema precioso e criticamente ameaçado de extinção (Restinga), ou seja, *periculum in mora* reverso [...].”

¹⁷⁹ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 set. 2023

¹⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, op. cit.*

Não se ignora a existência de agrupamentos urbanos em zonas de preservação ambiental, insalubres, ou com localização geodésica que importa em risco à segurança dos seus ocupantes.

Compete ao Poder Público, contudo, adotar as medidas para a correção dessas situações, promovendo o necessário para que as condições de risco ao ser humano sejam afastadas, inclusive para o efeito de regularização fundiária da ocupação que existir, ou, se for cabível, para a remoção dos ocupantes do assento informal, clandestino ou irregular, para local seguro.

Esse dever não é incompatível com o direito social à moradia previsto nos arts. 6º e 7º da Constituição Federal, porque cabe ao Estado proporcionar condições de existência em consonância com a dignidade da pessoa humana, que é princípio constitucional.

Por isso, o art. 23 da Constituição Federal dispõe no seu inciso X que é competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;”.

Essa competência, por fim, é concomitante com a fixada, nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, para que os referidos entes públicos atuem de forma a: ”proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos” (inciso III); “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inciso VIII); “preservar as florestas, a fauna e a flora” (inciso VII).¹⁸¹

1.8.1 Outras restrições e limitações incidentes no parcelamento da gleba e requisitos urbanísticos para o loteamento

Além das vedações decorrentes do art. 3º, parágrafo único, incisos I a V do da Lei nº 6.766/1979, o proprietário do imóvel e o empreendedor que dele não tiver o domínio devem observar as demais restrições e limitações impostas pela referida Lei e por normas de natureza urbanística, ambiental, histórica, cultural, paisagística e arqueológica.

Essas restrições e limitações podem incidir sobre a gleba e sobre os lotes que serão formados pelo parcelamento do solo urbano.

Em seus arts. 4º e 5º, a Lei nº 6.766/1979 prevê os requisitos urbanísticos que devem ser observados para os loteamentos e dos quais decorrem, igualmente, restrições e limitações que podem incidir sobre a gleba e sobre os lotes que serão formados.

¹⁸¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

As restrições e limitações decorrentes de lei, como, por exemplo, ocorre com a faixa *non aedificandi* situada ao longo das rodovias, devem ser observadas por todo, independentemente da publicidade decorrente do registro do parcelamento do solo urbano, em conformidade com o art. 3º do Decreto-lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), no sentido de que: “Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”.¹⁸²

Em relação à gleba, o art. 4º, inciso I, da Lei nº 6.766/1979 determina que as áreas destinadas a sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor, ou em lei municipal para a zona em que se situem, sendo de atribuição do empreendedor realizar as obras previstas no inciso V do art. 18 da referida Lei e as demais que forem previstas nas licenças concedidas pela Administração Pública, incluídas as necessárias para recomposição vegetal e contenção de encostas ou morros.

De igual modo, o § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 dispõe que serão definidos por lei municipal os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo em cada zona em que o território do Município se divida, incluindo previsão das áreas mínimas e máximas de lotes e dos coeficientes máximos de aproveitamento.

Cada Município, em seu plano diretor ou lei de zoneamento, deve dispor sobre a densidade de ocupação admitida em suas diferentes zonas urbanas e fixar a proporção da gleba que terá o domínio transmitido, também ao Município, para a instalação das vias de circulação, praças e espaços livres de uso comum, equipamentos públicos e comunitários.

A fixação dessas áreas pelo plano diretor, ou lei municipal de zoneamento¹⁸³, vincula o autor do parcelamento do solo e, ainda, o Município e o Distrito Federal que devem observá-las nas licenças e autorizações que concederem.

Por isso, Vicente de Abreu Amadei e Vicente Celeste Amadei¹⁸⁴, p. 85-86 alertam que a não observação do percentual de transmissão das áreas com destinação pública previstas na legislação municipal pode comprometer a validade do ato administrativo de aprovação do

¹⁸² BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 24 set. 2023

¹⁸³ O que foi feito pela Lei nº 9.785/1999, que alterou a redação original do art. 4º, § 1º, da Lei nº 6.766/1979 em que era prevista a transferência de área mínima de 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos industriais com lotes maiores de 15.000m². (BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm. Acesso em: 22 set. 2023).

¹⁸⁴ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

parcelamento do solo urbano, ou acarretar a responsabilidade civil do loteador se, por força da implantação e consolidação no tempo, não for possível declarar a nulidade do ato ou promover o redimensionamento da distribuição de áreas que deveriam ser transmitidas ao Município.

Ainda como requisito urbanístico, as vias de circulação do loteamento devem articular-se com as vias adjacentes oficiais, já implantadas ou projetadas, assim como harmonizar-se com a topografia local, em conformidade com o inciso IV do art. 4º da Lei nº 6.766/1979.

A articulação entre as vias de circulação do loteamento e as vias adjacentes oficiais é indispensável para a integração do parcelamento à cidade e atende aos interesses dos adquirentes dos lotes e, em geral, de toda a comunidade.

Porém, a articulação deve dar-se com as vias adjacentes oficiais que são as com existência prevista na legislação municipal, pois a integração com vias não oficiais, ainda que de fato utilizadas pela população, sempre seria precária e alheia ao planejamento urbanístico.

Por isso, o loteador não pode projetar o sistema viário do loteamento considerando a interlocução com servidões de passagens particulares, ou vias de circulação abertas em terrenos confrontantes com o loteamento de maneira informal.

Isso não é alterado pela possibilidade de o Município requerer o registro, em seu favor, das áreas dos loteamentos clandestino ou irregular por falta de registro, que forem destinadas ao uso público, como autorizado pelo parágrafo único do art. 22 da Lei nº 6.766/7919.

A compatibilidade entre o sistema viário previsto no projeto de loteamento e a topografia local é requisito que deve ser observado pelo Município na análise do pedido de autorização do parcelamento do solo porque tem repercussão com a adequação dessas vias à finalidade a que se destinam, que é a circulação de pessoas e veículos, como em relação à possibilidade de ser o sistema viário efetivamente implantado na forma como foi projetado.

Assim porque a inadequação entre o sistema viário projetado e a topografia local acarreta maiores custos para a sua efetiva implantação no solo, ou ensejará a abertura das vias de circulação com traçado distinto do que foi projetado, frustrando o projeto urbanístico aprovado e sendo, em tese, causa de prejuízo aos adquirentes dos lotes.

A eventual possibilidade de correção do registro do loteamento por meio de procedimento de retificação administrativa, decorrente da implantação do sistema viário de forma distinta da projetada pode, em tese, repercutir sobre as áreas dos lotes com frente para as vias modificadas e, ademais, ser impugnada pelo Município com o fundamento de que as áreas das vias projetadas foram transferidas ao Poder Público por força do registro do loteamento, e as do sistema viário implantado foram transferidas à Municipalidade em razão da sua afetação como bem de uso comum do povo.

Lembra-se, outrossim, que a alteração do sistema viário por meio do parcelamento do solo urbano sempre caracteriza a existência de loteamento, ao passo que o desmembramento, em relação ao loteamento, tem requisitos de menor abrangência por não acarretar a modificação desse sistema.

Por essa razão, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no Processo nº 97.671/93, determinou o bloqueio das matrículas dos lotes que foram abertas mediante registro de desmembramento quando, de fato, ocorreu a implantação de loteamento com alteração do sistema viário anteriormente existente, prevalecendo o bloqueio até que promovido o registro do loteamento em conformidade com o art. 18 da Lei nº 6.766/1979 e retificada a descrição da área da gleba para conter a perfeita descrição das novas unidades¹⁸⁵.

Incidem, mais, as limitações previstas no art. 4º, incisos I a III-B, da Lei nº 6.766/1979, decorrentes da vedação de construção ao longo das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias e das águas correntes e dormentes.

As faixas de domínio público das rodovias e das ferrovias não pertencem ao proprietário da gleba e, por isso, não são computadas como integrantes do imóvel a ser subdividido¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Conforme decisão do Desembargador José Alberto Weiss de Andrade, então Corregedoria Geral da Justiça, j. 27.12.1993, em que foi acolhido parecer do, à época, Juiz Auxiliar da Corregedoria, Francisco Eduardo Loureiro, em que se verifica: “Mais ainda. No caso concreto houve retalhamento do imóvel, que exige sua perfeita descrição. Se o todo tem descrição imperfeita, as partes segregadas não podem ter medidas certas. A criação de novas unidades com descrição completa depende de prévio acertamento do registro anterior através de procedimento de retificação de área. A posição do Conselho Superior da Magistratura também é absolutamente tranquila nesse sentido (Ap. Cível 011.890-0/6 de Mairiporã; AC 12.189-0, São Simão; 11.955-0/3, Ubatuba; 12.358-0/6, Itapeçerica da Serra; 12.006-0/0, S. Paulo; 12.247-0/1, Novo Horizonte, entre dezenas de outros). Vossa Excelência, já acolheu tal tese, ao relatar recentemente Apelação Cível nº 16.476.0/3 da Comarca de Atibaia. As decisões trazidas pelo Requerente a folhas 156/157, com o devido respeito, não tem a menor relação com o caso concreto. A questão relevante não é saber se deve haver descrição ou não do remanescente na matrícula, mas de conhecer quanto e onde está a parte destacada e quanto e onde está o remanescente. Como temos somente a área, mas não a figura geodésica do todo (inexistem medidas perimetrais), não há como localizar os destaques e as sobras. Ou, como diz o julgado citado pelo próprio Requerente (fls. 156) deve ter o oficial elementos para conhecer as características do remanescente e da parte no interior do todo. Tais características, como é óbvio, somente poderiam ser conhecidas se o todo tivesse as medidas perimetrais completas, o que não ocorre no caso concreto”.

¹⁸⁶ O art. 4º, incisos II e III-A, da Lei nº 6.766/1979 dispõe: “Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: (...) II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes; III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado. III-A - ao longo da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado; III-B - ao longo das águas correntes e dormentes, as áreas de faixas não edificáveis deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;”

Tais faixas, como são de domínio público, não ingressam no cômputo da área da gleba a ser transmitida ao Município e, por isso, não podem ser imputadas pelo loteador como integrantes de áreas verdes, ou de preservação permanente, que forem exigíveis na forma da legislação aplicável.

A faixa *non aedificandi*, por seu lado, limita o uso da gleba e dos lotes e, portanto, incidem sobre o poder do proprietário gozar e fruir da coisa.

Não são edificáveis as áreas das faixas de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado que forem situadas ao longo das faixas de domínio das rodovias, podendo ser reduzida para 5 (cinco) metros por lei municipal que aprovar o zoneamento.

Ao longo das faixas de domínio das ferrovias também não são edificáveis as áreas das faixas de, no mínimo, 15 (quinze) metros, não havendo, em relação a essas faixas, possibilidade de redução da largura por lei municipal.

Por sua vez, as áreas das faixas não edificáveis situadas ao longo das águas correntes e dormentes “deverão respeitar a lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento de planejamento territorial e que definir e regulamentar a largura das faixas marginais de cursos d’água naturais em área urbana consolidada, nos termos da Lei nº 12.651/2012, com obrigatoriedade de reserva de uma faixa não edificável para cada trecho de margem, indicada em diagnóstico socioambiental elaborado pelo Município;”¹⁸⁷, como previsto no inciso III-B do art. 4º da Lei nº 6.766/1979.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Tema nº 1010 de Repercussão Geral, fixou a seguinte tese:

Na vigência do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/2012), a extensão não edificável nas Áreas de Preservação Permanente de qualquer curso d’água, perene ou intermitente, em trechos caracterizados como área urbana consolidada, deve respeitar o que disciplinado pelo seu art. 4º, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, a fim de assegurar a mais ampla garantia ambiental a esses espaços territoriais especialmente protegidos e, por conseguinte, à coletividade.¹⁸⁸

O novo Código Florestal, no art. 4º, inciso I, alíneas a, b, c, d e e, fixa as seguintes larguras mínimas para as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene ou intermitente, a ser computada desde a borda da calha do leito regular:

¹⁸⁷ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁸⁸ BRASIL Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Tema repetitivo 1010*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 24 set. 2023.

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;¹⁸⁹

Cabe anotar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o domínio público sobre as correntes de água, atribuindo à União, no art. 20, inciso III, os lagos, os rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, ou sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, sendo também da União os terrenos marginais e as praias fluviais.

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988, no art. 26, inciso I, atribuiu aos Estados domínio das “águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União”.¹⁹⁰

Contudo, antes da Constituição Federal de 1988 nem todas as águas eram de domínio público, pois o Decreto nº 24.643/34 (Código de Águas) previa, em seu artigo 8º, a existência de águas particulares que consistiam nas nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também particulares, excluídas as classificadas como de uso comum de todos ou dominicais.¹⁹¹

Em razão disso, os respectivos álveos eram de domínio público de uso comum ou dominical se as águas fossem públicas, ou de domínio particular sendo as águas comuns ou particulares, como previsto no art. 10 do Decreto nº 24.643/34, o que não foi alterado pelo Decreto-lei nº 852/38 e pelo Decreto-lei nº 9.760/46.¹⁹²

Diante disso, surgiram duas posições sobre o domínio dos álveos de águas que eram particulares, uma que considerava que os álveos, ou seja, os leitos dos cursos d'água que eram particulares permanecem sob o domínio dos proprietários dos imóveis em que estão situados, embora tornadas públicas a águas que foram atribuídas à União e ao Estado por força da

¹⁸⁹ BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁹⁰ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

¹⁹¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-norma-1934-pe.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

¹⁹² BRASIL. Câmara dos Deputados. *op. cit.*

Constituição Federal¹⁹³, e outra em que também os álveos das águas anteriormente particulares passaram ao domínio público.¹⁹⁴

A questão relativa à transferência os álveos das águas previstas no Código de Águas como particulares ensejou consulta formulada à Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo por proprietário de imóveis contíguos que pretendia a fusão das matrículas para neles implantar loteamento conforme licenças concedidas pela Administração Pública, o que foi negado por considerar o Oficial de Registro de Imóveis que os álveos poderiam ser públicos por força da Constituição Federal, razão pela qual a fusão somente seria admissível se os imóveis fossem considerados como unidades jurídicas, e não físicas. Essa recusa, por sua vez, repercutia diretamente no registro do loteamento por ser necessária a fusão das matrículas dos imóveis, na forma prevista nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. Diante dessa consulta, no Processo nº 2008/00102503, foi apresentado parecer no sentido de que a natureza administrativa do procedimento não permitia a declaração, também na via administrativa, de que os álveos previstos no Código de Águas como particulares se tornaram de domínio público, o que possibilitou a fusão das matrículas dos imóveis para o posterior registro do parcelamento do solo urbano.¹⁹⁵

O licenciamento ambiental, concedido pelos Municípios, Distrito Federal e Estados, poderá prever a constituição de faixa não edificável vinculadas a dutovia, que é sistema de

¹⁹³ POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 164-165 “O art. 10 é aplicável em parte. Tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 tratou somente das águas e não dos leitos, álveos e margens, relativamente às antigas *águas comuns* e *águas particulares*, continuam esses a pertencer aos proprietários ribeirinhos. Nesse sentido, versa o art. 1.252 do CC/2002. Apenas as águas foram tornadas públicas. A expressão ‘e será particular no caso das águas comuns ou das águas particulares,’ contida no art. 10, continua *válida*, mas somente para as que se tornaram públicas a partir da Constituição Federal de 1988. Sendo agora públicas as águas, a divisão equitativa, prevista no § 2º do art. 10, deve ser feita pelo titular do domínio, União, Estado ou Distrito Federal, ressalvado quanto às *águas particulares*, o exame do direito de propriedade que venha a ser feito pelo Poder Judiciário”.

¹⁹⁴ RIBEIRO, José. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. 3. ed. São Paulo: Juruá, 2009. p. 52, em que se verifica: “Assim sendo, é evidente que não passaram ao domínio público dos Estados apenas as águas que eram particulares, mas também a parte do solo por elas ocupadas (o leito, o álveo ou a porção de terra que é o suporte físico das águas). Portanto os particulares perderam o domínio ou propriedade não só das águas mas também do respectivo solo que lhes serve de suporte físico, já que a água ‘não fica no ar’, mas forma, com o solo a que adere, uma unidade jurídica. E isso tem, indubitavelmente, reflexo nas matrículas dos imóveis onde tais águas se localizavam. Essa nova situação jurídica deverá ficar consignada no Registro de Imóveis”.

¹⁹⁵ Constou no dispositivo do parecer: “Diante disso, considerada a questão de forma abstrata, a solução que cabe propor, ao menos neste primeiro momento, é no sentido de manter as matrículas das unidades imobiliárias seccionadas por cursos d’água que eram particulares no regime do Código de Águas tal como se encontram, o que, a contrário senso, implica dizer que a existência desses cursos d’água (particulares no antigo regime do Código de Águas) não acarreta, no restrito âmbito da Corregedoria Geral da Justiça, em vedação para a fusão de imóveis”. Para essa fundamentação, foram analisadas no parecer as diferentes posições doutrinárias sobre a matéria, a inexistência de jurisprudência consolidada sobre o tema e, ainda, que o art. 1.290 do Código Civil de 2002, posterior à Constituição Federal, previu a possibilidade e domínio particular sobre a nascente de água, dispondo: “O proprietário de nascente, ou do solo onde caem águas pluviais, satisfeitas as necessidades de seu consumo, não pode impedir, ou desviar o curso natural das águas remanescentes pelos prédios inferiores”.

transporte de materiais, como, por ex., líquidos e gases, “observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes”, na forma do § 3º do art. 4º da Lei nº 6.766/1979.

Para a passagem de dutovia é, em geral, constituída servidão administrativa, o que pode ser feito por negócio jurídico consensual entre o titular do domínio do imóvel e o ente público, ou quem promover a exploração e transporte do material em que utilizada a dutovia, ou por desapropriação.

Além disso, pode o Poder Público exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa não edificável destinada a equipamentos urbanos indicados no parágrafo único do art. 5º da Lei nº 6.766/1979, que são “os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado”.

A manutenção de faixa destinada à instalação, ou passagem, das redes de abastecimento de água, serviços de esgoto, rede telefônica e gás canalizados objetiva assegurar a manutenção, ou ampliação, da prestação desses serviços que são públicos, o que atende o interesse da coletividade e, também, do Poder Público em seu planejamento urbanístico.

Quando atingem as áreas dos lotes, as faixas *non aedificandi* devem ser observadas pelos seus proprietários que desse modo, terão reduzida a área do terreno passível de receber construções, sem que a isso possam se opor.

Porém, essas faixas não poderão tornar as áreas livres dos lotes insuficientes para o recebimento de construção adequada para a finalidade a que se destinam.

Por essa razão, cabe ao Município ou Distrito Federal, na aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano, promover o controle para que os lotes tenham área mínima livre para uso compatível com o que for previsto no plano diretor ou lei de zoneamento, pois do contrário o planejamento urbanístico do seria frustrado.

Não há vedação para que os terrenos em que estejam situadas as faixas não edificantes sejam atribuídos ao Município, com áreas verdes ou de preservação permanente, destinadas ao uso comum, o que, entretanto, não afasta a exigência de transmissão ao ente público do domínio das demais áreas destinadas às vias de circulação, praças e equipamentos urbanos, com medidas e proporções compatíveis com a legislação municipal e a finalidade a que se destinam.

Assim não ocorrendo, a validade da licença ou autorização concedida pelo Município ou Distrito Federal fica sujeita a impugnação pela via judicial, em ação movida por quem para isso tiver legitimidade, afastando, até o julgamento, a segurança jurídica que o registro do parcelamento do solo urbano deve proporcionar.

As áreas dos lotes são também objeto de limitação porque devem ser respeitadas a área total mínima de 125m², com 5 (cinco) metros de frente, salvo se a legislação municipal que dispuser sobre o zoneamento urbano fixar área distinta, inferior ou superior, para o que também deverá considerar a finalidade de uso a que se destina o parcelamento do solo¹⁹⁶.

Toshio Mukai, sobre a possibilidade do Município fixar área mínima total e frente inferiores às previstas na lei federal de parcelamento do solo urbano, assim se posicionou:

A segunda disposição causava polêmicas: a área mínima e a frente mínima dos lotes devem ser, respectivamente, de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e 5 m (cinco metros), salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjunto habitacional, previamente aprovados pelos órgãos competentes. Ela (o § 1º do art. 4º) não fala mais em lote mínimo, de acordo com a Lei 9.785/79.¹⁹⁷, p. 120

Essa interpretação tem fundamento no § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766/1979

Anota-se, desde logo, que o mérito administrativo da autorização concedida pelo Município para o parcelamento do solo urbano, isto é, a validade da licença, não é objeto de análise na oportunidade do registro do loteamento, por extrapolar os limites da qualificação realizada pelo Oficial de Registro de Imóveis que, porém, poderá recusar o registro se forem apresentadas autorizações conflitantes, do Estado e do Município, no que diz respeito à área total e frente mínima dos lotes, seja ou não apresentada impugnação ao registro por algum interessado, isso sem prejuízo de eventual pleito de declaração de nulidade na via judicial, em ação própria.

Por fim, sobre os lotes incidirão as restrições urbanísticas convencionais que forem impostas por meio de previsão na minuta de compromisso de compra e venda que integra o registro do parcelamento.

Essas restrições são supletivas das impostas pelo Poder Público e, por isso, devem ser mais restritivas em relação às normas municipais e estaduais que forem aplicáveis ao parcelamento do solo urbano registrado.

Porém, por serem convencionais e de previsão facultativa, tais restrições não integram os requisitos urbanísticos do loteamento previstos nos arts. 4º e 5º da Lei nº 6.766/1979.

¹⁹⁶ A Constituição do Estado de São Paulo prevê no art. 181, *caput*, que devem ser estabelecidas por lei municipal, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, as normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, de proteção ambiental, e outras limitações administrativas cabíveis, dispondo o § 2º do referido artigo que, se houver conflito entre a legislação municipal e a regional, prevalecerá a norma em que fixados os parâmetros urbanísticos mais restritivos.

¹⁹⁷ MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

1.9 Os projetos de loteamento e de desmembramento

A elaboração do projeto de loteamento deve ser antecedida pela apresentação de planta do imóvel, com atendimento dos requisitos técnicos previstos no art. 6º da Lei nº 6.766/1979, em que serão indicados pela Prefeitura do Município, ou pelo Distrito Federal, as diretrizes para o uso do solo e para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e as áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário.

Além disso, os incisos I a V do art. 7º da Lei nº 6.766/1979 dispõem que a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal, quando for o caso, e observadas as diretrizes de planejamento estadual e municipal, indicarão nas plantas apresentadas:

- I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;
- II - o traçado básico do sistema viário principal;
- III - a localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público;
- IV - as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;
- V - a zona ou zonas de uso predominante da área, com indicação dos usos compatíveis.¹⁹⁸

Essas diretrizes vigorarão pelo prazo máximo de quatro anos, podendo a sua fixação ser dispensada pelos Municípios com menos de cinquenta mil habitantes cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que o parcelamento for situado, como previsto no parágrafo único do art. 7º e no art. 8º, ambos da Lei nº 6.766/1979.

Uma vez fixados o traçado e as diretrizes oficiais, o loteador deverá elaborar e apresentar o projeto do loteamento, instruído com desenhos e memorial descritivo, observados os requisitos técnicos previstos nos §§ 1º, incisos I a VI, e 2º, incisos I a IV, do art. 9º da Lei nº 6.766/1979.

Ainda com o projeto de loteamento, deverão ser apresentados certidão atualizada da matrícula do imóvel e certidão negativa de tributos municipais.

Além disso, o projeto deverá ser instruído com o cronograma de execução das obras, que terá duração máxima de quatro anos, e o instrumento de garantia dessa execução.

As obras a serem executadas são as que forem previstas para a implantação do loteamento e incluem a abertura das vias de circulação pública, a demarcação dos lotes, e todas

¹⁹⁸ BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

as demais que forem necessárias para a implantação da infraestrutura a ser executada pelo loteador.

A garantia, por sua vez, deverá ser prestada pelo loteador para assegurar o ressarcimento na hipótese de, não ocorrendo a execução das obras conforme previsto no projeto e no cronograma aprovados, ser o loteamento regularizado pelo Município, ou pelo Distrito Federal.

Cuida-se, portanto, de garantia específica, prestada ao Município, ou ao Distrito Federal, destinada somente para cobrir os valores gastos com a execução das obras de infraestrutura realizadas para a regularização do loteamento.

Para efeito de garantia podem ser dados em hipoteca, para o Município ou o Distrito Federal, parte dos lotes previstos para o loteamento, não havendo, porém, vedação para a constituição de outro modo de garantia, a critério do Município ou do Distrito Federal.

O § 8º do art. 18 da Lei nº 6.766/1979, com a redação introduzida pela Lei nº 14.711/2023, prevê que o mesmo imóvel poderá servir como garantia ao Município, ou Distrito Federal, e para os créditos constituídos em favor do credor em operações de financiamento para a produção do lote urbanizado.

A hipoteca, se consistir na garantia aceita pelo Município, deverá ser contratada por escritura pública, que é a forma prevista no art. 108 do Código Civil para os negócios jurídicos que visem à constituição de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o salário mínimo nacional, com apresentação da escritura pública ao Oficial de Registro de Imóveis em conjunto com a solicitação de registro de parcelamento, para que a garantia seja registrada na sequência.

A hipoteca não impede a venda do lote, ficando o adquirente, porém, sujeito ao direito de seqüela constituído em favor do credor hipotecário. Além disso, pode ser contratada mais de uma hipoteca sobre o mesmo imóvel, mas o Município deve exigir que a hipoteca dada em seu favor prevaleça em relação a eventuais outras subseqüentes, ou seja a primeira entre os graus das diferentes hipotecas, para que efetivamente assegure o direito de reembolso pelas obras de infraestrutura que realizar em substituição ao loteador inadimplente.¹⁹⁹

Por sua vez, a Lei nº 14.711/2023 alterou a Lei nº 9.514/1997 para prever a possibilidade de alienações fiduciárias sucessivas, sendo a alienação da propriedade superveniente eficaz a partir do cancelamento da anterior.

Se for adotada essa forma de garantia, deverá o Município ter prioridade na alienação fiduciária em razão da sua responsabilidade legal pela regularização do loteamento. Por isso, e

¹⁹⁹ Na forma do art. 1.476 e seguintes do Código Civil.

porque a alienação do lote dado em garantia depende da anuência do credor fiduciário, o uso dessa garantia em favor do Município depende de cautela quanto ao seu grau e, mais, pode deixar pouco interessante a aquisição do lote por terceiro, enquanto estiver vigente.

Diante da sua natureza, a constituição de garantia da execução das obras, em favor do Município ou Distrito Federal, não se confunde com a suspensão do pagamento das prestações restantes dos contratos de compromisso de compra e venda, pelos compromissários compradores, e o seu depósito em conta específica, para o levantamento pelo Município, ou pelo Distrito Federal, até o limite do valor que dispenderem para a realização das obras de infraestrutura não feitas pelo loteador em conformidade com o cronograma aprovado, na forma prevista no art. 38 da Lei nº 6.766/1979.

Por sua vez, a elaboração do projeto de desmembramento deverá observar os requisitos previstos nos arts. 10 e 11 da Lei nº 6.766/1979, com indicação das vias existentes, dos loteamentos próximos, do tipo de uso predominante no local e da divisão dos lotes pretendida para a área.

Além disso, são aplicáveis aos desmembramentos as disposições urbanísticas vigentes para a região em que a gleba estiver situada, ou na ausência destas, as previstas para os loteamentos.

Os desmembramentos não importam em alteração do sistema viário existente, sendo de menor monta as obras necessárias para a sua implantação, assim como, em tese, o impacto urbanístico e ao meio ambiente ecologicamente sustentável que, potencialmente, podem produzir.

No parágrafo único do art. 11 da Lei nº 6.766/1979 é previsto que a aprovação de desmembramento de lotes decorrentes de loteamento em que houve destinação de área pública inferior à mínima prevista no § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 dependerá do atendimento dos requisitos específicos que forem fixados pelo Município, ou pelo Distrito Federal.

Essa área era prevista como não inferior a 35% da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial, com lotes maiores de 15.000m², quando poderia ser reduzida.

Porém, a redação original do § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766/1979 foi alterada pela Lei nº 9.785/1999, passando os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, em que incluídas as áreas mínimas e máximas dos lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento, a serem definidos, por lei municipal, para cada zona em que dividido o território do Município.

Além do atendimento das diretrizes incidentes na elaboração do projeto de loteamento, da confirmação da propriedade da gleba e da inexistência de ações, ou dívidas indicadas nas

certidões de protesto de títulos e negativas de débitos expedidas pela Administração Pública, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei²⁰⁰, p. 155-163 observam que cabe ao loteador promover pesquisas complementares e estudos técnicos destinados à verificação da viabilidade do parcelamento do solo urbano para identificação de eventuais restrições que incidirem sobre a gleba em razão da sua localização, conformação e uso anterior.

Essas restrições podem tornar o empreendimento inviável, inclusive no aspecto econômico, e, também conforme Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei²⁰¹, p. 163-164, podem ser de ordem ambiental, como as previstas no Código Florestal que dispõe sobre áreas de preservação permanente também nos imóveis urbanos, como as situadas ao longo dos cursos d'água permanentes, lagos, reservatórios artificiais, os topos dos morros, montes, montanhas e serras. Também podem decorrer do anterior uso dado ao imóvel, como, por exemplo, a destinação para depósito de lixo ou de produtos capazes de causar risco à saúde, ou de problemas geotécnicos como a erosão e a instabilidade da encosta. Ainda, pode existir decreto legal de declaração de utilidade pública, ou de desapropriação, em relação a uma parte da gleba, ou previsão de uso de área para implantação de equipamentos públicos ou de melhoramentos em relação aos já existentes, tombamento que impeça a divisão de determinada área em lotes, ou jazidas minerais a serem exploradas com autorização da União.

As pesquisas complementares, portanto, devem ser realizadas na Prefeitura do Município e nos órgãos do Estado e da União responsáveis pelo licenciamento do parcelamento do solo urbano.

Por fim, o art. 16, *caput*, e seu § 1^a, da Lei nº 6.766/1979 dispõem que lei municipal fixará os prazos para a provação do projeto de parcelamento e para que as obras executadas pelo empreendedor sejam aceitas, ou recusadas, pelo Município, dispondo que o decurso desses prazos sem manifestação do Poder Público implica na rejeição do projeto, ou na recusa das obras, assegurada indenização por perdas e danos decorrentes da omissão. Esses prazos, se não houver lei municipal específica, são de noventa dias para a aprovação do projeto de loteamento e de sessenta dias para a aceitação ou recusa das obras, conforme previsto no § 2º do art. 16 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

²⁰⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 163-164

No entanto, a Lei nº 6.766/1979 não prescreve como nulos os atos de aprovação do projeto de parcelamento do solo e de aceitação das obras realizadas pelo empreendedor expedidos pelo Município após o decurso dos referidos prazos.

Desse modo, não se aplica à aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano e à aceitação das obras a previsão de aprovação tácita prevista no art. 3º, inciso IX, da Lei nº 13.874/2019²⁰² que não revogou o art. 16 da Lei nº 6.766/1979.

1.10 O registro do loteamento e do desmembramento

Aprovado pelo Município ou Distrito Federal, pelo Estado e pela União quando necessário, deve o projeto de loteamento ou de desmembramento ser apresentado ao Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que situada a gleba, ou aos Oficiais de Registro de Imóveis de todas as circunscrições quando localizada em mais de uma, para que sejam realizados o registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979 e a averbação a que se refere o § 3º do inciso II do art. 169 da Lei nº 6.766/1979.

Em relação à União, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei esclarecem que:

Em casos específicos, há que se obter a anuência (autorização ou aprovação) de órgãos federais, tais como IBAMA, INCRA (art. 53 da Lei nº 6.766/79), Ministério da Marinha nos parcelamentos situados na faixa litorânea, Serviço do Patrimônio da União (SPU), nos casos de enfiteuse da União (aldeamento de índios, faixas litorâneas etc.), entre outros.^{203, p. 264}

As aprovações municipal, distrital e estadual não afastam a análise, pelo Oficial de Registro de Imóveis, dos documentos que deverão ser apresentados pelo loteador que, para efeito do art. 18 da Lei nº 6.766/1979, é tanto o autor de loteamento como o de desmembramento.

A qualificação dos documentos apresentados para esse registro, pelo Oficial de Registro de Imóveis, submete-se a todas as normas incidentes no exercício do seu ofício, em especial na Lei nº 6.015/1973 (Lei de Registros Públicos), na Lei nº 8.934/1995 que em seu preâmbulo é denominada como Lei dos Cartórios, além das regras de natureza administrativa que forem

²⁰² Lei da Liberdade Econômica - BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

²⁰³ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

previstas nas Normas de Serviço, ou Códigos de Normas, das Corregedorias Gerais da Justiça e nas regulamentações expedidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Não se afasta, com isso, o dever de observação da Lei nº 6.766/1979, uma vez que regulamenta, diretamente, o parcelamento do solo urbano por loteamento e desmembramento, e do restante da legislação que diga respeito à essas espécies de subdivisão de glebas.

Embora tenha finalidade distinta da aprovação do projeto pelo Município, Distrito Federal e Estado, é o resultado da qualificação promovida pelo Oficial de Registro de Imóveis que permite, ou impede, o registro do loteamento e do desmembramento e, portanto, o início da alienação dos lotes, ainda que por contratos preliminares de compromisso de compra e venda.

1.10.1 O Registro Imobiliário

Os serviços notariais e de registro têm natureza de serviços públicos, o que não se altera pela sua outorga a particulares porque é promovida pelo Poder Público, ou, especificamente, pelo Poder Judiciário.

Assim porque a natureza pública da função notarial e de registro decorre do art. 236 da Constituição Federal, pois como esclarece Luis Paulo Aliende Ribeiro:

Estabelece a Constituição da República, para tanto, os princípios fundamentais e diretrizes básicas da atividade notarial e de registro: I. *A natureza pública* da função notarial e de registro e a imperatividade de sua *delegação* pelo Poder Público ao particular para seu *exercício em caráter privado*.^{204, p. 42}

Esses serviços são destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, como disposto no art. 1º da Lei nº 8.935/1994, expressão que engloba os negócios jurídicos.²⁰⁵

Isso significa que os serviços notariais e de registro são destinados a proporcionar segurança jurídica nas relações sociais, o que decorre da presunção de existência e validade dos atos e negócios jurídicos registrados²⁰⁶ e, mais, da publicidade que é o fundamento da prevalência *erga omnes* dos direitos inscritos.

²⁰⁴ RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. *Regulação da Função Pública Notarial e de Registro*, São Paulo: Saraiva, 2009.

²⁰⁵ BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

²⁰⁶ O que pode ocorrer com maior, ou menor grau, conforme a natureza do ato notarial e registral. Exemplo dos diferentes graus da força probante decorre dos reconhecimentos de firmas por semelhança ou por autenticidade, sendo o primeiro realizado mediante conferência das assinaturas contidas em cartão de firmas e no documento

Desse modo, o Registro Imobiliário se destina a ensejar a presunção de conhecimento, por todos, do direito registrado, por força da publicidade que lhe é inerente, com presunção, em favor do seu titular, da existência e determinação da coisa e da validade do direito sobre ela constituído.

Agustin W. Rodrigues, nesse sentido, assevera que os registros imobiliários tendem a proporcionar uma autêntica publicidade que tem a finalidade de fornecer segurança jurídica ao comércio jurídico de bens imóveis e, dessa forma, permitir o desenvolvimento do crédito. (tradução nossa) ²⁰⁷, p. 15.

Em igual linha, Manuel Peña Bernaldo de Quirós afirma:

O Registro da propriedade é o organismo do Estado ao qual incumbe a função registral referente à propriedade imóvel, ou seja, a função pública pela qual proclamam oficialmente as situações jurídicas atuais dos bens imóveis. ²⁰⁸, tomo II, p. 483

Por sua vez, a presunção de existência e determinação do imóvel e de validade do registro do direito sobre ele constituído, ou seja, dos atos e negócios jurídicos inscritos, decorre de lei.

Gabriel de Reina Tartiére, ainda nesta senda, assevera que entre os princípios básicos da publicidade do registro se encontra o da presunção do seu conhecimento por todos:

a) o de *cognoscibilidad legal*, que implica na presunção de conhecimento por todos do conteúdo registral, porque a realização dos efeitos jurídicos que interessam à esfera de diversos sujeitos não pode depender do mero conhecimento efetivo ou do fato de ser publicado. Isto é, as consequências jurídicas derivadas da publicidade se produzem com independência de que se dê ou não esse conhecimento efetivo. ²⁰⁹, p. 49

em que pretendido reconhecimento, e o segundo mediante identificação do seu autor e lançamento da assinatura, no documento, feita na presença do Tabelião de Notas ou de escrevente por esse autorizado.

²⁰⁷ RODRIGUEZ, Agustin W. *Publicidad Inmobiliaria*. Buenos Aires: Depalma, 1974. No original: “O sea que los registros inmobiliarios tienden a proporcionar una auténtica publicidad con la finalidad de brindar seguridad al comercio jurídico sobre inmuebles y permitir asimismo el desarrollo del crédito”. Em países como a Espanha, em que o registro não é constitutivo de direito real, exceto em hipóteses específicas, a sua realização enseja presunção absoluta de veracidade do direito real inscrito em favor do adquirente de boa-fé, sendo, portanto, essencial para o sistema de crédito garantido por hipoteca sobre imóvel.

²⁰⁸ QUIRÓS, Manuel Peña Bernaldo de. *Derechos reales, derecho Hipotecario*. 4. ed. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 2001. tomo II. No original: “El Registro de la Propiedad es el organismo del Estado al que incumbe la función registral referente a la propiedad inmueble, es decir, la función pública por la que se proclaman oficialmente las situaciones jurídicas actuales de los bienes inmuebles”.

²⁰⁹ TARTIÉRE, Gabriel de Reina. *Principios registrales: estudios del derecho registral inmobiliario argentino*. Buenos Aires: Heliasta, 2009. No original: a) el de *cognoscibilidad legal*, que implica la presunción registral, por cuanto la realización de los efectos jurídicos que interesan a la esfera de diversos sujetos no puede dejarse depender del mero conocimiento efectivo o de hecho de lo publicado. Este es, las consecuencias jurídicas derivadas de la publicidad de producen con independéncia de que se dé o no esse conocimiento efectivo”.

A presunção de existência e validade dos registros também encontra suporte na fé pública de que os notários e registradores são dotados²¹⁰, considerada a fé pública na legislação brasileira como, porém, ensejadora de presunção relativa de prevalência dos direitos inscritos, em razão da dependência existente entre a validade do registro e a do negócio jurídico que lhe deu causa.

Sobre a fé pública, Walter Ceneviva afirma:

A fé pública afirma a certeza e a verdade dos assentamentos que o notário e o oficial de registro pratiquem e das certidões que expeçam nessa condição, com as qualidades referidas no art. 1º.

A fé pública:

a) corresponde à especial confiança atribuída por lei ao que o delegado declare ou faça, no exercício da função, com presunção de verdade;

b) afirma a eficácia de negócio jurídico ajustado com base no declarado ou praticado pelo registrador e pelo notário;

O conteúdo da fé pública se relaciona com a condição, atribuída ao notário e ao registrador, de profissionais de direito.^{211, p. 30}

E a fé pública mantém direta relação com a força probante que emana dos atos notariais e registrais, incluídas as certidões que deles forem expedidas pelos notários e registradores²¹².

Assim, em relação aos Oficiais de Registro de Imóveis, a que atribuída a prática dos atos relacionados na legislação pertinente, observada a competência decorrente da sua circunscrição geográfica²¹³, a força probante decorrente da presunção de veracidade e validade dos direitos e da existência dos fatos relativos aos bens inscritos em seu Ofício, mas de forma relativa porque a anulação dos negócios jurídicos subjacentes, ou causais, leva ao cancelamento

²¹⁰ Conforme o art. 3º da Lei nº 8.934/1999: “Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”.

²¹¹ CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

²¹² Assim se verifica em outras disposições legais, como, por exemplo, se verifica nos seguintes artigos do Código Civil: art. 215 (“A escritura pública, lavrada em notas de tabelião, é documento dotado de fé pública, fazendo prova plena”); art. 217. (Terão a mesma força probante os traslados e as certidões, extraídos por tabelião ou oficial de registro, de instrumentos ou documentos lançados em suas notas); art. 218 (“Os traslados e as certidões considerar-se-ão instrumentos públicos, se os originais se houverem produzido em juízo como prova de algum ato”). (BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm. Acesso em: 22 set. 2023). BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 167, ao comentar a fé pública notarial, esclarece: “Desta forma, a fé pública e a autenticidade notarial constituem o meio mais idôneo para cumprir um aspecto da função notarial. A fé pública, portanto, não integra o conteúdo da função notarial, mas integra o elenco de elementos que a técnica jurídica põe à disposição do tabelião para que melhor cumpra seu postulado. Da fé pública decorre o caráter autenticante da função notarial, isto é, a capacidade de tornar crível o que o notário declarar que ocorreu em sua presença. A intervenção do notário torna o documento autêntico; faz com que aquilo que o notário afirmou que ocorreu seja permeado por uma presunção *juris tantum* de veracidade. A prova em contrário é possível, embora difícil por força da fé pública, a qual tem sido bem utilizada ao longo do tempo pelos tabeliões”.

²¹³ Art. 12 da Lei nº 8.935/1994. (BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18935.htm. Acesso em: 22 set. 2023.)

dos atos registrais, ao passo que os fatos, como a descrição do imóvel, podem ser alterados por meio de procedimento de retificação.

Esse efeito probante, segundo Afranio de Carvalho, decorre do princípio da presunção que no Registro Imobiliário “significa que a sinalização feita pelo registro, seja da aquisição, seja do cancelamento, prevalece pró e contra quem for por ela atingido, enquanto não for produzida prova em contrário”.²¹⁴, p. 162-163

A declaração de nulidade do negócio jurídico que deu causa ao registro deve ser feita em ação própria, jurisdicional, de que decorrerá a determinação de cancelamento do registro, ou da averbação.

Por sua vez, o cancelamento decorrente de vício intrínseco ao procedimento de registro, ou de averbação, que caracteriza a nulidade de pleno direito prevista no art. 214 da Lei nº 6.015/1973²¹⁵, pode ser feito por determinação em ação jurisdicional, ou por força de decisão em procedimento administrativo a cargo do Juiz Corregedor Permanente, da Corregedoria Geral da Justiça e, em última análise, do Conselho Nacional de Justiça²¹⁶, sendo o vício caracterizador de nulidade de pleno direito o relativo ao procedimento de registro.

Por isso, a declaração de nulidade por vício decorrente da não observação do procedimento previsto para o registro do título pode ser feita em procedimento administrativo,

²¹⁴ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Esse autor distingue o princípio de presunção do princípio de fé pública porque, por fé pública, considera o efeito saneador do registro em favor do terceiro adquirente de boa-fé, como ocorre no sistema registrário alemão, não sendo esse efeito, porém, ordinariamente previsto no sistema brasileiro.

²¹⁵ Que decorre de vício intrínseco ao procedimento de registro. Nesse sentido o parecer apresentado pelo Juiz Assessor da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Josué Modesto Passos, no Recurso Administrativo 1066279-44.2020.8.26.0100, aprovado, em 02.03.2021, por decisão do Corregedor Geral da Justiça, Ricardo Mair Anafe, em que se verifica: “É a lição consagrada na doutrina: ‘A nulidade do título, que repercute no registro, é muito mais frequente do que a do **registro em si, porque esta se confina no âmbito necessariamente restrito dos defeitos formais do assento, ligados à inobservância de formalidades essenciais da inscrição** (CC, arts. 130 e 145, III).’ (Afrânio de Carvalho, Retificação do registro, in Revista de Direito Imobiliário, n. 13, jan. jun. 1984, p. 17, grifou-se) ‘É preciso distinguir nulidade direta do registro e nulidade do título, com reflexo no registro. O registro não pode ser cancelado por nulidade do título, salvo em processo contencioso de que participe o titular do direito inscrito. Em outras palavras, o art. 214 da Lei nº 6.015/73 é exceção. [...] A nulidade **revista no art. 214 é exclusiva do registro, absolutamente independente do título**, tanto que, uma vez declarada, permite que o mesmo título seja novamente registrado [...]. A nulidade que pode ser declarada diretamente, independentemente de ação, é de direito formal, extrínseca. Ela pode não alcançar o título, que subsiste íntegro e, em muitos casos, apto a, novamente, ingressar no registro.’ (ORLANDI NETO, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997. p. 184-186, grifou-se). Logo, como bem frisou a r. sentença, não há fundamento jurídico, na via administrativa, para suspender-se que sejam canceladas as inscrições (duas averbações e um registro *stricto sensu*) apontadas pelo recorrente: nenhuma das matérias aduzidas tem reflexo direto e imediato nesta esfera extrajudicial, em que (repita-se) só se podem discutir a existência, a validade e a eficácia formal dos registros”.

²¹⁶ O registro constitutivo do direito real de propriedade pode, entretanto, deve mantido quando feito em favor do terceiro de boa-fé que tiver preenchido os requisitos de usucapião do imóvel, ainda que o negócio jurídico subjacente a registro anterior seja declarado nulo, como previsto no § 5º do art. 1º da Lei nº 6.766/1979: “1º A nulidade será decretada depois de ouvidos os atingidos. [...] § 5º A nulidade não será decretada se atingir terceiro de boa-fé que já tiver preenchido as condições de usucapião do imóvel”.

o que não ocorre com a declaração de nulidade por vício intrínseco ao negócio jurídico causal, o que tem como consequência a possibilidade, no primeiro caso, de reapresentação do título para novo registro, uma vez que o negócio jurídico continua íntegro.

Também podem ser retificados o fato inscrito e o negócio jurídico subjacente ao registro, ou seja, o negócio jurídico que lhe deu causa, sendo a inscrição do fato retificável possível de ser feita diretamente pelo Oficial de Registro, à vista de prova da incorreção e observados os limites e procedimentos previstos no art. 213 da Lei nº 6.015/1973, ou depender de decisão de natureza jurisdicional ou em procedimento administrativo perante a Corregedoria Permanente, ou Geral²¹⁷, enquanto o negócio jurídico é retificável pelas suas partes, observada a forma prevista para a validade do próprio negócio a ser retificado²¹⁸, ressalvada a possibilidade de retificação da escritura pública diretamente pelo Tabelião de notas se houver erro material que seja aferível de plano a não altere elemento substancial do negócio jurídico, como ocorre com a indicação equivocada de um número que compõe o CPF da parte.²¹⁹

Assim, por ser o registro passível de anulação por vício do negócio jurídico causal, ou do próprio procedimento de registro, a presunção de veracidade que dele decorre é *juris tantum*, ou seja, pode ser desfeita por prova em contrário.

²¹⁷ O art. 212 da Lei nº 6.105/1973 dispõe: “Se o registro ou a averbação for omissa, imprecisa ou não exprimir a verdade, a retificação será feita pelo Oficial do Registro de Imóveis competente, a requerimento do interessado, por meio do procedimento administrativo previsto no art. 213, facultado ao interessado requerer a retificação por meio de procedimento judicial”. (BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2023).

²¹⁸ Conforme o art.108 do Código Civil: “Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”. (BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023).

²¹⁹ No sentido da impossibilidade de retificação de escritura pública, visando alterar elemento substancial do negócio jurídico, foi a decisão prolatada pelo Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador Ricardo Mair Anafe, no Recurso Administrativo nº 0001338-62.2020.8.26.0566, em que aprovado parecer apresentado pela Juíza Assessora da Corregedoria, Leticia Fraga Benitez, com a seguinte fundamentação: “Com efeito, a escritura pública é ato notarial que reflete a vontade das partes na realização de negócio jurídico, observados os parâmetros fixados pela Lei e pelas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, reproduzindo, portanto, exatamente aquilo que outorgantes e outorgados declararam ao Escrivão ou ao Escrevente. Bem por isso, há entendimento sedimentado desta Corregedoria Geral no sentido de que não pode o juiz substituir o notário ou uma das partes, retificando escrituras que encerram tudo quanto se passou e declarou perante aquele oficial”. Prossegue o parecer: “Sobre o tema, ensina Narciso Orlandi Neto que: ‘Não há possibilidade de retificação de escritura sem que dela participem as mesmas pessoas que estiveram presentes no ato da celebração do negócio instrumentalizado. É que a escritura nada mais é que a documentação de um instrumento escrito de um negócio jurídico; prova pré-constituída da manifestação de vontade de pessoas, explicitada de acordo com a lei. Não se retifica manifestação de vontade alheia. Em outras palavras, uma escritura só pode ser retificada por outra escritura, com o comparecimento das mesmas partes que, na primeira, manifestaram sua vontade e participaram do negócio jurídico instrumentalizado’. E arremata com a lição de Pontes de Miranda: ‘[...] falta qualquer competência aos Juizes para decretar sanções e, até, para retificar erros das escrituras públicas: escritura pública somente se retifica por outra escritura pública, e não por mandamento judicial’”.

De qualquer modo, a fé pública, considerada no contexto da função registral, faz presumir que o resultado positivo da qualificação do título destinado à constituição, transmissão ou modificação de direito real, assim como do documento destinado à especialização do imóvel sobre o qual esse direito incide, implica, ao menos em seu aspecto externo, ou perceptível, em juízo de valor em que reconhecida a legalidade e a inexistência de vício aparente, isso tanto em relação ao título em que consubstanciado o negócio jurídico, como ao documento destinado à comprovação do fato a ser averbado.²²⁰

Ainda que *juris tantum*, a presunção de existência e validade que decorre do Registro Imobiliário é relevante porque imputa a quem alegar a nulidade, ou o erro, o ônus de promover a prova em contrário, visando a desconstituição ou a alteração do registro.

Isso decorre do art. 1.245, § 2º, do Código Civil que prevê: “Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”, sendo em igual sentido o art. 1.247 do referido Código.²²¹

²²⁰ Como exposto in SILVA, José Marcelo Tossi. *Incorporação imobiliária*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 94-95: “O princípio da fé pública registral assume diferentes significados, conforme as legislações dos países que o adotam. Conforme ensina José Maria Chico y Ortiz, na Alemanha prevalece o sistema do Livro-registro (*grunbuschsystem*), razão pela qual os assentos são a verdade única, a verdade imposta que faz fé pública absoluta. Na Espanha, por sua vez, prevalece o sistema do princípio da publicidade (*publizitatsprinzip*) ou da efetividade ou da eficácia exclusiva da inscrição em relação ao terceiro que adquire confiado na aparência (*Estudios sobre derecho hipotecario*, cit., p. 230-232). Segundo o mesmo autor, a fé pública do BGB, na Alemanha, é um modo de aquisição *a non domino*, ao passo que na Espanha a aquisição *a non domino* não se produz diretamente, mas somente como consequência do fato de que o terceiro não pode ser prejudicado pela reivindicação da coisa pelo verdadeiro proprietário. No direito espanhol, para que esse efeito se produza, a aquisição pelo terceiro deve ser a título oneroso, de boa-fé, de quem figura legitimado no Registro, e somente opera a fé pública registral em relação aos dados registraes relativos à existência, conteúdo e titularidade dos direitos reais. Na Espanha, o princípio da fé pública está previsto no artigo 34 da Ley Hipotecaria, de 8 de fevereiro de 1946, que assim dispõe: “*El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del ortogante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe del tercero se presume siempre, mientras no se pruebe que conocia la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviese su causante o transferente.*” (*Legislación hipotecaria y del registro mercantil*, 26. ed., Thomson-Civitas, 2006, p. 65). Na Alemanha, o artigo 892 do BGB dispõe: “*1. Los contenidos del Registro se consideran correctos a forma de la persona que mediante un negocio jurídico adquiere un derecho a una finca o un derecho sobre dicha finca, a menos que se extienda un asiento de contradicción contra la corrección o a menos que el adquirente conozca la incorrección. Si el titular del derecho está restringido en lo que se refiere a la disposición del derecho inscrito en el Registro en beneficio de cierta persona, dicha restricción no es eficaz frente al adquirente, a menos que se deduzca como obvio del Registro o que el adquirente la conozca.*” (Emílio Eiranova Encinas, *Código Civil Alemán comentado – BGB*, cit., p. 288-289)”.

²²¹ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

O art. 252 da Lei de Registros Públicos, seguindo nessa linha, complementa: “O registro, enquanto não cancelado, produz todos os efeitos legais ainda que, por outra maneira, se prove que o título está desfeito, anulado, extinto ou rescindido”.²²²

1.10.2 Efeitos do registro

Existem diferentes sistemas de registro imobiliário, adotados em razão da conveniência política de cada país, o que acarreta classificações elaboradas pela doutrina com base nos traços comuns e nos distintivos de cada um.

José Maria Chico y Ortiz²²³, diante das diferentes formas de classificação dos sistemas de registro imobiliário, adverte que: “Resulta muito difícil oferecer uma classificação unitária dos diferentes sistemas registrares, pois segundo se utilize um ou outro ponto de vista resultam infinitudes de classificações (tradução nossa)”²²⁴, v. I, p. 50

Ainda conforme José Maria Chico y Ortiz, esses sistemas foram agrupados por Jerónimo González em:

- a) o sistema francês de transcrição, seguido pelo sistema belga, holandês e o italiano;
- b) sistema alemão de publicidade, com inscrição constitutiva, que tem uma variante no sistema espanhol em que a inscrição somente é constitutiva em alguns casos;
- c) sistema da *Acta Torrens*, ou de título real.²²⁵, v. I, p. 50

Afranio de Carvalho²²⁶, p. 15-16, também afirmando que a publicidade dos direitos imobiliários pode ser organizada de diferentes formas segundo a eficácia que a legislação pretende atribuir, diz que, de maneira geral, pode ser admitida a configuração de três sistemas principais de publicidade. No primeiro sistema, denominado de consensual ou privatista e comumente chamado de francês, a publicidade produz efeito de aviso a terceiros de atos que se perfazem somente pelo acordo das partes, o que significa que a existência desses atos não depende do registro. No segundo, que tem origem alemã e é denominado como publicista, o registro de que essa publicidade emana é elemento essencial do ato de mutação jurídico-real,

²²² BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

²²³ ORTIZ, José Maria Chico y. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1, p. 50.

²²⁴ CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1. No original: “Resulta muy difícil ofrecer una clasificación unitaria de los diferentes sistemas registrares, pues según se utilice uno u otro punto de vista resultan infinitudes de cassificaciones”.

²²⁵ CHICO y ORTIZ, José Maria, *op. cit.*, p. 50. No original: “a) el sistema francés o de transcripción, al que siguen el sistema belga, el holandés y el italiano. b) el sistema alemán o de publicidad, con inscripción constitutiva, u que tiene una variante en el sistema español, em el que la inscripción sólo es constitutiva en determinados casos. c) el sistema del Acta Torrens ou de título real”.

²²⁶ CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

ou seja, do registro decorre a modificação da situação jurídica da coisa e dos direitos reais que sobre ela incidem. O terceiro, que é denominado como eclético, combina o título e o modo de aquisição do direito real. Sobre o último, Afranio de Carvalho diz que:

O terceiro, eclético, combinando o *título* como o *modo* de adquirir, de acordo com a doutrina romana, substitui a tradição pela publicidade registral, à qual concede o duplo efeito de constituir o direito real e de anuncia-lo a terceiros. Antes da publicidade, o ato cria obrigações entre as partes, mas, uma vez efetuada, perfaz a mutação jurídico-real, investindo a propriedade ou direito real na pessoa do adquirente e, ao mesmo tempo, tornando o direito real oponível a terceiros. Essa dupla eficácia é do direito brasileiro desde a Lei Imperial de 1864.^{227, p. 15-16}

Segundo José Maria Chico y Ortiz, outra forma de classificação, que é adotada por Roca Sastre, se fixa apenas nos efeitos produzidos pela inscrição, distinguindo-os em:

- a) Sistemas de registro com efeito de inoponibilidade do que não se encontra registrado perante terceiro adquirente, por negócio jurídico registrado. O sistema tipo é o francês, e como derivados se encontram os da Bélgica e Itália.
- b) Sistemas de registro com efeito de exatidão que está o direito registrado perante o seu titular e, de forma absoluta, perante terceiro adquirente de boa-fé por meio de negócio jurídico registrado. O sistema tipo é o alemão, ao que se acresce como derivados os da Suíça e Áustria, e, também, com determinadas variantes específicas, o espanhol,
- c) sistemas de registro com inatacabilidade do direito registrado, perante o seu titular, exceto em hipóteses taxativas. É o sistema australiano, a que seguem de forma derivada os da Inglaterra e País de Gales, alguns estados dos Estados Unidos da América, e Dinamarca, entre outros (tradução nossa).^{228, p. 50-51}

Por sua vez, Benito Arruñada^{229, p. 88-107}, sem divergir de Roca Sastre, promove a classificação agrupando as classificações em sistemas de registro de títulos e sistemas de registro de direitos.

Conforme esse autor^{230, p. 88}, o sistema de registro de títulos, que é o adotado na França, tem por finalidade relacionar e conservar os contratos privados, de forma a proporcionar provas documentais de sua titularidade, com atribuição de prevalência aos contratos e, portanto, aos direitos por eles constituídos, conforme as datas em que foram registrados.

²²⁷ CARVALHO, Afranio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

²²⁸ CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1. No original: “a) sistemas de Registro con efectos de inoponibilidad de lo no registrado respecto al tercer adquirente, por negocio jurídico registrado. El sistema tipo es el francés, y como derivados se encuentran los de Bélgica e Italia. b) Sistemas de Registro con efecto de exactitud de lo registrado respecto del titular registral u, em definitiva, del tercer adquirente de buena fe por negocio jurídico registrado. El sistema tipo es el alemán, al cual se adscribe derivados los de Suiza y Austria, también com determinadas variantes específicas, el español. c) Sistemas de Registro com inatacabilidad de lo registrado, salvo excepciones tasadas, respecto del titular registral. Es el sistema australiano, al que siguen en forma derivada los de Inglaterra y País de Gales, y algunos Estados de Norteamérica, y Dinamarca, entre otros”.

²²⁹ ARRUÑADA, Benito. *Sistemas de titulación de la propiedad*. Lima: Palestra, 2000.

²³⁰ *Ibid.*, p. 88.

Por seu lado, nos sistemas de registro de direitos a publicidade diz respeito ao próprio direito inscrito, e não ao título em que esse direito teve apoio.^{231, p. 98}

Para que isso seja possível, nos sistemas de registros de direitos deve ser promovida uma depuração exaustiva dos direitos reais, antes de sua inscrição, e dos contratos apresentados para registro, o que ocorre por meio da maior amplitude do procedimento de qualificação realizado pelo registrador.²³²

Ainda conforme Benito Arruñada^{233, p. 37}, em vários estados norte-americanos é utilizado um sistema de contratação de seguro, ou de securitização, que para o mercado imobiliário também tem as funções de detectar e de evitar riscos, o que ocorre por força de pesquisas realizadas pelo segurador. Esse sistema, porém, não constitui forma de registro, embora seus usuários possam se valer de alguma espécie de arquivo de títulos, como de hipotecas, podendo essa espécie de arquivo ser mantida por entidades vinculadas ao sistema financeiro.

No Brasil, segundo esclarece Afranio de Carvalho²³⁴, o registro do título no Registro Imobiliário é requisito para a constituição de direito real por ato *inter vivos*, como exigido pelo art. 1.245 do Código Civil, sendo o direito assim constituído eficaz desde o momento da prenotação do título no protocolo²³⁵.

A possibilidade de inscrição do imóvel rural no Registro Torrens, que é sistema específico previsto nos arts. 277 e seguintes da Lei nº 6.015/1973, não afasta a prévia inscrição do título como requisito para a constituição do direito real, pois a finalidade do Registro Torrens

²³¹ ARRUÑADA, Benito. *Sistemas de titulación de la propiedad*. Lima: Palestra, 2000. Conforme esse autor: “contienen información referida, no a los títulos en que se puedan apoyar determinadas pertenciones, sino a los propios derechos”.

²³² ARRUÑADA, Benito, *idem*, p. 98.

²³³ *Ibid.*, p. 37.

²³⁴ CARVALHO, Afranio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. Título, na acepção utilizada, é o documento apresentado ao Oficial de Registro para a constituição, modificação ou alteração do direito real sobre imóvel. Também é o documento destinado à averbação de fato relativo ao imóvel, ou à pessoa titular de direito que sobre ele incide, como, por ex., a certidão municipal comprobatória da alteração do número do imóvel urbano, ou a certidão de casamento destinada à averbação da alteração do estado civil do titular do domínio. Porém, como esclarece Chico y Ortiz, a palavra título tem dupla acepção, uma material e outro formal, sendo título material a causa ou a razão jurídica da aquisição, modificação, transmissão ou extinção do direito, ao passo que título em sentido formal é o documento em que se constatada, ou autentica, essa causa (CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1, p. 161).

²³⁵ Conforme os arts. 1.245 e 1.246 do Código Civil: “Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel. § 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel. Art. 1.246. O registro é eficaz desde o momento em que se apresentar o título ao oficial do registro, e este o prenotar no protocolo”. (BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023)

é atribuir presunção absoluta de veracidade do direito, anteriormente inscrito, em favor do seu titular.

Como anteriormente exposto, o sistema brasileiro combina o título e o modo de aquisição pelo registro que é constitutivo do direito real, sendo a nulidade do primeiro motivo de cancelamento do segundo, ou, em outros termos, acarretando a nulidade do negócio jurídico causal o cancelamento do registro que constituiu o direito real.

Porém, ainda que no caso de anulação do negócio jurídico destinado à constituição de direito real a Lei de Registros Públicos somente preserve o direito inscrito em favor de terceiro adquirente de boa-fé que tenha preenchido os requisitos da aquisição pela usucapião, o que vale dizer que somente se preserva o registro porque o titular da propriedade a adquiriu por modo distinto do negócio jurídico anulado, a presunção de exatidão do direito registrado, mesmo que *juris tantum*, produz efeitos muito mais amplos que o decorrente dos existentes nos sistemas de registro de títulos.

Assim porque, também como anteriormente referido, a pessoa em favor de quem foi inscrito o direito real goza da presunção de ser o titular desse direito, somente afastada por meio de prova em sentido contrário cujo ônus incumbe a quem a alegar.

Para que isso ocorra é necessário que o exame de legalidade, que é feito pelo Oficial de Registro por meio da qualificação do título, atenda, efetivamente, a todos os requisitos que lhe são inerentes, o que abrange a análise dos elementos do tipo do negócio jurídico constitutivo, translativo, modificativo e extintivo do direito real e a observação dos princípios que regem o direito das coisas e o registro imobiliário.

Esse exame, no que se refere ao ato ou negócio jurídico, diz respeito aos aspectos perceptíveis a partir do próprio título que, em sentido material, é um documento, pois o Oficial de Registro não tem atribuição para investigar a eventual existência de erro, dolo, coação, ou outro vício do negócio jurídico que não seja perceptível tão somente pela análise do contrato.

Dessa forma, e ainda que na celebração do negócio jurídico se tenha adotado a escritura pública, ou que o título de transmissão tenha origem judicial como ocorre com as cartas de sentença, deve o Oficial de Registro promover o exame dos requisitos de legalidade do negócio jurídico que decorrem do próprio título, como, por exemplo, a celebração por menor de 16 anos de idade sem regular representação, ou menor de 18 anos de idade sem que esteja assistido por quem o representar, e quando necessário em relação a ambos, sem autorização judicial, ou a não observação da forma prescrita em lei como requisito de validade do negócio jurídico. No que se refere aos elementos do tipo do negócio jurídico, ainda como exemplo, deve o Oficial recusar o registro de contrato de compra e venda de imóvel em que não for indicado o preço.

Somam-se, a essa análise que é restrita aos aspectos extrínsecos ao negócio jurídico, ou seja, perceptíveis pela análise do título, a observação de todos os requisitos do procedimento de registro, como o protocolo válido, a verificação da inexistência de título representativo de direito real contraditório que goze de prioridade decorrente da ordem cronológica da sua prenotação no Livro Protocolo, em consonância com o princípio da prioridade, e o respeito aos demais princípios registrares consistentes, entre outros, no da rogação, da legalidade, da continuidade, da especialização objetiva e subjetiva e da publicidade que, em última análise, constitui a finalidade e o suporte do registro imobiliário.

Por isso, embora não dotado de fé pública ensejadora de presunção *iuris et iuris* de validade do direito real inscrito em favor do seu adquirente de boa-fé²³⁶, o sistema de registro imobiliário brasileiro guarda estreita relação com os sistemas de registro de direitos a que se refere Benito Arruñada e que é, dentre outros, o sistema adotado na Espanha e na Alemanha.

Por isso, em relação aos efeitos, aplica-se, também no Brasil, a seguinte conclusão de Manuel Peña Bernaldo de Quirós: “As garantias da inscrição determinam que, geralmente, o Registro coincida com a verdade: o titular registral é, geralmente, o titular real”.^{237, p. 489}

1.10.3 A qualificação realizada no procedimento de registro

A forma de escrituração e o procedimento de registro, regulamentados nos arts. 172 e seguintes da Lei nº 6.015/1973, se destinam a garantir que a prática dos atos registrários, que pela legislação atual são denominados de registro e averbação²³⁸, sejam realizados em conformidade com as normas e princípios que regem o Registro Imobiliário, de forma a permitir a produção dos efeitos que lhe são próprios.

²³⁶ Exceto se realizado o Registro Torrens.

²³⁷ QUIRÓS, Manuel Peña Bernaldo de. *Derechos reales, derecho Hipotecario*. 4. ed. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 2001. tomo II. No original: “Las garantías de la registración determinan que, generalmente, el Registro coincida con la verdad: el titular registral es, generalmente, el titular real”.

²³⁸ Em seu sentido amplo, o termo registro engloba, no registro imobiliário, os atos de registro, assim considerado em seu sentido estrito, e de averbação. A inscrição, a transcrição e a averbação realizadas em conformidade com o Decreto nº 4.857/1939 e com o Decreto-lei nº 1.000/1969, permanecem vigentes para os imóveis ainda transcritos, ou seja, que não são objeto de matrícula própria. A Lei nº 6.015/1973, que é a Lei de Registros Públicos vigente, prevê em seu art. 172: “No Registro de Imóveis serão feitos, nos termos desta Lei, o registro e a averbação dos títulos ou atos constitutivos, declaratórios, translativos e extintos de direitos reais sobre imóveis reconhecidos em lei, ‘inter vivos’ ou ‘mortis causa’ quer para sua constituição, transferência e extinção, quer para sua validade em relação a terceiros, quer para a sua disponibilidade”. Embora o registro em sentido estrito seja, em princípio, destinado à inscrição dos direitos reais, e as averbações destinadas às inscrições dos cancelamentos, extinções e modificações dos direitos inscritos e dos fatos relativos ao bem, Orlandi esclarece que, na realidade, isso não é observado pelo legislador, razão pela qual: “Continua válida a regra de observar-se a classificação da lei, sem a tentativa de descobrir-se o critério utilizado pelo legislador, que, aliás, foi nenhum” (ORLANDI NETO, Narciso. *Retificação do Registro de Imóveis*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997. p. 51.)

Para isso, a correta observação do procedimento de registro, que vai do protocolo à inscrição do título no fôlio real, abrange a qualificação que consiste em exame de legalidade realizado de forma a permitir a presunção de prevalência dos direitos reais inscritos, com eficácia *erga omnes*.

Por meio do exame de legalidade promovido na qualificação, cabe ao Oficial de Registro recusar a inscrição de títulos que não sejam aptos para a finalidade pretendida pelo apresentante, ou, sendo a qualificação positiva, promover o registro ou a averbação, conforme a natureza do ato a ser praticado, destinando o registro em sentido estrito, em regra, à constituição dos direitos e ônus reais, e a averbação à alteração, extinção ou cancelamento do direito registrado, ou da especialização da coisa sobre o qual esse direito incide.

Esse exame é realizado no exercício de atividade administrativa que é submetida, por sua natureza, ao princípio da legalidade estrita, o que afasta a discricionariedade no exercício da sua função e impõe ao Oficial de Registro o dever de promover a inscrição dos títulos que preencherem os requisitos legais para a finalidade a que se destinam e de recusar o registro, ou averbação, quando não preenchidos esses requisitos.

Por isso, conforme José Maria Chico y Ortiz:

O princípio da legalidade no campo registral tem uma dupla vertente, enquanto, de uma parte, impõe ao Registrador da Propriedade submeter-se à legalidade vigente e, de outra, ao conceder-lhe o poder de uma decisão sobre a qual há de operar toda a transcendência que leva consigo o princípio da seguridade do tráfico (tradução nossa)
239, p. 527

Ainda segundo José Maria Chico y Ortiz:

A doutrina da vinculação positiva da Administração à legalidade (WINKLER) supera a ideia do espaço franco ou livre da Lei e exige que os atos ou disposições da Administração, todos hão de ajustar-se ao Direito, hão de ser “conforme” o Direito. O desajuste, a desconformidade, constituem infração do ordenamento jurídico e os priva, atual ou potencialmente, de validade. O Direito não é, pois, para a Administração uma borda externa que assinala desde fora uma zona de proibição e dentro do qual pode ela produzir-se com liberdade e arbítrio. Pelo contrário, o direito condiciona e determina, de forma positiva, a ação administrativa, a qual não é válida se não responde a uma previsão normativa (tradução nossa)²⁴⁰, p. 525-526.

²³⁹ CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1. No original: “El principio de legalidad en el campo registral tiene una doble vertiente, en cuanto, de una parte, impone al Registrador de la Propiedad someterse a la legalidad vigente y, de otra, al concederle el poder de una decisión sobre la que ha de operar toda la trascendencia que lleva consigo el principio de la seguridade del tráfico”.

²⁴⁰ CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1. No original: “La doctrina de la vinculación positiva de la Administración a la legalidade (WINKLER) supera la idea del espacio franco o libre de la Lei y exige que los actos o disposiciones de la Administración, todos hna de ajustarse a Derecho, han de ser ‘conformes’ a Derecho. El desajuste, la desconformidad, constituyen infracción del ordenamento jurídico y les priva, actual o potencialmente, de validez. El Derecho no es, pues, para la Administración una linde externa que señala hacia fuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse com uma sola libertad y arbítrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina, de

Conforme Odete Medaur: “Uma das decorrências da caracterização de um Estado como Estado de direito encontra-se no princípio da legalidade, que informa as atividades da Administração Pública”.²⁴¹, p. 124

Contudo, a ausência de discricionariedade significa que ao Oficial de Registro não é permitido praticar, ou recusar, a prática do ato rogado com fundamento em critério pessoal de conveniência e oportunidade, devendo, como visto, admiti-lo ou recusá-lo com fundamento na presença, ou não, dos requisitos legais.²⁴²

No mais, ao Oficial de Registro incumbe promover o exame de legalidade por meio de análise jurídica que realiza com amparo na liberdade inerente e indissociável ao exercício da sua atuação como profissional do direito.²⁴³

E o exercício da qualificação é irrenunciável pelo Oficial de Registro que não pode recusar a sua prática, ainda que a pretexto de prévia formulação de consulta ao Juiz Corregedor Permanente.²⁴⁴

manera positiva, la acción administrativa, positiva, al acción administrativa, la cual si no si no responde a una previsión normativa. Sólo cuando la Administración conta con la cobertura legal previa sua actuación es legítima”.

²⁴¹ MEDAUR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 22. ed. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

²⁴² Nesse sentido, Paulo Dias de Moura Ribeiro e José Marcelo Tossi Silva, se posicionam em artigo intitulado *Usucapião Extraordinária*, pendente de publicação, em que consta: “E a abertura da matrícula para o imóvel usucapido não pode ser negada pelo Oficial de Registro de Imóveis com fundamento em critério de conveniência e oportunidade, pois exerce atividade administrativa que, pela sua natureza, está sujeita ao princípio da legalidade”.

²⁴³ Nessa linha o parecer que apresentei no Processo 00117666/2008 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em 07.04.2010, em que consta: “Esse procedimento, estabelecido na Lei nº 6.015/73, pode ser resumido da seguinte forma: I) ao interessado incumbe apresentar o título para o Oficial de Registro de Imóveis, a fim de que seja lançado no Livro nº 1 – Protocolo, obedecida a ordem cronológica de apresentação (artigos 11, 12, 174 e 182); II) protocolado o título, ao Oficial de Registro de Imóveis, ressalvadas as hipóteses previstas nos artigos 189 da referida Lei, cabe promover o registro no prazo de trinta dias (artigo 188); III) verificando o Oficial de Registro de Imóveis, porém, ao promover o exame de qualificação, que existe exigência a ser satisfeita, é o título restituído ao apresentante para que a atenda ou, não se conformando, solicite a suscitação de dúvida ao juiz competente (artigo 198) que, no Estado de São Paulo, é o Juiz Corregedor Permanente; IV) promovida nova e integral qualificação do título pelo Juiz Corregedor Permanente, será proferida decisão de procedência, caso em que se mantém a recusa do registro (artigo 203, inciso I), ou de improcedência, hipótese em que o título será restituído ao interessado para a reapresentação ao Oficial de Registro de Imóveis, a fim de que seja promovido o registro (artigo 203, inciso II); V) não se conformando com a decisão da dúvida, poderão o interessado no registro, o Ministério Público e o terceiro prejudicado interpor apelação (artigo 202) que, ainda no Estado de São Paulo, será julgada pelo Colendo Conselho Superior da Magistratura (artigo 64, inciso VI, do Decreto-lei Complementar Estadual nº 3/69 e artigo 186, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo). Por sua vez, os serviços de registro são exercidos por profissionais do direito (artigo 3º da Lei nº 8.935/94), mediante delegação pessoal, em caráter privado (artigo 236 da Constituição Federal). Diante disso, ao promover a qualificação dos títulos que lhe são apresentados os oficiais de registro imobiliário exercem atividade jurídica, com a liberdade inerente ao exercício da atividade delegada, o que faço consignar observando que título judicial não se confunde com ordem judicial para o registro de determinado título”.

²⁴⁴ Nesse sentido o parecer que apresentei no Processo 28.023/2007, da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, j. 11.01.2008, em que se verifica: “Em que pese a preocupação do Sr. Oficial de Registro de Imóveis, Títulos e Documentos e Civil de Pessoa Jurídica da Comarca de Lucélia em atender ao interesse social, manifestado pela necessidade de obtenção de segurança jurídica mediante registro das escrituras de compra e venda dos lotes e a conseqüente aquisição da propriedade por seus compradores, prepondera o fato

A qualificação, pois, é requisito para o atendimento do princípio de legalidade e, mais, nele encontra suporte, pois como afirma José Maria Chico y Ortiz:

Doutrinária e legalmente é necessária a função qualificadora para que através dela se possa cumprir o princípio da legalidade. Desse forma se chega à qualificação registral como uma das manifestações do princípio de legalidade. (tradução nossa)²⁴⁵, p. 528.

Do mesmo modo se posiciona Afranio de Carvalho:

A apresentação do título e a sua prenotação no protocolo marcam o início do processo do registro, que prossegue com o exame de sua legalidade, que incumbe ao registrador empreender para verificar se pode ou não ser inscrito. A inscrição não é, portanto, automática, mas seletiva, porque depende da verificação prévia de estar o título em ordem. Além de a qualificação do título constituir um dever de ofício, o registrador tem interesse em efetuá-la com cuidado, porquanto, se lançar uma inscrição ilegal, fica sujeito à responsabilidade civil.²⁴⁶, p. 276.

Diante da importância e efeitos da qualificação registral, cabe trazer a seguinte conclusão adotada no XVI Congresso Internacional de Direito Registral, promovido entre 20 e 22 de março de 2008 na Cidade de Valência, Espanha:

A qualificação pelo Registrador da Propriedade, Mercantil, de Bens Móveis e demais jurídicos, dos atos ou contratos (tanto em seus aspectos formais como substantivos), apresentados para inscrição no Registro da Propriedade, consiste em realizar juízo se tais títulos reúnem, ou não, os requisitos exigidos pelo ordenamento jurídico para sua validade e para sua eficácia perante terceiros, com a finalidade de que somente tenham acesso, e por tanto recebam a proteção do sistema imobiliário registral, os títulos válidos e perfeitos.

Em um sistema em que os assentos registrares se presume exatos, ou concordantes com a realidade jurídica, e em que a inscrição dota de efeitos perante terceiros daquilo que o Registro publica, resulta imprescindível a realização de um juízo por parte de um jurista, independente das partes que tenham outorgado o documento e daqueles que o tiverem autorizado, ao qual o Estado delega essa competência, que examine a correção técnica dos títulos que pretendem aceder ao registro.

Mediante a qualificação, os títulos defeituosos são rechaçados do Registro, seja de maneira definitiva, seja com caráter provisório ou suspensivo; e se julgados válidos, o registrador vai proceder à inscrição do seu conteúdo que tenha transcendência real.

de que ao referido Oficial de Registro de Imóveis não é possível substituir a qualificação dos títulos que lhe são apresentados para registro mediante prévia consulta, ao MM. Juiz Corregedor Permanente, relativa à admissibilidade da prática de ato de registro considerado em seu sentido estrito, tendo por objeto título determinado consistente em escritura de compra e venda de lotes situados em loteamento regularmente inscrito. Ao Oficial de Registro de Imóveis compete promover o processo de registro observando o disposto nos artigos 182 e seguintes da Lei de Registros Públicos e sendo negativa a qualificação agir na forma prevista no artigo 198 da mesma Lei, para que o apresentante possa, a seu critério, solicitar a suscitação de dúvida. No julgamento da dúvida, então, o Juiz Corregedor Permanente realizará nova qualificação do título em todos os seus aspectos, ou seja, sem limitar-se ao exame das exigências formuladas pelo Oficial de Registro de Imóveis, e naquele ato manterá a recusa ou determinará a realização do registro”.

²⁴⁵ CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1. No original: “Doctrinal y legalmente se da como necesaria la función calificadora para que a su través se puede cumplir el principio de legalidad. De esta forma se llega a la calificación registral como uma de las manifestaciones del principio de legalidad”.

²⁴⁶ CARVALHO, Afranio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

A qualificação da validade dos títulos inscriíveis é a função principal do registrador e é uma função técnico-jurídica intelectual e imparcial. (tradução nossa) ^{247, p. 15}.

Convém lembrar que todos os títulos são sujeitos à qualificação, observados os limites de atuação do Oficial de Registro, pois como esclarece Marcelo Fortes Barbosa Filho:

Num segundo plano, o registrador analisa todo e qualquer título levado ao seu conhecimento, seja ele judicial ou extrajudicial, a fim de que seja verificada a viabilidade da prática de um ato de registro desejado (registrabilidade), mas sua atuação se restringe, no entanto, a questões relacionadas à forma e legalidade.

A análise qualificadora deve partir dos aspectos extrínsecos do título, sem questionar e pesquisar seu conteúdo, mas verificando a presença dos requisitos exigidos como necessários à perfeição deste dado título, tal como o previsto pelas normas positivadas. ^{248, p. 311}

O registro do parcelamento do solo urbano submete-se ao procedimento previsto na Lei de Registros Públicos e, portanto, ao exame de qualificação que deve ser promovido pelo Oficial de Registro com toda a amplitude que lhe é própria.

1.10.4 O procedimento de registro do parcelamento do solo urbano

Com o registro do parcelamento do solo urbano passam os lotes e as áreas transmitidas ao Município a constituir imóveis com existência jurídica distinta da gleba que foi subdividida, ao passo que a gleba subdivida deixa de existir como unidade imobiliária única.

Em razão disso, realizado o registro deverá o Oficial de Registro de Imóveis abrir matrículas individualizadas para os lotes, na forma do art. 176, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.015/1973.

As matrículas para cada uma das áreas públicas, por sua vez, poderão ser abertas de ofício, ou mediante requerimento do Município, mas a abertura dessas matrículas não é necessária para que ocorra a transmissão do domínio ao Município, pois ocorre por força do

²⁴⁷ Conclusiones Del CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL, 16. *Registradores de España*, n. 45, jul./agosto 2008. No original: 'La calificación por el Registrador de La Propiedad, Mercantil, de Bienes Muebles y demás jurídicos, de los actos o contratos (tanto em suas aspectos formales como sustantivos), presentados para inscripción em el Registro de La Propiedad, consiste em enjuiciar si tales títulos reúnen o no los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para su validez y para su eficacia frente a terceros, con la finalidad de que sólo tengan acceso, y por tanto reciban la protección del sistema inmobiliario registral, los títulos válidos y perfectos. En un sistema en el que los asientos registrales se presumen exactos, o concordantes con la realidad jurídica, y en el que la inscripción dota de efectos frente a terceros de aquello que publica el Registro, resulta imprescindible la realización de un juicio por parte de un jurista, Independiente de las partes que han otorgado el documento y de quienes lo han autorizado, en quien el Estado delega esa competencia, que examine la corrección técnica de los títulos que pretenden acceder al Registro. Mediante la calificación, os títulos defectuosos son rechazados del Registro, bien de manera definitiva, bien con carácter provisional o suspensivo; y si se juzgan válidos, el registrador va a proceder la inscripción de sua contenido que tenga trascendencia real. La calificación de la validez de los títulos inscribibles es la función principal del registrador y es una función técnico-jurídica intelectual e imparcial'.

²⁴⁸ BARBOSA FILHO, Marcelo Fortes. O registro de imóveis, os títulos judiciais e as ordens judiciais. In: PÉREZ, Diego Selhane (coord.). *Títulos judiciais e o registro de imóveis*. Rio de Janeiro: IRIB, 2005.

art. 22 da Lei nº 6.766/1979 e porque o domínio sobre os imóveis públicos independe de registro.

Com o registro do loteamento, outrossim, pode o autor do parcelamento iniciar a alienação dos lotes, o que não se altera pela possibilidade de conclusão das obras de infraestrutura em momento posterior ao início das vendas, conforme o cronograma aprovado pelo Município.

Para que seja promovido o registro do parcelamento do solo urbano, nas espécies de loteamento e desmembramento, o autor do parcelamento deve apresentar ao Oficial de Registro de Imóveis os documentos previstos no art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

A apresentação desses documentos deve ser feita por requerimento escrito de registro do parcelamento do solo urbano, assinado pelo loteador²⁴⁹, que será prenotado no Livro Protocolo, isso em consonância com o princípio da instância, ou rogação que conforme Afranio de Carvalho significa: “A ação do registrador deve ser solicitada pela parte ou pela autoridade”²⁵⁰, p. 269.

Embora o art. 13, inciso I, da Lei nº 6.015/1973 permita que os atos de registro sejam solicitados pelo interessado, mediante requerimento verbal ou escrito, o registro do parcelamento do solo urbano não se submete a essa regra geral porque enseja a modificação da situação jurídica do imóvel e dos direitos reais que sobre ele incidem, transformando a gleba em parcelas menores consistentes nos lotes e importando na transmissão de áreas ao Município.

Não sendo o empreendedor do loteamento proprietário do imóvel, poderá o requerimento de registro de loteamento ser assinado somente pelo proprietário, pois tem legítimo interesse e, mais, não há vedação para que assim ocorra.

O requerimento formulado somente pelo empreendedor que não for proprietário, por seu lado, deverá ser instruído com a comprovação de que estão preenchidos os requisitos previstos no art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979, que importam na comprovação de que o proprietário se responsabiliza pelo empreendimento e se obriga a transmitir os domínios dos lotes aos seus compradores, observado, também, o requisito de prévia averbação do contrato para a execução do parcelamento quando o empreendedor for pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário, ou pelo Poder Público, para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, o que servirá de prova da anuência do proprietário com o registro solicitado.

²⁴⁹ Assim considerado o autor do parcelamento pelas espécies de loteamento e desmembramento.

²⁵⁰ CARVALHO, Afranio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

Por iguais razões, é necessária a apresentação da declaração de anuência do cônjuge do proprietário de que consente com o registro do loteamento, como previsto no art. 18, § 2º, da Lei nº 6.766/1979.

Essa declaração, segundo Rizzardo^{251, p. 67-68}, não supre o consentimento do cônjuge com os contratos de promessa de compra e venda, ou constituição de direito real sobre os lotes, pois a disposição nesse sentido originalmente existente no Projeto de Lei do Parcelamento do Solo Urbano apresentado pelo Senador Otto Lehmann não foi aprovada pelo Congresso Nacional.

Contudo, não é obrigatória a anuência do cônjuge do proprietário casado pelo regime da separação convencional de bens, pois permanece com a administração exclusiva dos bens particulares e pode, livremente, aliená-los e gravá-los de ônus reais, na forma do art. 1.687 do Código Civil.

No regime da separação obrigatória de bens, entretanto, deve ser exigida a anuência do cônjuge do proprietário, por ser a outorga uxória, ou a marital, necessária para a alienação do imóvel em razão do art. 1.647, inciso I, do Código Civil.²⁵²

Por seu lado, compete ao Oficial de Registro de Imóveis promover a conferência da regularidade da representação do loteador que for pessoa jurídica, por meio de análise do estatuto social e das assembleias de eleição de diretoria, assim como exigir a apresentação do instrumento de mandato quando o loteador for representado por procurador.

²⁵¹ RIZZARDO, Arnaldo *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

²⁵² No sentido da obrigatoriedade da outorga uxória, ou marital, para a alienação de imóveis por cônjuge casado pelo regime da separação obrigatória de bens, foi o acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 1.199.790/MG, relator Ministro Vasco Della Giustina (Desembargador Convocado do TJ/RS), Terceira Turma, julgado em 14.12.2010, DJe de 2.2.2011, com a seguinte ementa: “RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. INEXISTÊNCIA. DOAÇÃO DE BENS ADQUIRIDOS NA CONSTÂNCIA DO CASAMENTO EM REGIME DA SEPARAÇÃO OBRIGATÓRIA. OUTORGA UXÓRIA. NECESSIDADE. FINALIDADE. RESGUARDO DO DIREITO À POSSÍVEL MEAÇÃO. FORMAÇÃO DO PATRIMÔNIO COMUM. CONTRIBUIÇÃO INDIRETA. SÚMULA N. 7 DO STJ. RECURSO IMPROVIDO. 1. Negativa de prestação jurisdicional. Inexistência. 2. Controvérsia sobre a aplicação da Súmula n. 377 do STF. 3. Casamento regido pela separação obrigatória. Aquisição de bens durante a constância do casamento. Esforço comum. Contribuição indireta. Súmula n. 7 do STJ. 4. Necessidade do consentimento do cônjuge. Finalidade. Resguardo da possível meação. Plausibilidade da tese jurídica invocada pela Corte originária. 5. Interpretação do art. 1.647 do Código Civil. 6. Precedente da Terceira Turma deste Sodalício: "A exigência de outorga uxória ou marital para os negócios jurídicos de (presumidamente) maior expressão econômica previstos no artigo 1647 do Código Civil (como a prestação de aval ou a alienação de imóveis) decorre da necessidade de garantir a ambos os cônjuges meio de controle da gestão patrimonial, tendo em vista que, em eventual dissolução do vínculo matrimonial, os consortes terão interesse na partilha dos bens adquiridos onerosamente na constância do casamento. Nas hipóteses de casamento sob o regime da separação legal, os consortes, por força da Súmula n. 377/STF, possuem o interesse pelos bens adquiridos onerosamente ao longo do casamento, razão por que é de rigor garantir-lhes o mecanismo de controle de outorga uxória/marital para os negócios jurídicos previstos no artigo 1647 da lei civil." (REsp n. 1.163.074, Rel. Min. Massami Uyeda, DJe 4-2-2010). 6. Recurso especial improvido”.

Estando a gleba situada em mais de uma circunscrição do Registro Imobiliário, o art. 21 da Lei nº 6.766/1979 dispõe que o requerimento de registro do loteamento será formulado em todas elas.

Porém, a partir da vigência da Lei nº 14.382/2022, que alterou os §§ 1º e 3º, incisos II e III, do art. 169 da Lei nº 6.015/1973, estando situada em mais de uma circunscrição são abertas matrículas em todos os Registros de Imóveis em que a gleba for localizada, mas com prática dos atos de registro e de averbação somente na circunscrição em que estiver contida a maior área, transportando-se para as matrículas mantidas pelos demais Registro de Imóveis, também por averbações, os atos praticados pelo Oficial do Registro a que competir a maior área.

Por sua vez, sendo as áreas idênticas em todas as circunscrições, caberá ao interessado escolher aquela em que serão praticados os atos de registro e de averbações, sem prejuízo da sua transposição para a matrícula aberta na outra circunscrição, na forma do inciso III do 3º da Lei nº 6.015/1973.

As matrículas para os lotes, por seu turno, serão abertas somente na circunscrição em que estiverem situados, na forma do § 1º do art. 169 da Lei nº 6.015/1973, promovendo-se as averbações remissivas na matrícula a que se referir o registro do loteamento.

Em que pese a alteração do art. 169, incisos I e II, e dos §§ 1º e 3º da Lei de Registros Públicos, o art. 21 da Lei nº 6.766/1979 não foi expressamente revogado pela Lei nº 14.382/2022.

Conforme o referido art. 21 da Lei nº 6.766/1979, promovido o registro na circunscrição que abranger a maior área da gleba, será apresentado igual requerimento aos oficiais das demais circunscrições, sucessivamente, instruído da certidão comprobatória de que o loteamento foi registrado nas circunscrições a que anteriormente apresentado o requerimento.

Ainda segundo o art. 21 da Lei nº 6.766/1979, denegado o registro em uma das circunscrições, será a decisão comunicada pelo Oficial de Registro de Imóveis aos registradores das demais circunscrições para que cancelem o registro do loteamento que tiverem realizado, salvo se, na forma do § 4º do referido artigo, o motivo do indeferimento não se estender às demais áreas da gleba, o interessado assim o requeira e, mais, submeta o parcelamento desse remanescente à aprovação prévia do Município ou do Distrito Federal.

Também na hipótese da gleba a ser loteada abranger mais de uma circunscrição, o loteamento somente será considerado como registrado depois de procedidos os registros pelos Oficiais de todas as circunscrições territoriais competentes, como decorre do § 3º da Lei nº 6.766/1979.

Além disso, é defeso ao interessado processar o pedido de registro de loteamento de forma simultânea perante as circunscrições diferentes, assim como projetar a situação de lote em mais de uma circunscrição, por força dos §§ 1º e 2º do art. 21 da Lei nº 6.766/1979.

O processamento do pedido de registro de loteamento contido na Lei nº 6.766/1979 impede que até a conclusão de todos os registros possa o loteador iniciar o parcelamento da gleba mediante anúncio do loteamento e venda dos lotes.

No que se refere aos imóveis situados em mais de uma circunscrição, a Lei nº 6.015/1973, em seu art. 169, *caput*, inciso II, e § 1º, dispõe que, além do registro do parcelamento do solo urbano em todas as circunscrições, as matrículas das unidades imobiliárias, que são os lotes, deverão ser abertas pelo Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que estiverem situados, com as averbações remissivas cabíveis.

Essas averbações remissivas são as feitas na matrícula original do imóvel em que foi promovido o registro do parcelamento do solo urbano, em que, dentre outros atos passíveis de realização, deverá ser averbada, depois do registro, a identificação das matrículas abertas para os lotes e para as áreas que forem transferidas ao domínio público.

Diante do que foi exposto, surge a necessidade de compatibilização das normas relativas ao parcelamento de imóvel situado em mais de uma circunscrição contidas nas Leis nº 6.766/1979 e 6.015/1973.

Para isso, e sem afastar a possibilidade de eventuais outras soluções que se mostrarem compatíveis com a legislação e o procedimento de registro do loteamento, propõe-se que, admitido o registro do loteamento pelo Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que for situada a maior parte da gleba loteada, será esse registro comunicado ao Oficial da circunscrição, ou aos Oficiais das circunscrições em que estiverem situadas as demais partes da mesma gleba que forem abrangidas pelo parcelamento do solo, para as averbações cabíveis, nas matrículas que mantiverem, em relação ao registro promovido.

Essas averbações, porém, continuarão sujeitas à qualificação pelos Oficiais de Registro de Imóveis das demais circunscrições em que a gleba for situada, pois continuam sendo exigíveis as licenças para o parcelamento do solo urbano por todos os Municípios em que será implantado, além das licenças do Estado e da União quando forem cabíveis.

Constatando o Oficial de Registro de Imóveis de uma dessas demais circunscrições que não estão preenchidos os requisitos legais para que promova a averbação do registro do loteamento na sua respectiva circunscrição, deverá recusar a prática do ato, com emissão de nota devolutiva.

Tornando-se a recusa da averbação definitiva, pelo não cumprimento das exigências formuladas para a sua realização, ou diante da confirmação em procedimento instaurado perante o Juízo da Corregedoria Permanente, poderá ser mantido o registro do loteamento na circunscrição em que estiver situada a maior parte da gleba, observados os requisitos do art. 21, § 4º, da Lei nº 6.766/1979.

Não se ignora, nesse ponto, a distinção entre ato de registro em sentido estrito e ato de averbação, sendo o primeiro destinado à constituição, transmissão ou inscrição de garantias e ônus reais sobre o imóvel, conforme previsto no inciso I do art. 167 da Lei nº 6.015/1973 e na legislação extravagante, e a segundo destinada aos atos previstos no inciso II do referido art. 167 e às sub-rogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro ou repercutam nos direitos relativos ao imóvel, como indicado no art. 246 da mesma Lei.

Apesar disso, por força do princípio da legalidade, o registro do parcelamento do solo urbano e as averbações nas demais circunscrições em que situado o imóvel, realizadas por força do art. 169 da Lei nº 6.015/1973 e da Lei nº 6.799/1979, submetem-se a iguais requisitos, competindo ao Oficial do registro imobiliário verificar se estão presentes os que forem exigíveis para a prática do ato em sua respectiva delegação do serviço extrajudicial.

Essa conclusão não é afastada pelo § 3º do art. 169 da Lei nº 6.015/1973, que dispõe:

§ 1º O registro do loteamento e do desmembramento que abranger imóvel localizado em mais de uma circunscrição imobiliária observará o disposto no inciso II do **caput** deste artigo, e as matrículas das unidades imobiliárias deverão ser abertas na serventia do registro de imóveis da circunscrição em que estiver situada a unidade imobiliária, procedendo-se às averbações remissivas.²⁵³

De qualquer modo, sobre essa matéria, prevalecerá o que for disposto nas Normas de Serviço ou nos Códigos de Normas que forem editados pelas Corregedorias Gerais da Justiça, para adequação do registro do parcelamento do solo urbano à nova redação da Lei nº 6.015/1973 sobre os registros e averbações relativos a imóveis situados em mais de uma circunscrição do registro imobiliário.

Em relação ao procedimento de registro do parcelamento do solo urbano, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo dispõem que o requerimento e os documentos que o instruírem serão autuados pelo Oficial de Registro de Imóveis, em processo cujas folhas serão numeradas e rubricadas, observando-se na autuação a ordem de documentos prevista no art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

²⁵³ BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

Formado esse processo, com atribuição de número próprio e sequencial em relação aos outros requerimentos de registro de parcelamento do solo urbano, nele serão praticados os demais atos destinados ao registro do parcelamento, nesses incluída a publicação de edital e a juntada de eventual impugnação apresentada por terceiro.²⁵⁴

O processo relativo ao registro do parcelamento do solo urbano, além disso, deverá ser mantido indefinidamente pelo Oficial de Registro de Imóveis, com o seu arquivamento, assim que for encerrado, no acervo da serventia.

Por outro lado, embora as matrículas dos lotes e das áreas transferidas ao domínio público possam ser abertas assim que promovido o registro do parcelamento do solo urbano, até a conclusão das obras de infraestrutura serão feitas na matrícula relativa ao imóvel objeto do parcelamento, que pode ser denominada como matrícula mãe ou matriz, as averbações relativas à conclusão dessas obras e os registros relativos à pessoa do loteador, ou referentes a quaisquer direitos reais, inclusive de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento e as suas unidades.

As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, nos itens 189 e 189.1 do Tomo II do Capítulo XX, dispõem que no registro do loteamento não é necessário reproduzir as descrições dos lotes, sendo suficiente a inserção de quadro resumido com indicação do número de quadras e quantidade de lotes em cada uma, assim como determinam o uso de ficha auxiliar para o controle de disponibilidade, não integrante da matrícula, em que serão anotados os números das matrículas que forem abertas os lote. Essa ficha auxiliar visa impedir que seja aberta mais de uma matrícula para cada lote, o que seria irregular por força do princípio da unitariedade que tem fundamento no art. 176, § 1º, inciso I, da Lei nº 6.015/1973.

Para o registro do parcelamento do solo urbano, deverão ser apresentados no original, ou por cópias autenticadas²⁵⁵, os documentos a seguir indicados:

²⁵⁴ O item 171.1 do Tomo II do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo prevê que no processo de registro do loteamento: “Além da prenotação, serão certificados a expedição e publicação dos editais, a ocorrência ou não de impugnação, as comunicações à Prefeitura e o registro”.

²⁵⁵ O item 175.1 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo dispõe que o Oficial de Registro, suspeitando da autenticidade das cópias autenticadas, poderá solicitar a apresentação dos originais, pelo autor do pedido de registro do parcelamento do solo urbano.

1.10.4.1 Comprovação de que o parcelamento do solo foi autorizado pelo Município ou Distrito Federal e, nas hipóteses em que for obrigatório, pelo Estado e pela União

Essa demonstração é feita com a exibição das licenças concedidas pelas autoridades competentes, com prazo máximo de validade de 180 (cento e oitenta) dias contados da sua expedição.

Decorrido esse prazo sem o protocolo do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano, ocorrerá a caducidade da aprovação que, portanto, deverá ser renovada mediante requerimento do interessado.

Isso porque a caducidade importa na extinção da licença pelo decurso do prazo previsto em lei para a sua utilização.

Cuida-se de prazo decadencial, contado em dias corridos por ausência de previsão em sentido contrário, ensejando o seu decurso a extinção do direito a que a licença se refere.

Conforme Theodoro Júnior: “A decadência, portanto, ocorre quando o direito potestativo não é exercido no tempo previsto, judicial ou extrajudicialmente, pouco importa”²⁵⁶, p. 340.

Destarte, a apresentação do pedido de registro do parcelamento do solo urbano antes do decurso do prazo de caducidade das aprovações outorgadas pela Administração Pública constitui ônus de quem pretender a realização do parcelamento, cujo não exercício extingue o direito potestativo ao uso daquela aprovação.

A caducidade das aprovações, entretanto, não isenta o autor do parcelamento do solo urbano, que for irregular pela ausência de registro, da imposição de outras sanções como a perda do domínio das áreas afetadas ao uso público, com sua transmissão coercitiva ao Município conforme previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979, além da responsabilidade penal e da civil pelos demais danos que causar.

A caducidade das aprovações não impede que o mesmo projeto de loteamento seja reapresentado aos órgãos competentes, para a sua revalidação, o que permite o aproveitamento das diretrizes para a elaboração desse projeto traçadas pelo Município, ou Distrito Federal, e pelo Estado, cujo prazo de vigência, previsto no parágrafo único do art. 7º da Lei nº 6.766/1979, é de quatro anos.

Porém, ainda que decorrido prazo inferior há quatro anos contados da aprovação do projeto de loteamento, pode a Administração Pública impor novas exigências para a revalidação

²⁵⁶ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

se tiver ocorrido a alteração da situação anteriormente existente, o que pode acontecer em razão da alteração da lei que regulamenta o zoneamento urbano e o planejamento metropolitano, da modificação dos requisitos de ordem ambiental, ou mesmo da modificação do sistema viário existente na época da aprovação do projeto.

Arnaldo Rizzardo, nessa linha, esclarece:

Como proceder se decorreu o prazo?

Novo projeto será elaborado, com todos os percalços anteriores?

Absolutamente. Exige-se unicamente uma revalidação do ato administrativo de aprovação. A autoridade reserva-se, no entanto, o direito de impor novas formalidades, na hipótese de terem surgido situações diferentes na problemática da cidade.²⁵⁷, p. 63

Uma vez protocolado o requerimento, o decurso do prazo de 180 dias contados da emissão da licença não ensejará caducidade se houver demora na análise no processo de registro que, em tese, pode prolongar-se mediante suscitação de dúvida ao Juiz competente, aplicando-se, no que tange ao procedimento de dúvida, o disposto nos arts. 198 a 205 da Lei nº 6.015/1973.

Contudo, ocorrendo a devolução do título com a formulação de exigências pelo Oficial de Registro de Imóveis, e o posterior cancelamento do protocolo em razão do não atendimento das pendências existentes, ou, se o caso, do julgamento de procedência da dúvida, as licenças somente poderão ser novamente utilizadas, sem necessidade de revalidação, caso representado o requerimento de registro do parcelamento do solo urbano no prazo de 180 dias contados da sua emissão.

Por sua vez, a qualificação das aprovações públicas ao parcelamento do solo urbano, ou seja, das licenças concedidas pelo Município, Distrito Federal, Estados e União, abrange a autenticidade do documento, a competência do órgão administrativo que o expediu e a correspondência da aprovação com o parcelamento do solo urbano que se pretende registrar.

Para que essa correspondência exista, a área do imóvel em que será implantado o parcelamento, prevista nas licenças, deve ser igual à descrita na matrícula, assim como as descrições contidas nas plantas e memoriais das quadras, dos lotes e das áreas a serem transmitidas ao Município, apresentadas pelo loteador, devem ser iguais às do projeto aprovado pela Administração Pública.

Por isso, a discrepância entre as aprovações e o parcelamento que se pretende registrar acarreta a devolução do título, que é formado pelos documentos apresentados para protocolo,

²⁵⁷ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

com formulação de exigência pelo Oficial de Registro de Imóveis destinada à correção das causas impeditivas do registro.

Sendo a Administração Pública direta dotada de diferentes órgãos, deve a licença, aprovação ou autorização ser concedida pelo órgão que detiver essa atribuição. Como exemplo disso, não pode a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, ou órgão que a integrar, substituir a CETESP na emissão da licença ambiental, em razão das normas que regulamentam as atribuições de cada um desses órgãos.

Contudo, o exame de legalidade realizado na qualificação do título se limita aos aspectos extrínsecos das aprovações, não tendo o Oficial de Registro de Imóveis atribuição para a análise do mérito relativo à concessão dessas licenças.

Ao contrário, as licenças administrativas gozam de presunção de legalidade e validade que não pode ser desfeita, na esfera administrativa, por decisão de autoridade distinta daquela incumbida da sua emissão.

A presunção de legitimidade do ato administrativo, no dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello:

[...] é a qualidade, que reveste tais atos, de se presumirem verdadeiros e conformes ao Direito, até prova em contrário. Isto é, milita em favor deles uma presunção *juris tantum* de legitimidade; salvo expressa disposição legal, dita presunção só existe até serem questionados em juízo.²⁵⁸, p. 427

Isso não significa que a validade das licenças emitidas pelo Município, Distrito Federal, Estado e União não possa ser impugnada, mas eventual vício intrínseco ao ato administrativo, o que abrange o procedimento realizado para a sua concessão, deverá ser alegado em ação própria, que for destinada à anulação da aprovação concedida.

Odete Medauar, em relação aos atributos do ato administrativo, afirma:

Quanto aos clássicos *atributos* do ato administrativo – presunção de legalidade, autoexecutoriedade, imperatividade – avultam críticas, de regra, na sua invocação, para todos os atos ou a seu caráter autoritário.²⁵⁹, p. 255

Contudo, tanto o procedimento de registro do parcelamento do solo urbano de que é incumbido o Oficial de Registro de Imóveis, assim como o procedimento de dúvida, têm natureza administrativa e, portanto, são impróprios para a solução de litígio, ou mesmo controvérsia, sobre a validade da licença expedida pela Administração Pública.

Por essa razão, e embora fazendo referência à tendência existente nos últimos anos para ampliar os limites do exame de legalidade promovido na qualificação do título destinado ao

²⁵⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

²⁵⁹ MEDUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

registro do loteamento, de forma a permitir a análise dos elementos materiais do ato administrativo, Vicente Celeste Amadei e Vicente de Abreu Amadei consideram correta a limitação desse exame aos elementos formais das aprovações emitidas pela Administração Pública:

Ocorre, em verdade, que, nos últimos anos, verifica-se uma tendência de alargar as atribuições de qualificação do oficial registrador e do juízo corregedor para além do campo da tutela formal, o que a nosso ver está errado, porque faz migrar para aquela esfera administrativa poderes-deveres que, em rigor, são de natureza jurisdicional.²⁶⁰
p. 295

De igual forma se dá com o controle das normas legais que incidirem nos atos administrativos dos órgãos da Administração Pública incumbidos da concessão das aprovações para o parcelamento do solo urbano, pois o procedimento de registro do parcelamento, assim como a decisão sobre eventual impugnação oferecida por terceiro e o julgamento de procedimento de dúvida, têm natureza administrativa e, portanto, não comportam a solução de litígios.

Assim, eventual conflito entre as normas municipal e estadual não afasta a presunção de validade das licenças concedidas, respectivamente, pelo Município e Estado.²⁶¹

²⁶⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014. Entre outros precedentes administrativos, esses autores citam, na linha do seu posicionamento, o parecer que apresentei no Processo nº 7.451/2009 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, em que consta: “São firmes os precedentes desta Egrégia Corregedoria Geral da Justiça no sentido de que o controle da legalidade intrínseca à concessão das aprovações municipal e estadual para o loteamento de imóvel é atribuído aos órgãos públicos investidos nos poderes administrativos e jurisdicionais respectivos. Esses órgãos, tratando-se de autorizações concedidas, *in casu*, pela Prefeitura Municipal e pelos integrantes do GRAPROHAB, são aqueles da Administração Pública competentes para tais autorizações, que podem revê-las mediante exercício do autocontrole, e os do Poder Judiciário atuando no exercício da função jurisdicional. Já no exame de qualificação registral esse controle é restrito aos aspectos de validade formal da autorização concedida, afastada, assim, a análise de eventuais outros vícios que eventualmente possam existir, como, *v.g.*, os que atingem o motivo, a finalidade e o mérito do ato administrativo”.

²⁶¹ Nesse sentido foi a decisão prolatada pelo Corregedor Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Desembargador Gilberto Passos de Freitas, no Processo CG nº 590/2006, j. 15.08.2006, em que adotados os fundamentos contidos no parecer apresentado pelo Juiz Assessor da Corregedoria, Álvaro Luiz Valery Mirra, com o seguinte teor: “De início, cumpre mencionar que o procedimento de impugnação de registro de loteamento tem natureza administrativa, sendo o ‘juiz competente’, para os fins do art. 19, § 1º, da Lei n. 6.766/1979, no entendimento atual desta Corregedoria Geral da Justiça, o Juiz Corregedor Permanente dos oficiais de registro de imóveis, que exerce, no caso, atividade puramente administrativa e não jurisdicional. Nesse sentido, o Corregedor Permanente e a Corregedoria Geral da Justiça atuam, em casos como este, como órgãos meramente administrativos, despidos, conseqüentemente, de função jurisdicional. Daí por que o controle passível de ser realizado, na impugnação ao registro de loteamento, é o controle de legalidade formal, próprio da atividade administrativa de corregedoria, sem que se admita amplo controle quanto à legitimidade das normas aplicáveis, seja pelo confronto entre atos regulamentares e infra-regulamentares e as leis que pretendem disciplinar, seja pelo contraste de leis e atos normativos com a Constituição da República, restritos, referidos confronto e contraste, à atividade jurisdicional. A propósito, nunca é demais lembrar que o entendimento reiterado do Colendo Conselho Superior da Magistratura e desta Corregedoria Geral da Justiça tem sido no sentido da impossibilidade de recusar vigência a norma legal no âmbito administrativo, por suposta inconstitucionalidade, quando esta não for absolutamente manifesta, sendo o controle de constitucionalidade de leis e atos normativos, em princípio, atribuição afeta com exclusividade ao Poder Judiciário, no exercício da jurisdição (CSM:

1.10.4.2 Título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula

O título de propriedade consiste na prova do domínio do imóvel que é feita pela certidão da matrícula expedida pelo Oficial de Registro de Imóveis.

Como anteriormente referido, com a introdução do art. 2º-A da Lei nº 6.105/1976, promovida pela Lei nº 14.118/2021, passou a ser prevista a figura do empreendedor como responsável pelo parcelamento do solo urbano, podendo ser empreendedor: o titular do domínio, o compromissário comprador, o cessionário ou promitente cessionário e o foreiro; o ente da Administração Pública direta ou indireta habilitado para a promover a desapropriação com a finalidade de parcelamento habitacional ou regularização fundiária de interesse social, desde que imitado na posse; a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado, para promover o parcelamento ou a regularização fundiária; a cooperativa habitacional ou associação de moradores autorizados pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do loteamento.

Qualquer que seja a qualidade do empreendedor, deve o parcelamento do solo urbano contar com a anuência do titular do domínio, ou de quem tiver meios para obtenção do domínio no caso da entidade da Administração Pública que for habilitada para promover a desapropriação e imitada na posse do imóvel, pois a oportuna aquisição da propriedade, por ser forçada, independerá da vontade do desapropriado.

A certidão da matrícula, por sua vez, será expedida pelo Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que o imóvel estiver situado, ou pelos oficiais de todas as circunscrições se o imóvel for localizado em mais de uma.

Se o imóvel ainda estiver registrado no Registro de Imóveis de circunscrição que perdeu a competência territorial em razão de modificação posterior, com o requerimento de registro do parcelamento do solo urbano deverá o empreendedor, ou o titular do domínio, apresentar certidão comprobatória do registro anterior, com indicação da existência ou inexistência de ônus, para que seja aberta matrícula para o imóvel na delegação a que corresponder a circunscrição atual.²⁶²

Por seu lado, se a gleba a ser parcelada for formada pela soma das áreas de mais de uma matrícula ou transcrição, antes do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano

Apelações Cíveis nºs 3.346-0, 4.936-0, 20.932-0/00; CGJ: Processos nºs 274/93; 2.038/94; 1.522/99; 1.066/2005”.

²⁶² Conforme o art. 197 da Lei nº 6.015/1973: “Quando o título anterior estiver registrado em outro cartório, o novo título será apresentado juntamente com certidão atualizada, comprobatória do registro anterior, e da existência ou inexistência de ônus”.

deverá o empreendedor, ou o proprietário, solicitar a fusão dos registros, o que será feito por meio da abertura de matrícula única para todo o imóvel, com a averbação, nas anteriores, de que foram canceladas.

Para essa finalidade, e se for necessário, poderá o interessado valer-se do procedimento de retificação de área previsto no art. 213 da Lei nº 6.015/1973, a fim de que a fusão das matrículas observe os requisitos impostos pelo princípio da especialidade objetiva.

Também para a fusão é obrigatório o respeito à continuidade do registro, pois os titulares de domínio, de direitos e de ônus reais não serão alterados, não se prestando a retificação do registro como forma de transmissão de propriedade imóvel, exceto na hipótese de celebração de transação prevista no § 6º do art. 213 da Lei nº 6.015/1973 que, por seu lado, não afasta a obrigação de comprovar o recolhimento do imposto que for devido em razão do negócio jurídico realizado pela transação.

Pode, contudo, ser o loteador proprietário de mais de uma área seccionada por vias de circulação ou outros bens de domínio público.

Nessa hipótese, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça autorizam que todas as áreas sejam englobadas no mesmo projeto de loteamento, com procedimento único de registro que, nesse caso, será promovido em cada uma das matrículas.²⁶³

O registro do loteamento assim realizado deverá importar na abertura de novas vias de circulação, ou na alteração do sistema viário existente, sendo que a autorização dessa forma de registro se mostra útil ao interesse público, em que prevalece o planejamento urbanístico e a preservação do meio ambiente ecologicamente sustentável.

Porém, será o caso de promover desmembramentos distintos, um para cada gleba, se o parcelamento desses diferentes imóveis, ainda que do mesmo proprietário, não importar em abertura de vias de circulação, ou na alteração do sistema viário existente.

1.10.4.3 Histórico dos títulos de propriedade

Para o registro do parcelamento do solo urbano não basta a comprovação da propriedade atual da gleba, pois esse registro também é destinado à proteção dos futuros adquirentes dos

²⁶³ Conforme o item 172.1 do Tomo II das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça: “Poderá ser objeto de um único projeto de loteamento mais de uma área de propriedade do mesmo loteador que for seccionada por ruas ou estradas já existentes ou outro bem público. Nessa hipótese, o processo será único, mas o memorial do loteamento deverá indicar as quadras e lotes situados em cada uma das áreas matriculadas, nas quais se procederão aos respectivos registros”.

lotes que devem ter meios para verificar a cadeia de transmissão do domínio e, com isso, eventuais riscos relacionados tanto aos proprietários atuais como aos anteriores.

Por essa razão, o inciso II do art. 18 da Lei nº 6.766/1979 prevê a exibição do histórico de propriedade abrangendo os últimos 20 (vinte) anos, acompanhados dos respectivos comprovantes.

O histórico consiste em documento elaborado pelo autor do parcelamento com a descrição da cadeia dominial nos últimos vinte anos, instruído com os comprovantes que são as certidões comprobatórias das matrículas, e transcrições se o caso, também abrangendo os últimos vinte anos, em que deverão ser indicados os titulares de domínio, as garantias reais e os ônus reais que incidiram sobre o imóvel nesse período, bem como os cancelamentos dessas garantias e ônus.

Novamente, quando tiver ocorrido alteração da competência territorial relacionada ao local em que situado o imóvel deverão ser apresentadas certidões de todos os Registros de Imóveis que tiveram competência nos últimos vinte anos, para demonstrar a cadeia dominial.

Pode acontecer que imóvel urbano a ser parcelado, ou gleba, tenha um só titular de domínio nos últimos vinte anos, o que não afasta a apresentação do histórico em que será indicado esse fato.

O período de vinte anos, por sua vez, tem justificativa por ser o prazo máximo para a usucapião de imóvel, assim como o prazo máximo para a prescrição e a decadência, conforme previsto no Código Civil de 1916 que era vigente na época da edição da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

O prazo de vinte anos previsto na Lei nº 6.766/1979 não foi alterado com a vigência do Código Civil de 2002 e, portanto, deve ser observado pelo autor do parcelamento do solo urbano e pelo Oficial de Registro de Imóveis.

As certidões comprobatórias do histórico de propriedade dos últimos vinte anos poderão conter a reprodução das matrículas, em seu inteiro teor, ou ser emitidas por quesitos mediante requerimento do interessado, sendo essa última forma, porém, pouco utilizada em razão da maior dificuldade em sua emissão e risco de erro por omissão, além de não conter a menção a direito ou ônus real extinto ou cancelado se essa informação não for solicitada pelo interessado.

Por fim, todas essas certidões devem ser vintenárias, isto é, expedidas por meio de buscas abrangendo os últimos vinte anos, com indicação em seu corpo, quando assim ocorrer, de que a matrícula do imóvel em determinada circunscrição tem prazo inferior a vinte anos, seguida da identificação do Registro de Imóveis com anterior competência territorial para a circunscrição, em que também deverá ser solicitada a respectiva certidão.

1.10.4.4 Certidões relativas ao imóvel objeto do parcelamento e ao seu proprietário

Dentre os requisitos de ordem jurídica destinados à proteção dos adquirentes dos lotes, deve o autor do parcelamento do solo instruir o pedido de registro com as certidões previstas no inciso VI, alíneas “a” a “d”, da Lei nº 6.766/1979, relativas ao protesto de letras e títulos, às ações cíveis em que figurar no polo passivo do processo, às ações penais que lhe forem movidas, às ações reais e à situação jurídica do imóvel.

Apesar da inovação decorrente do art. 2^a-A da Lei nº 6.766/1979, introduzido pela Lei nº 14.118/2021, que passou a prever, de forma expressa, que o empreendedor, que é o agente responsável pela implantação do parcelamento, pode não ser o proprietário do imóvel, devem as certidões previstas no inciso III e nas alíneas “a”, “b” e “d” do inciso VI do art. 18 da Lei de Parcelamento do solo urbano ser apresentadas no nome dos proprietários atuais e, dentro do período de abrangência exigido para cada uma delas, dos proprietários anteriores.²⁶⁴

Na forma do inciso III, alíneas “a” a “c” do art. 18 da Lei nº 6.015/1973, as certidões devem ser negativas em relação a tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel, às ações reais referentes ao imóvel, e às ações penais relativas aos crimes contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

A previsão de que sejam negativas não abrange as certidões de distribuição de protesto de letras e título, de ações cíveis relativas ao loteador, da situação jurídica atualizada do imóvel, e das ações penais contra o loteador.

As certidões de protesto de letras e títulos serão expedidas em nome dos proprietários atuais e dos titulares de domínio que o antecederam, abrangendo nos dois casos o período de distribuição de cinco anos contados anteriormente à data da solicitação do registro.

O período de cinco anos anteriores à expedição é o mínimo previsto no art. 27 da Lei nº 9.492/1997 para as certidões expedidas pelos Tabeliães de Protesto, e coincide com o prazo prescricional da pretensão de cobrança de dívidas líquidas constantes de instrumento público ou particular fixado pelo art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil.

Por sua vez, as certidões de ações pessoais relativas ao loteador e aos proprietários anteriores deverão abranger o período de dez anos que é o maior prazo prescricional previsto no art. 205 do Código Civil.

²⁶⁴ Como previsto no art. 18, § 1º, da Lei nº 6.766/1979: “Os períodos referidos nos incisos III, alínea b e IV, alíneas a, e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas serem extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel”.

O prazo de dez anos também é previsto para as certidões de ações penais movidas contra o loteador e as demais pessoas que foram proprietárias dentro desse período.

As certidões de distribuição de ações pessoais cíveis e penais, movidas contra os proprietários do imóvel atuais e anteriores à solicitação de registro, deverão abranger as Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, com indicação da inexistência ou existência de ações distribuídas.

Por dizerem respeito a ações cíveis pessoais e penais, deverão as certidões de distribuição abranger o local da situação da gleba e, ainda, os locais em que os proprietários tiveram domicílio ou residência nos períodos abrangidos pelas pesquisas.

As certidões negativas de tributos municipais, estaduais e federais são restritas ao imóvel que será objeto do parcelamento do solo urbano.

A propriedade de imóvel urbano é fato gerador do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), além de ensejar a incidência de taxas de conservação, como a de coleta de lixo, ao passo que a propriedade de imóvel rural é fato gerador do Imposto Territorial Rural (ITR). O Estado, por seu lado, não tem atribuição para instituir imposto sobre o imóvel, embora a certidão de tributos estaduais seja prevista na alínea “a” do inciso III do art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

Além disso, pode o imóvel ser objeto de enfiteuse, ou aforamento, em favor da União, mas o laudêmio não tem natureza jurídica de tributo e, por isso, a prova do seu pagamento deve ser feita por certidão específica da Secretaria de Patrimônio da União que também precisa autorizar o parcelamento do solo urbano em imóvel de que a União for o senhorio.²⁶⁵

Se existirem ações movidas contra os titulares de domínio atuais e anteriores, deverá o loteador apresentar certidões dos processos para demonstrar o seu desfecho ou estágio atual, salvo se, diante da natureza da ação, for desde logo possível verificar a inexistência de risco que possa atingir os adquirentes dos lotes, como ocorre, por exemplo, com as ação movida por comprador de lote de outro empreendimento para discutir os critérios de correção monetária a serem aplicados no preço de contrato de compromisso de compra e venda.

Em relação aos imóveis de propriedade de pessoas jurídicas, as certidões de distribuição de ações penais devem ser relativas aos seus sócios, pois restrita a responsabilidade penal da pessoa jurídica aos crimes ambientais previstos na Lei nº 9.605/1998.²⁶⁶

²⁶⁵ A possibilidade de instituição de aforamento em terreno de marinha, para a implantação de loteamento, foi prevista no Decreto-lei nº 7.937/1945. A Lei nº 13.465/2017, por sua vez, regulamenta a regularização fundiária em terreno objeto de aforamento construído em favor da União.

²⁶⁶ Que prevê em seu art. 3º: “As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade”.

Porém, sendo possível a responsabilização penal de pessoa jurídica, ainda que em hipótese específica, também deve ser apresentada certidão de distribuição penal em seu nome.

No Estado de São Paulo, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça, nos itens 176 a 176.2 do Tomo II do Capítulo XX, dispõem que as certidões de distribuição de ações cíveis serão expedidas em nome da pessoa jurídica proprietária do imóvel e as penais deverão se referir às pessoas dos seus sócios, ou dos sócios da sociedade controladora da pessoa jurídica titular do domínio.

Essas normas, além disso, fixam o prazo de 10 anos de abrangência para todas as certidões de distribuição, além de prever prazo de expedição das certidões inferior a seis meses.

Os protestos de títulos e as ações cíveis pessoais, incluídas as pessoais reipersecutórias, e as penais não impedem o registro do loteamento, exceto se as ações penais forem relativas a crimes contra o patrimônio e contra a Administração Pública, ou se não for demonstrado que os protestos e as ações pessoais não prejudicarão os adquirentes dos lotes, como previsto no § 2º do art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

Os protestos e as ações pessoais indicadores da existência, ainda que em tese, de obrigações com valores incompatíveis com a segurança que deve ser proporcionada aos adquirentes dos lotes, ou seja, de monta superior à capacidade financeira do loteador, foram reconhecidos pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, em mais de uma oportunidade, como impeditivos do registro de loteamento.²⁶⁷

A repercussão econômica das ações pessoais, entretanto, constitui fator preponderante para a recusa, ou não, do registro do loteamento, o que fez com que o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo mantivesse a recusa em razão de ação de improbidade administrativa de elevado valor, movida contra um dos sócios da loteadora, pela não comprovação de patrimônio suficiente para garantir o pagamento do débito e porque os lotes a serem formados não se prestam para essa garantia²⁶⁸. Porém, em caso distinto, foi afastada a

²⁶⁷ Nesse sentido o acórdão prolatado na Apelação Cível nº 1001891-43.208.8.26.0120, de que foi relator o Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 24.09.2019, com a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS. Loteamento . § 2º do art. 18 da Lei n.º 6.766/79. Item 181 do Capítulo XX das NSCGJ. Ações cíveis pessoais contra o anterior proprietário da gleba e titular da loteadora. Necessidade de prova de existência de patrimônio suficiente para garantia aos futuros adquirentes. Precedentes do Eg. CSM. Recurso desprovido”. Na fundamentação desse acórdão foram citados como precedentes, com decisões na mesma linha, a Apelação Cível nº 0005919-13.202.8.26.0272, relator o Desembargador Hamilton Elliot Ackel, e a Apelação Cível nº 0000701.23.2011.8.26.0374, relator o Desembargador José Renato Nalini.

²⁶⁸ Apelação Cível nº 1002709-97.2017.8.26.0356, relator Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 10.12.2019, constando na ementa: “Registro de loteamento. Certidões de ação de improbidade administrativa em curso contra um dos sócios da loteadora com importância econômica de quase cinco milhões de reais. Falta de comprovação de patrimônio suficiente para que a eventual procedência da demanda não afete os interesses econômicos dos futuros adquirentes. Impossibilidade dos próprios lotes garantirem o débito – recurso não provido”.

recusa do registro porque a ação de improbidade administrativa e a ação penal movidas contra o ex-sócio da loteadora e ex-proprietário da gleba não tinham repercussão econômica uma vez que, nelas, foram apresentadas garantias para o ressarcimento em caso de eventual condenação.²⁶⁹

Quando não forem impeditivas do registro, as certidões de distribuição de protestos e ações pessoais, assim como das demais certidões relativas a ações reais, tributos e situação jurídica do imóvel, permanecerão arquivadas com o procedimento do registro do parcelamento do solo urbano, para consulta pelos interessados em adquirir os lotes que, desse modo, poderão conhecer e avaliar os eventuais riscos a que ficarão sujeitos.

A experiência demonstra que essas consultas diretas acabam sendo pouco realizadas.

Por isso, a maior proteção dos adquirentes dos lotes decorre da legislação que tende a concentrar na matrícula as informações sobre os direitos, garantias e ônus reais que incidem sobre o imóvel, como previsto no art. 792 do Código de Processo Civil e nos arts. 54 e 55 da Lei nº 13.097/2015.

Na realidade, a efetiva proteção dos adquirentes dos lotes, por obrigações cujo descumprimento poderia configurar fraude à execução ou fraude contra credores imputáveis ao autor do loteamento ou do desmembramento decorre do art. 55 da Lei nº 13.097/2015 que veda a declaração da evicção ou a decretação de ineficácia contra o adquirente de lotes integrantes de parcelamento do solo urbano, desde que de boa-fé, ressalvada em favor dos credores do alienante o direito à sub-rogação no preço do lote ou eventual crédito imobiliário, sem prejuízo do ressarcimento por perdas e danos e da aplicação da Lei nº 8.078/1990 no que for cabível (Código de Defesa do Consumidor).²⁷⁰

²⁶⁹ Apelação Cível nº 1002685-02.2017.8.26.0637, j. 15.08.2019, relator Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, com a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS. Loteamento. § 2º do art. 18 da Lei nº 6.766/79. Item 181 do Capítulo XX das NSCGJ. Ações cíveis contra ex-proprietário de parte da gleba loteada. Ação de improbidade administrativa e ação penal contra ex-sócio da loteadora. Ausência de constrições ou indisponibilidades incidentes sobre a gleba loteada. Ações com garantia do juízo já apresentada. Patrimônios que indicam ausência de risco a futuros adquirentes. Situação jurídica que demanda tratamento excepcional. Precedentes do Eg. CSM. Recurso provido, para julgar a dúvida improcedente”.

²⁷⁰ Conforme o art. 55 da Lei nº 13.097/2015: “A alienação ou oneração de unidades autônomas integrantes de incorporação imobiliária, parcelamento do solo ou condomínio edilício, devidamente registrada, não poderá ser objeto de evicção ou de decretação de ineficácia, mas eventuais credores do alienante ficam sub-rogados no preço ou no eventual crédito imobiliário, sem prejuízo das perdas e danos imputáveis ao incorporador ou empreendedor, decorrentes de seu dolo ou culpa, bem como da aplicação das disposições constantes da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990”. (BRASIL. *Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015*. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm. Acesso em: 24 set. 2023.)

A boa-fé se insere nos princípios do direito e de forma específica, como norma de conduta das partes do negócio jurídico, é prevista, dentre outros, nos arts. 113 e 422 do Código Civil, incidindo essa obrigação na formação, conclusão e execução dos contratos.

Por isso, a proteção jurídica a que se destina a Lei nº 6.766/1979 não aproveita aos que adquirirem os lotes de má fé para beneficiar o autor do parcelamento do solo em detrimento de terceiros, assim como, por iguais razões, ao agir sem boa-fé o adquirente de lote não pode se beneficiar em relação às obrigações, contratuais ou extracontratuais, que tiver com terceiros.

Por sua vez, a certidão de ações reais deverá ser expedida no local da situação do imóvel, por ser o da competência fixada no art. 47 do Código de Processo Civil.

Essa certidão se destina a comprovar a inexistência de ações relativas ao domínio ou à constituição de direitos ou ônus reais sobre o imóvel, como ocorre com a servidão de passagem.

A mesma finalidade tem a certidão relativa à situação jurídica do imóvel, que busca demonstrar a inexistência de penhora, arresto, sequestro ou qualquer outra medida de constrição que possa acarretar direito de seqüela em favor do seu beneficiário e, portanto, atingir os adquirentes dos lotes.

Porém, as certidões dos distribuidores cíveis são expedidas tendo como referência os nomes e os números de CPF ou CNPJ das pessoas indicadas para as buscas, e não a identificação ou o endereço do imóvel. Por isso, as certidões de ações reais devem abranger os proprietários atuais e os proprietários anteriores do imóvel no período de dez anos.

A certidão positiva de tributos com efeito de negativa, por sua vez, comporta interpretação conforme o efeito que produz e, portanto, não impede o registro do parcelamento do solo urbano.

Por outro lado, a interpretação restritiva do art. 18, *caput*, inciso III, e § 2º da Lei nº 6.766/1979 induz, em princípio, que a existência de débitos tributários e ações reais sobre o imóvel, assim como de ações penais por crime contra o patrimônio e a Administração Pública, impedem o registro do parcelamento do solo urbano, pois o inciso III se refere a “certidões negativas” e o § 3º, que diz respeito às demais certidões, excepciona os referidos crimes.

Sobre esse tema, o Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, no julgamento de apelação interposta em processo de dúvida imobiliária, decidiu, por acórdão de 22.06.2017, que a existência de ação penal por crime contra o patrimônio, no caso específico consistente em apropriação indébita praticada no âmbito do sistema financeiro nacional, era

suficiente para impedir o registro do loteamento, embora a condenação não tivesse transitado em julgado.²⁷¹

Em data posterior, entretanto, o referido Conselho Superior da Magistratura decidiu que, excepcionalmente, as ações penais movidas contra os sócios da empresa proprietária do imóvel, ainda por crime contra o patrimônio consistente em deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas, não impedia o registro do loteamento, especialmente porque, naquele caso concreto, as ações estavam suspensas em razão de parcelamento do débito fundado em lei posterior à data dos crimes e porque ficou demonstrado que a loteadora e seus sócios tinham outros bens suficientes para o pagamento indenização devida pela eventual condenação.²⁷²

A segunda interpretação, menos restritiva, é a mais compatível com a finalidade de proteção aos adquirentes dos lotes porque também em relação a essas certidões deve ser preponderante verificar se os débitos e as ações poderão atingir esses adquirentes.

Ademais, os débitos de tributos podem ter valor ínfimo em relação ao imóvel e ao patrimônio do loteador, e a sua existência ou valor pode ser objeto de discussão em ação pendente de julgamento.

Igual ocorre com os crimes contra o patrimônio e a Administração Pública, porque, nesses casos, importar verificar se o valor a ser suportado pelo réu, em caso de condenação, não poderá ser garantido pelo restante do seu patrimônio, ou é ínfimo em relação ao valor do imóvel a ser parcelado.

Destarte, para efeito de registro de loteamento, o principal critério consiste em verificar se as dívidas dos proprietários do imóvel e as ações que lhes são movidas, incluídas as penais, têm potencial repercussão econômica que justifique a recusa do registro.

²⁷¹ Apelação Cível nº 0006891-22.2015.8.26.0322, relator Desembargador Manoel de Queiroz Pereira Calças, j. 22.06.2017, com a seguinte ementa: “Registro de Imóveis – Loteamento – Negativa de registro – Artigo 18, III, “c” e §2º da Lei 6.766/1979 – Existência de ação penal em curso contra o loteador por crime contra o sistema financeiro nacional (artigo 5º da Lei 7.492/1986) – Crime contra o patrimônio – Fato suficiente para obstar o registro — Dúvida procedente – Recurso improvido”. Em igual sentido a Apelação Cível nº 90000002-62.2013.8.26.0646, relator Desembargador Hamilton Elliot Akel, j. 03.06.2014, em que decidido que a suspensão condicional do processo não tinha relevância para efeito de registro do loteamento, e a Apelação Cível nº 856-6/8, relator Desembargador Ruy Camilo, j. 11.11.2008.

²⁷² Apelação Cível nº 0004484-82.2018.26.0566, j. 05.06.2020, relator Desembargador Francisco Geraldo Pinheiro Franco, constando na ementa do acórdão: “Registro de Imóveis – Registro de loteamento – Ações penais movidas contra sócios da ex-proprietária do imóvel – Crime contra o patrimônio – Art. 168-A, inciso I, do Código Penal – Ações penais suspensas em razão de parcelamentos realizados com fundamento em lei posterior à consolidação dos valores devidos – Valores consignados nas denúncias que são inferiores às das garantias, constituídas pela ex-proprietária do imóvel em favor da Prefeitura Municipal, para o custeio das obras de infraestrutura – Recusa que não decorreu da existência de risco patrimonial aos adquirentes dos lotes – Situação excepcional que autoriza o registro pretendido do loteamento – Recurso provido para julgar a dúvida improcedente”.

Interpretação contrária, além do mais, importaria no reconhecimento de que a mera existência de dívidas, ou o ajuizamento de ação penal por crime contra o patrimônio e a Administração Pública, com ou sem condenação, têm como sanção a vedação ao exercício da atividade de parcelamento do solo urbano, mesmo se não houver repercussão econômica capaz de atingir os futuros adquirentes dos lotes e sem que a pena de vedação à atividade de parcelamento do solo urbano, como efeito das referidas ações, esteja prevista em lei.

O Superior Tribunal de Justiça, sobre essa matéria, tendo em conta as particularidades do caso concreto, decidiu em Mandado de Segurança, por maioria de votos, que a existência de ação penal contra ex-sócio da empresa proprietária do imóvel, por crime contra a Administração Pública, não impedia o registro do loteamento por ter a proprietária e loteadora personalidade jurídica própria e em razão do princípio da concentração dos atos na matrícula do imóvel em que, entretanto, a referida ação não foi averbada.²⁷³

²⁷³ RMS 55.425, j. 13.10.2020, relator para o acórdão o Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, tendo o voto vencedor a seguinte ementa: “ ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. IMPETRAÇÃO CONTRA ATO ADMINISTRATIVO DO PRESIDENTE DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE SÃO PAULO QUE DECIDIU DÚVIDA REGISTRAL SUSCITADA POR TABELIÃO. HIPÓTESE EM QUE O ACÓRDÃO RECORRIDO ENTENDEU APLICÁVEL AO CASO AS VEDAÇÕES DO ART. 18 DA LEI 6.766/1979, QUE IMPEDEM O REGISTRO DE LOTEAMENTO NA MATRÍCULA DO IMÓVEL QUANDO O LOTEADOR ESTEJA RESPONDENDO POR CRIME CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NESTE CASO, OS SÓCIOS ACUSADOS CRIMINALMENTE SE RETIRARAM DA SOCIEDADE EM PERÍODO TEMPORAL ANTERIOR AO IMPLEMENTO E PEDIDO DE REGISTRO DO LOTEAMENTO. ADEMAIS, O LOTEADOR AQUI É A PESSOA JURÍDICA COM PERSONALIDADE E PATRIMÔNIO DISTINTOS DE SEUS SÓCIOS E, PORTANTO, NÃO PODE SOFRER QUALQUER EFEITO DE EVENTUAL FUTURA CONDENAÇÃO CRIMINAL. EXISTÊNCIA AINDA DE APLICAÇÃO DOS ARTS. 54 E 55 DA LEI 13.079/2015, QUE IMPEDE A APLICAÇÃO DE QUALQUER EFEITO AO ADQUIRENTE DE ATOS QUE NÃO ESTÃO AVERBADOS NA MATRÍCULA DO IMÓVEL. RECURSO ORDINÁRIO DA EMPRESA LOTEADORA PROVIDO, PARA CONCEDER A SEGURANÇA, CONSOANTE AS PECULIARIDADES DO CASO CONCRETO. 1. Não se pode admitir que os eventuais efeitos da sentença penal em demanda criminal em trâmite contra ex-sócios da empresa loteadora possa impedir o registro do loteamento, a teor do art. 18 da Lei 6.766/1979, porquanto a pessoa jurídica possui personalidade e patrimônio próprios. 2. Além disso, neste caso, as pessoas que estão a responder criminalmente são ex-sócios, porquanto se retiraram da sociedade em data anterior à instituição do loteamento pela empresa e seu pedido de registro público, situação não amparada na vedação do art. 18 da Lei 6.766/1979. 3. Além disso, nos termos dos arts. 54 e 55 da Lei n. 13.079/2015, o adquirente de imóvel somente pode sofrer os efeitos de atos que estejam averbados na matrícula deste, o que não ocorreu no caso dos autos. 4. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança da Empresa loteadora a que se dá provimento, para conceder a segurança, conforme a particularidades deste caso concreto”. Também são relevantes, contudo, os fundamentos contidos no voto vencido, prolatado pelo Ministro Sérgio Kukina, em que se verifica: “2. Nos termos do art. 18, §§ 1º e 2º, da Lei 6.766/1979, a existência de ação penal referente a crime contra o patrimônio ou a administração pública em desfavor do loteador, ou dos ex-proprietários do imóvel, no período anterior a 10 (dez) anos do pedido de inscrição, tem o condão de impedir o registro do loteamento. 3. Caso concreto em que é incontroversa a existência de ações penais em desfavor dos referidos ex-sócios da requerente, ora impetrante, também ex-proprietários do imóvel em tela, pela suposta prática de crime contra a administração pública. Logo, é irrelevante perquirir se tais demandas penais poderiam, ou não, prejudicar os eventuais adquirentes dos lotes ou a situação de solvabilidade da loteadora, de seus sócios e ex-sócios – questão esta que, por demandar dilação probatória, nem mesmo poderia ser apreciada em sede mandamental. 4. Os arts. 54 e 55 da Lei 13.097/2015 disciplinam o chamado princípio da concentração dos atos na matrícula, segundo o qual não poderão ser opostas ao terceiro de boa-fé as situações jurídicas que não constarem da matrícula do imóvel, inclusive para fins de evicção. 5. A Lei 13.097/2015 tem por escopo aumentar a segurança jurídica das transações imobiliárias, instituindo a matrícula como o principal documento

Portanto, as peculiaridades do caso concreto que permitem o registro do parcelamento do solo urbano nessas situações devem decorrer do reconhecimento da inexistência de riscos aos futuros adquirentes dos lotes, cujos interesses preponderam.

Caso existam débitos e ações que possam repercutir em relação ao empreendimento, o pedido de registro deverá ser instruído com todos os documentos destinados à comprovação da inexistência de riscos aos futuros adquirentes do lotes, nesses incluídos os relativos à demonstração da sua capacidade financeira, pois o procedimento de registro não se presta para a complementação da prova mediante realização de perícia, ou por outro meio além do documental que, de qualquer modo, deverá ser destinada, exclusivamente, a suprir exigência formulada pelo Oficial de Registro em nota devolutiva, ao passo que o procedimento de dúvida não comporta a complementação do título, para que disso não decorra indevida prorrogação do prazo de validade do protocolo.

Por fim, na hipótese de o loteador ser companhia aberta, as certidões de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública, de distribuição de protesto de títulos, de ações cíveis e de ações penais relativas poderão ser substituídas pela exibição das informações trimestrais e demonstrações financeiras anuais constantes do sítio eletrônico da Comissão de Valores Mobiliários, como previsto no inciso VII, § 6º, do art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

Essa substituição, apesar de restrita às companhias de capital aberto listadas na Comissão de Valores Mobiliários, facilita o registro do parcelamento do solo urbano, mas pouco contribui para o efetivo conhecimento da existência de ações, contra o loteador, que possam atingir os adquirentes dos lotes.

1.10.4.5 O prazo para qualificação do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano. A comunicação para a Prefeitura Municipal e a publicação de edital

O requerimento de registro do parcelamento do solo urbano deve ser qualificado pelo Oficial de Registro de Imóveis no prazo de quinze dias, previsto no § 2º do art. 237-A da Lei nº 6.766/1979 que dispõe: “Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias

a ser analisado para apurar a contemporânea situação jurídica de determinado imóvel, visando a dispensar, inclusive, diligências”.

para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação”.²⁷⁴

Esse prazo é distinto do previsto no art. 188 da Lei nº 6.015/1973 para os atos de registro dos demais títulos que, salvo exceções previstas na legislação, é de dez dias.²⁷⁵

Em sua forma de contagem prevalece, porém, a regra geral do § 1º do art. 9º da Lei nº 6.015/1973, com a redação dada pela Lei nº 14.382/2022, em que disposto que os prazos estabelecidos para a vigência da prenotação, os pagamentos de emolumentos e a prática dos atos pelos oficiais dos registros de imóveis serão contados em dias e horas úteis.

Por sua vez, o prazo de vigência da prenotação é prorrogado com a suscitação da dúvida que se for julgada procedente implica no cancelamento do protocolo, ao passo que a improcedência afasta os motivos da recusa apresentados pelo Oficial e permite o registro do título.

Em razão disso, julgada a dúvida procedente, poderá o interessado apresentar novamente o título para registro, cumprindo as exigências que forem cabíveis, mas deverá fazê-lo mediante novo protocolo, ficando sujeito aos efeitos da situação jurídica do imóvel que então existir.

Estando os documentos em ordem, ou seja, verificando que estão preenchidos os requisitos legais para o registro do parcelamento do solo urbano, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará à Prefeitura sobre o requerimento apresentado pelo empreendedor e publicará edital relativo ao pedido de registro, para conhecimento pelos interessados que poderão oferecer impugnação.

A comunicação à Prefeitura do Município e a publicação do edital, portanto, constituem fase posterior à qualificação do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano e são promovidas se não houver exigência a ser satisfeita, isto é, pendência a ser suprida mediante apresentação de documentos complementares pelo requerente do registro.

Existindo pendência para o registro, deverá o oficial registrador emitir nota devolutiva indicando as exigências que deverão ser satisfeitas, como providência prévia à comunicação para a Prefeitura e a publicação do edital para que não ocorra a inversão da ordem dos atos do procedimento de registro.

²⁷⁴ As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no subitem 57.5.2 do Capítulo XX, preveem, em conformidade com a Lei nº 6.015/1973, que “57.5.2. Nos registros decorrentes de processo de parcelamento do solo ou de incorporação imobiliária, o registrador deverá observar o prazo máximo de 15 (quinze) dias úteis para o fornecimento do número do registro ao interessado ou a indicação das pendências a serem satisfeitas para sua efetivação”.

²⁷⁵ As exceções ao prazo de 10 dias para qualificação são as previstas nos arts. 189, 190 e 191, que dispõem sobre prazos maiores nas hipóteses a que se referem.

A nota devolutiva, por sua vez, será redigida de forma articulada, clara e objetiva, ou seja, que permita a compreensão das exigências formuladas, e também completa porque as exigências deverão ser feitas de uma só vez, requisitos que passaram a ser expressamente previstos no art. 198 da Lei de Registros Públicos a partir de alteração promovida pela Lei nº 14.382/2022, mas que, anteriormente, já eram obrigatórios porque inerentes à atuação do Oficial de Registro como profissional do direito.

Apesar da previsão de que deve ser completa, é possível que em razão do atendimento de uma das exigências formuladas surja a necessidade de nova complementação do título, de modo a acarretar a emissão de outra nota devolutiva e formulação de exigências distintas das contidas na nota anterior, hipótese que constitui exceção à regra de que as exigências devem ser feitas de uma só vez.

O prazo para o cumprimento das exigências, por seu lado, é de vinte dias contados do lançamento do requerimento de registro no livro protocolo, na forma do art. 205 da Lei nº 6.015/1973, salvo se relativo a requerimento de regularização fundiária de interesse social, quando será de quarenta dias.²⁷⁶

Ainda sobre o prazo para cumprimento das exigências formuladas para o registro do parcelamento do solo urbano, observa-se que a Lei nº 14.382/2022 alterou os arts. 188 e 205 da Lei nº 6.015/1973 para prever que, de forma geral, a qualificação do título será feita em até dez dias úteis contados do protocolo e o cumprimento das exigências formuladas pelo registro deverá ser promovido em até 20 dias úteis contados do protocolo. Porém, não foi previsto prazo diverso para o cumprimento das exigências formuladas para o registro de parcelamento do solo urbano apesar de, nessa hipótese, o prazo para qualificação ser previsto como sendo de 15 dias.

Também sobre o prazo de vigência da prenotação, os arts. 188, § 1º, e 206-A, inciso I e II, e §§ 1º a 7º, da Lei nº 6.015/1973, com a redação dada pela Lei nº 14.381/2022, autorizam que no protocolo do título o apresentante faça apenas o depósito dos emolumentos

²⁷⁶ Em razão das alterações da Lei nº 6.105/1973, promovidas pela Lei nº 14.382/2022, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no Capítulo XX, itens 45.1 e 45.2, passaram a regular, da seguinte forma, a vigência do prazo de prenotação do título: “45. Cessarão automaticamente os efeitos da prenotação, salvo prorrogação por previsão legal ou normativa, se, decorridos 20 (vinte) dias úteis do seu lançamento no livro protocolo, o título não tiver sido registrado por omissão do interessado em atender as exigências legais. Na contagem do prazo exclui-se o primeiro e inclui-se o último dia, não se postergando os efeitos para além da data final, ainda que esta ocorra em sábado, domingo ou feriado. 45.2. Será prorrogado o prazo da prenotação nos casos dos arts. 189, 198 e 260 da Lei nº 6.015/1973 e art. 18 da Lei nº 6.766/1979, bem como nos casos de prazo para pagamento das custas e emolumentos (quando o interessado só houver depositado o valor da prenotação), de procedimento de retificação administrativa bilateral na forma do art. 213, II, da Lei nº 6.015/1973, de regularização fundiária e de registro dos títulos dela decorrentes, e de reconhecimento extrajudicial da usucapião, quando houver expedição de notificação, publicação de edital, audiência de conciliação e remessa ao juízo correedor permanente para decidir impugnação”.

correspondentes ao valor da prenotação, com prazo suplementar de cinco dias, contados da análise da aptidão do título para o registro, para depositar o valor correspondente aos emolumentos que forem devidos para a prática do ato. Esses cinco dias não são computados no prazo de registro previsto no art. 188 da Lei de Registros Públicos que, portanto, somente tem início depois do depósito dos emolumentos exigíveis. Além disso, a ausência do depósito do valor total dos emolumentos estimados, dentro do prazo de cinco dias, poderá ensejar a devolução do título e o cancelamento da prenotação, o que é previsto no § 3º do art. 206-A como faculdade do Oficial de Registro.

Por ser faculdade a devolução do título se o valor total dos emolumentos não for completado no prazo de cinco dias, poderá o Oficial de Registro, mesmo sem essa complementação, promover a prática do ato que lhe foi solicitado, hipótese em que permanecerá com o direito de promover a cobrança do crédito, isso sem afastar a obrigação de realizar, de imediato, a transferência da parcela dos emolumentos que pertencer ao Poder Público, conforme for previsto na respectiva legislação estadual.

Formulada exigência para o registro, e não sendo atendida no prazo legal, será o título devolvido ao apresentante, com o cancelamento do prenotação, ou seja, do lançamento do requerimento no livro protocolo.

Assim ocorrendo, não serão promovidas as comunicações para a Prefeitura e a publicação de edital, porque o procedimento de registro será extinto.

Contudo, se não se conformar com as exigências formuladas, pode o interessado solicitar a suscitação de dúvida, em que será observado o procedimento previsto nos arts. 198 a 202 da Lei nº 6.015/1973.

Suscitada a dúvida, o Oficial de Registro de Imóveis dará ciência ao apresentante do título, com cópia da suscitação, notificando-o para que apresente impugnação, no prazo de 15 (quinze) dias, perante o juízo competente.

A falta de notificação da suscitação da dúvida impede que o apresentante do título apresente impugnação e caracteriza nulidade do procedimento, por cerceamento do direito ao contraditório e ampla defesa²⁷⁷.

²⁷⁷ Nesse sentido foi a decisão do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo na Apelação Cível nº 1000608-06.2022.8.26.0197, de que foi relator o Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 27.01.2023, com a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS – DÚVIDA JULGADA PROCEDENTE – VIOLAÇÃO AO RITO PROCEDIMENTAL ESTABELECIDO EM LEI, POR OFENSA AO DIREITO DE IMPUGNAÇÃO CONSISTENTE NO DESRESPEITO AO PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS SUBSEQUENTE À NOTIFICAÇÃO DE QUE TRATA O ARTIGO 198, §1º, III, DA LEI N.º 6.015/1973 – NULIDADE DO PROCESSO POR VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA – APELO PROVIDO”.

A competência para o julgamento do procedimento de dúvida é do Juiz Corregedor Permanente do Registro de Imóveis da circunscrição em que estiver situada a gleba objeto do requerimento de parcelamento do solo urbano, ou do Juiz que assim for designado em conformidade com as normas de Organização Judiciária do respectivo Estado.

Por seu turno, apesar do procedimento de dúvida ter natureza administrativa e, na forma do art. 204 da Lei nº 6.015/1973, não impedir o ajuizamento de ação contenciosa²⁷⁸, contra a sentença da dúvida cabe recurso de apelação, com efeitos devolutivo e suspensivo, como previsto no art. 202 da Lei nº 6.015/1973.

Em razão disso, na interposição e no julgamento da apelação incide o procedimento previsto no Código de Processo Civil, observando-se, quanto à competência para o julgamento desse recurso, o que for previsto na lei de organização judiciária estadual.

Em conformidade com a nomenclatura do art. 203, incisos I e II, da Lei nº 6.015/1973, o julgamento de procedência da dúvida implica manutenção da recusa do registro, com o consequente cancelamento do protocolo do título, ao passo que o julgamento de improcedência importa no afastamento das exigências formuladas pelo Oficial de Registro de Imóveis e, portanto, no registro do parcelamento do solo urbano.

Essa nomenclatura também prevalece para a dúvida inversa, em que a suscitação é feita diretamente pelo apresentante do título, procedimento admitido pelo Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Porém, para que a dúvida inversa seja conhecida é necessário que o protocolo do requerimento de registro do parcelamento do solo urbano esteja válido, ou seja, não tenha ocorrido o cancelamento pelo decurso do prazo para o cumprimento, ou impugnação, da exigência formulada.

Isso porque o procedimento de dúvida não tem natureza consultiva e não se presta para a análise em tese da possibilidade do registro do título que, ademais, para ser feito depende da

²⁷⁸ A natureza administrativa do procedimento de dúvida não autoriza a impetração de mandado de segurança contra o ato de recusa da prática do registro formulado pelo Oficial de Registro de Imóveis, como decidido pela 6ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Agravo de Instrumento nº 0245921-19.2011.8.26.0000, de que foi relator o Desembargador Vito Gugliemi, em que consta na ementa: “MANDADO DE SEGURANÇA. AUTORIDADE COATORA. TABELIÃO DO CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS. INADMISSIBILIDADE. IMPETRADO QUE NÃO PODE SER CONSIDERADO AUTORIDADE PARA FINS DE MANDADO DE SEGURANÇA. HIPÓTESE EM QUE HÁ PROCEDIMENTO ESPECÍFICO A SER OBSERVADO CONTRA TAIS ATOS. CASO DE ILEGITIMIDADE PASSIVA. PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. SEGURANÇA DENEGADA, PREJUDICADO O JULGAMENTO DO AGRAVO”.

existência de protocolo válido e, desse modo, apto a conferir prioridade em relação a outros títulos representativos de direitos conflitantes que tenham sido protocolados posteriormente.²⁷⁹

Também em relação ao procedimento de dúvida, a sua suscitação devolve ao Juiz Corregedor Permanente, e ao órgão competente para julgamento da apelação, a qualificação do título por inteiro, o que pode acarretar a manutenção da recusa do registro por fundamento distinto do adotado pelo Oficial de Registro de Imóveis. Essa possibilidade decorre da natureza administrativa do procedimento, da relação hierárquica administrativa existente entre o Oficial de Registro de Imóveis e o órgão do Poder Judiciário encarregado do julgamento, e da prevalência do princípio da legalidade que rege o registro imobiliário.²⁸⁰

Superada a fase de qualificação do título pelo Oficial de Registro de Imóveis, e estando em ordem a documentação apresentada, será o requerimento de registro do parcelamento do solo urbano comunicado para a Prefeitura do Município que poderá oferecer impugnação, em quinze dias.

As hipóteses de impugnação pela Prefeitura do Município, entretanto, são restritas porque a autorização que emitiu para o parcelamento do solo urbano é considerada válida e eficaz, salvo se houver a sua revogação, ou anulação, anteriormente ao registro no registro imobiliário.

²⁷⁹ Nesse sentido, e também conforme decidido pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, pode ser citada a Apelação Cível nº 1006218-35.2019.8.26.0269, de que foi relator o Desembargador Ricardo Anafe, j. 29.01.2021, constando na fundamentação do acórdão: “Com efeito, o procedimento de dúvida é reservado à análise da dissensão do apresentante com os motivos que levaram à recusa do registro do título que, para essa finalidade, deverá ser objeto de protocolo, pois de seu julgamento decorrerá a manutenção da recusa, com cancelamento da prenotação, ou a improcedência da dúvida que terá como consequência a realização do registro (art. 203, II, da Lei nº 6.015/73). A necessidade de prévio protocolo do título, assim como da prenotação da dúvida (ainda que inversa), decorre de interpretação lógica da Lei nº 6.015/73 que, em seu art. 182, determina que todos os títulos tomarão no protocolo o número de ordem correspondente à sequência de apresentação; em seu art. 198, e incisos, dispõe sobre a anotação da dúvida no Livro nº 1 Protocolo, para conhecimento da prorrogação do prazo da prenotação; e, em seu art. 203, prevê os efeitos do julgamento da dúvida em relação ao registro e, em consequência, ao resultado da qualificação realizada depois da respectiva prenotação do título. Diante disso, não se admite dúvida para a análise do resultado de título cuja prenotação e, consequentemente, a prioridade estão extintas. A ausência de prenotação da dúvida prejudica o seu exame, já que, ainda que julgada improcedente, o título não terá a prioridade garantida por lei e precisará ser reapresentado”.

²⁸⁰ Dessa forma foi a decisão do Conselho Superior da Magistratura na Apelação Cível nº 33.111-0/3, da Comarca de Limeira, em que foi relator o Desembargador Márcio Martins Bonilha, com o seguinte teor: “Inicialmente, cabe ressaltar a natureza administrativa do procedimento da dúvida, que não se sujeita, assim, aos efeitos da imutabilidade material da sentença. Portanto, nesse procedimento há a possibilidade de revisão dos atos praticados, seja pela própria autoridade administrativa, seja pela instância revisora, até mesmo de ofício (cf. ApCiv 10.880-0/3, da Comarca de Sorocaba). Não vai nisso qualquer ofensa ao direito de ampla defesa e muito menos se suprime um grau do julgamento administrativo. O exame qualificador do título, tanto pelo oficial delegado, como por seu Corregedor Permanente, ou até em sede recursal, deve necessariamente ser completo e exaustivo, visando escoimar todo e qualquer vício impeditivo de acesso ao cadastro predial. Possível, portanto, a requalificação do título nesta sede, ainda que de ofício, podendo ser levantados óbices até o momento não argüidos, ou ser reexaminado fundamento da sentença, até para alteração de sua parte dispositiva” (*Revista de Direito Imobiliário*, 39/339).

Pode, em tese, ocorrer de o requerimento de registro não observar as autorizações e aprovações concedidas pelo Poder Público, de forma a justificar a apresentação de impugnação. Essa análise, contudo, também compete ao Oficial de Registro de Imóveis que na qualificação deve verificar a congruência entre o requerimento formulado e as aprovações concedidas pelas autoridades competentes, recusando o registro caso assim não ocorra.

Além da comunicação para a Prefeitura, o oficial registrador publicará edital do pedido de registro, em resumo e com pequeno desenho da localização da área.

A publicação será feita por três dias consecutivos e o edital conterà indicação do prazo de quinze dias corridos, contados do término do seu prazo, que é o do último dia da publicação, para o oferecimento de impugnação ao registro do loteamento. Não havendo disposição específica na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, a publicação deve ser feita em jornal local, ou em jornal de circulação regional se não houver jornal local.²⁸¹

A impugnação, quando oferecida pelo Município ou por interessado, tem natureza administrativa e, por essa razão, será decidida pelo Juiz Corregedor Permanente, cabendo, também nessa hipótese, apelação contra a sentença que for prolatada, como previsto para o procedimento de dúvida.

A natureza administrativa da impugnação, oferecida pela Prefeitura ou por terceiro, decorre da igual natureza que é atribuída ao procedimento de registro do parcelamento do solo urbano e do fato de não demandar o preenchimento dos requisitos previstos para o ajuizamento de ação jurisdicional, salvo no que se refere à obrigatoriedade da representação por advogado para a interposição de apelação, por se tratar de recurso regulamentado pelo Código de Processo Civil.

Na impugnação por terceiro também são restritas as hipóteses que impedem o registro do loteamento, porque não se presta para a análise dos requisitos de validade das aprovações e licenças concedidas pelo Poder Público²⁸², ou para a solução de litígio decorrente do

²⁸¹ As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no item 184 do Tomo II, dispõem que na Comarca da Capital o edital também deve ser publicado no Diário Oficial.

²⁸² Nessa linha o acórdão prolatado pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo na Apelação Cível nº 10069867-61.2020.8.26.0302, de que foi relator o Desembargador Ricardo Anafe, j. 1006867-61.2020.8.26.0302, em que consta: “Tratando-se de título administrativo, a qualificação registral apenas podia controlar "(i) sua integralidade, (ii) a determinação imobiliária – quando não mesmo a especialidade objetiva –, (iii) a determinação subjetiva, (iv) a congruência do título em si próprio, (v) sua correlação com o registro ou averbamento rogado, (vi) sua subscrição, (vii) sua validade temporal e (viii) sua harmonia, quando o caso, com o trato consecutivo e a especialidade objetiva" (Dip, Ricardo. Princípios sobre Princípios, n. 438; cf. também n. 427). É a lição corrente da jurisprudência administrativa paulista”. Nesse acórdão foram citados os seguintes precedentes: CGJSP, Processo 933/2006, j. 1.6.2007, DJ 30.9.2007; CGJSP, Processo 97.225/2011 j. 19.10.2011, CSMSP, Apel. Cív. 803-6/7, j. 14.12.2007, DJ 18.2.2008, CSMSP, Apel. Cív. 0004302-32.2014.8.26.0083, j. 4.3.2016, DJe 30.5.2016. Em igual sentido foi o acórdão prolatado pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo na Apelação Cível nº 1004806-29.2019.8.26.0347, relator

cumprimento de obrigação contratual que possa existir entre o autor do parcelamento do solo urbano e o impugnante.²⁸³

Rejeitada a impugnação, ou não sendo apresentada, será promovido o registro do parcelamento do solo urbano.

Desse modo, a recusa do registro, mediante formulação de exigências somente depois da comunicação para a Prefeitura e da publicação do edital subverte a ordem prevista na Lei nº 6.766/1979 e, portanto, constitui prática que deve ser evitada.

Por fim, na cobrança de emolumentos incide o disposto no art. 237-A da Lei nº 6.015/1979, que prevê:

Após o registro do parcelamento do solo, na modalidade loteamento ou na modalidade desmembramento, e da incorporação imobiliária, de condomínio edilício ou de condomínio de lotes, até que tenha sido averbada a conclusão das obras de infraestrutura ou da construção, as averbações e os registros relativos à pessoa do loteador ou do incorporador ou referentes a quaisquer direitos reais, inclusive de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento e suas unidades, bem como a própria averbação da conclusão do empreendimento, serão realizados na matrícula de origem do imóvel a ele destinado e replicados, sem custo adicional, em cada uma das matrículas recipiendárias dos lotes ou das unidades autônomas eventualmente abertas.²⁸⁴

Essa disposição prevalece sobre o que for previsto na legislação estadual de emolumentos, se conflitante²⁸⁵.

Desembargador Ricardo Anafe, j. 11.02.2021, constando na ementa: “Registro de imóveis – Dúvida – Loteamento – Impugnação (Lei n. 6.766/1979, art. 19, §§ 1º-2º) – Natureza administrativa – Competência do Conselho Superior da Magistratura, por tratar-se de discussão acerca de registro em sentido estrito – Legitimidade do terceiro para impugnar e apelar – Empreendimento aprovado pela Prefeitura Municipal – Impossibilidade de discussão do mérito da aprovação municipal nesta via administrativa – Precedentes – Manutenção da sentença – Apelação a que se nega provimento”.

²⁸³ Sobre a impossibilidade de uso da impugnação para a solução de litígio de natureza obrigacional, ainda que relativa a providências adotadas na comercialização do loteamento, cabe citar o acórdão prolatado pelo Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo na Apelação Cível nº 1000504-84.2017.8.26.0101, de que foi relator o Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 15.05.2018, em que se verifica na ementa: “Registro de Imóveis – Registro de loteamento – Impugnação ao registro fundada na celebração de contrato verbal de exclusividade para atuar como corretora na venda dos lotes, com posterior recusa do loteador em promover o contrato por escrito – Alegação, pelo apelante, do direito à indenização pela atuação na realização de estudos de viabilidade econômica, pela captação de futuros compradores de lotes e pelas comissões nas vendas que forem realizadas com valor de 4,5% do preço de cada lote – Reconhecimento da existência de contrato para atuar como corretor com exclusividade, ou de eventual direito à indenização com seu respectivo valor, que dependem de declaração em ação própria diante do litígio existente entre o apelante e o loteador – Pretensão fundada em direito pessoal – Inexistência de prova de direito à indenização com valor que possa atingir os futuros adquirentes dos lotes – Impugnação rejeitada – Recurso do impugnante a que se nega provimento”

²⁸⁴ BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

²⁸⁵ Reconhecendo a prevalência das formas de cobrança de emolumentos previstas no art. 237-A, *caput*, e seus parágrafos, da Lei nº 6.015/1973, foi a decisão prolatada pelo Conselho Nacional de Justiça no Recurso Administrativo em Pedido de Providências nº 0006000-50.2017.2.00.0000, relator Conselheiro André Luiz Guimarães Godinho, 39ª Sessão Virtual, j. 08.11.2018, com a seguinte ementa: “RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DA

1.10.5 O Patrimônio de afetação

A instituição do patrimônio de afetação no loteamento, como faculdade do loteador, é prevista nos arts. 18-A a 18-F da Lei nº 6.766/1979.

Esses artigos foram introduzidos por alteração da Lei de Parcelamento do Solo Urbano promovida pela Lei nº 14.620/2023, não existindo, anteriormente, previsão para a submissão do loteamento ao regime da afetação, embora essa possibilidade existisse para as incorporações imobiliárias desde a Medida Provisória nº 2.221/2001²⁸⁶.

Cuida-se de importante inovação, em razão da proteção adicional que o patrimônio de afetação confere aos adquirentes em loteamentos em que ainda não foi promovida a integral implantação da infraestrutura prevista nas aprovações concedidas pelo Poder Público.

Apesar da sua importância, a submissão do loteamento ao regime de afetação não é compulsória, por continuar a depender da iniciativa do loteador, no que utilizou o legislador critério igual ao adotado para o patrimônio de afetação na incorporação imobiliária, previsto na Lei nº 4.591/1964.

No loteamento, a instituição do patrimônio de afetação visa assegurar que o terreno e a infraestrutura, assim como os demais bens e direitos a ele vinculados, permaneçam apartados do restante do patrimônio do loteador e sejam destinados à consecução do empreendimento e à entrega, aos respectivos adquirentes, dos lotes urbanizados.

Não há previsão legal para a constituição de patrimônio de afetação no desmembramento, porque não importa em modificação do sistema viário e porque as obras de infraestrutura são destinadas à delimitação dos lotes e sua interligação com os sistemas de serviços públicos de saneamento, energia elétrica, fornecimento de gás e outros que forem ofertados.

Porém, a previsão dessa possibilidade também no desmembramento seria benéfica aos adquirentes dos lotes e não traria qualquer prejuízo para terceiros.

Segundo Luis Díez-Picazo e Antonio Gullón:

COMARCA DE SIMÕES FILHO - BA. DIREITO REGISTRAL. ARTIGO 237-A DA LEI DE REGISTROS PÚBLICOS (LEI FEDERAL nº 6.015/73). APLICAÇÃO. CUSTAS E EMOLUMENTOS DE AVERBAÇÕES E REGISTROS. ÚNICO ATO DE REGISTRO. NORMA DE ÂMBITO GERAL. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO”. Em igual linha o acórdão prolatado pelo Conselho Nacional de Justiça no Pedido de Providências nº 0005525-75.2009.2.00.0000, relatora Ministra Eliana Calmon, 124ª Sessão - j. 12.04.2011.

²⁸⁶ Revogada pela Lei nº 10.931/2004 que, por sua vez, passou a regular o patrimônio de afetação na incorporação imobiliária.

Un concepto de patrimonio que pueda servir para ulteriores desarrollos, cabría formularlo así: por patrimonio se entiende el complejo o conjunto de relaciones jurídicas valuables en dinero que pertenecen a la esfera jurídica de una persona, activa o pasivamente²⁸⁷, p. 386-388

Luis Díez-Picazo e Antonio Gullón esclarecem que podem existir tipos de patrimônio, tendo os patrimônios separados caráter excepcional, marcado por um princípio de legalidade, porque: “Únicamente el Derecho objetivo autoriza em ciertos casos a considerar unitariamente un conjunto de relaciones jurídicas activas y pasivas independientes del patrimonio general”²⁸⁸, p. 393

Conforme Melhim Namem Chalhub: “O patrimônio de afetação é, assim, uma universalidade de direitos e obrigações destinadas ao cumprimento de determinada função e integrado ao patrimônio geral”²⁸⁹, p. 78

O patrimônio de afetação, na forma do art. 18-A da Lei nº 6.015/1973, não deixa de integrar o patrimônio do seu respectivo titular, mas os bens que o compõem são apartados e afetados ao loteamento, visando preservar os recursos necessários para a final consecução do empreendimento.²⁹⁰

Para a submissão do loteamento ao patrimônio de afetação, basta a declaração de que assim ocorrerá, a ser apresentada pelo loteador com a solicitação de registro do loteamento ao Oficial de Registro de Imóveis.

O patrimônio de afetação é averbado na matrícula da gleba, o que ocorre tanto na sua constituição com o registro do loteamento, como na constituição em momento posterior que, porém, deve contar com a anuência dos adquirentes dos lotes porque assim exigido no art. 18-B da Lei nº 6.766/1979.

Conforme o parágrafo único do art. 18-B da Lei nº 6.766/1979, a existência de ônus reais constituídos sobre a gleba a ser loteada, para garantia do pagamento do seu preço ou do cumprimento da obrigação de implantar o empreendimento, não impede a averbação do patrimônio de afetação.

²⁸⁷ DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 11. ed. Madrid: Tecnos, 2004. v. 1. Em tradução livre: “um conceito de patrimônio que pode servir para ulteriores desenvolvimentos, cabe formulá-lo assim: por patrimônio se entende o complexo ou conjunto de relações jurídicas valoráveis em dinheiro que pertencem à esfera jurídica de uma pessoa, ativa ou pasivamente”.

²⁸⁸ DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 11. ed. Madrid: Tecnos, 2004. v. 1. Em tradução livre: “Únicamente o Direito objetivo autoriza em certos casos a considerar unitariamente um conjunto de relações jurídicas ativas e passivas independentes do patrimônio geral”.

²⁸⁹ CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

²⁹⁰ Por isso, o § 1º do art. 18-A da Lei nº 6.766/1979 dispõe: “§ 1º O patrimônio de afetação não se comunica com os demais bens, direitos e obrigações do patrimônio geral do loteador ou de outros patrimônios de afetação por ele constituídos e só responde por dívidas e obrigações vinculadas ao loteamento respectivo e à entrega dos lotes urbanizados aos respectivos adquirentes”.

Contudo, nos loteamentos objeto de financiamento deverão as instituições financeiras anuir, ou ter ciência, da comercialização dos lotes, conforme for previsto no contrato de financiamento, sem que disso decorra responsabilidade pelo empreendimento, como disposto nos §§ 6º e 7º do art. 18-A da Lei nº 6.766/1979.

Constituído o patrimônio de afetação, incumbe ao loteador a sua administração, o que faz com a supervisão de pessoa nomeada pela Comissão de Representantes dos adquirentes dos lotes e, se quiserem, pela Prefeitura e pela instituição financiadora da infraestrutura, sem a transferência, para essas pessoas, das responsabilidades do loteador pelas obrigações vinculadas ao loteamento.

Apesar disso, as pessoas responsáveis pela fiscalização responderão pela falta de zelo, dedicação e sigilo sobre as informações que obtiverem nessa atividade, exceto no que se refere ao fornecimento, para a Comissão de Representantes que o requerer, do relatório ou parecer que que for elaborado pela pessoa nomeada pela instituição financeira

Por sua vez, o art. 18-D da Lei nº 6.766/1979 prevê que, constituído o patrimônio de afetação, deve o loteador:

- I - promover todos os atos necessários à boa administração e à preservação do patrimônio de afetação, inclusive mediante adoção de medidas judiciais;
- II - manter apartados os bens e direitos objeto de cada loteamento;
- III - diligenciar a captação dos recursos necessários ao loteamento, cuidando de preservar os recursos necessários à conclusão da infraestrutura;
- IV - entregar à Comissão de Representantes, no mínimo a cada 3 (três) meses, demonstrativo do estado da obra e de sua correspondência com o prazo pactuado ou com os recursos financeiros que integrem o patrimônio de afetação recebidos no período, firmado por profissionais habilitados, ressalvadas eventuais modificações sugeridas pelo loteador e aprovadas pela Comissão de Representantes;
- V - manter e movimentar os recursos financeiros do patrimônio de afetação em pelo menos 1 (uma) conta de depósito aberta especificamente para tal fim;
- VI - entregar à Comissão de Representantes balancetes coincidentes com o trimestre civil, relativos a cada patrimônio de afetação;
- VII - assegurar à pessoa nomeada nos termos do art. 18-C o livre acesso à obra, bem como aos livros, aos contratos, à movimentação da conta de depósito exclusiva referida no inciso V deste artigo e a quaisquer outros documentos relativos ao patrimônio de afetação;
- VIII - manter escrituração contábil completa, ainda que esteja desobrigado pela legislação tributária.

O patrimônio de afetação, uma vez constituído, não é atingido pela falência ou insolvência civil do loteador, permanecendo o terreno e a obra nele realizada, bem como os demais bens, direitos creditórios, obrigações e encargos relacionados ao loteamento, excluídos da massa concursal, por força do art. 18-F da Lei nº 6.766/1979.

O art. 18-F da Lei nº 6.766/1979 dispõe que o patrimônio de afetação se extingue: “pela averbação do termo de verificação emitido pelo órgão público competente, pelo registro dos

títulos de domínio ou de direito de aquisição em nome dos respectivos adquirentes e, quando for o caso, pela extinção das obrigações do loteador perante eventual instituição financiadora da obra”.

Com a averbação do termo de conclusão das obras de infraestrutura no Registro de Imóveis, emitido pelo Município ou Distrito Federal, cessa a principal finalidade de constituição do patrimônio de afetação que consiste em assegurar a efetiva implantação da infraestrutura do loteamento.

Porém, também foram previstos como ensejadores da extinção desse patrimônio o registro dos títulos de transmissão de domínio aos adquirentes e a extinção das obrigações do loteador com as instituições financiadoras das obras, o que é benéfico aos adquirentes dos lotes.

A extinção do patrimônio de afetação decorre, de forma automática, das causas relacionadas no art. 18-F da Lei nº 6.766/1979, o que não impede a averbação da extinção na matrícula da gleba, para facilitar o conhecimento pelos interessados.

CAPÍTULO 2

2 O CONTRATO DE ALIENAÇÃO DE LOTE

Até o registro do parcelamento do solo urbano não é possível a alienação dos lotes, dispondo o art. 37 da Lei nº 6.766/1979 que “É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado”.

A compra e venda e o compromisso de compra e venda constituem a forma usual de alienação dos lotes em razão da natureza empresarial de que o parcelamento do solo urbano é dotado, mas não há vedação para que tenham o domínio transmitido por negócio jurídico distinto, como, por exemplo, a doação e a permuta²⁹¹, nem para que sejam dados em garantia para assegurar o cumprimento de obrigação do loteador, como, por exemplo, a decorrente de financiamento que contratar para o custeio das obras de infraestrutura.

Também não existe vedação para que o empreendedor preserve, em seu favor, o domínio de parte dos lotes para alienação posterior, ou para venda do empreendimento em fases, ou mesmo para que passe a compor o seu patrimônio pessoal, como for previsto no planejamento de viabilidade econômica e na previsão de resultados financeiros que previamente elaborar.

Cabe observar que os parcelamentos do solo urbano podem ser empreendimentos de variados portes e que não são todos os empreendedores que têm na comercialização de imóveis sua principal atividade empresarial, o que repercute no planejamento das alienações dos lotes.

Porém, qualquer que seja a forma e o cronograma adotado para as alienações, deve o autor do parcelamento do solo implantar a infraestrutura até o término do prazo que para isso for previsto no cronograma aprovado pelo Município, ou Distrito Federal, que integra os documentos apresentados para o registro do parcelamento do solo, bem como atender, no prazo fixado, as exigências de ordem ambiental que estiverem contidas na licença estadual, além daquelas que decorrerem da localização da gleba em região metropolitana.

Por seu lado, os negócios jurídicos relativos aos lotes submetem-se aos requisitos de validade previstos no art. 104 do Código Civil, consistentes em: a) agente capaz; b) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; c) forma prescrita ou não defesa em lei.

²⁹¹ Renan Lotufo esclarece que “o novo Código Civil, abandonando a concepção unitária do ato jurídico, contempla expressamente a figura do negócio jurídico, que já é acolhido em grande parte pela doutrina [...]” (LOTUFO, Renan. *Código civil comentado*: v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 269). Por sua vez, segundo Bdine Júnior: “Negócio jurídico é a manifestação de vontade que se destina a criar, regulamentar ou extinguir relações jurídicas” (BDINE JÚNIOR, Hamid Charaf. *Efeitos do negócio jurídico nulo*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 5).

No que se refere à forma, o art. 108 do Código Civil prevê que, salvo disposição legal em contrário, é a escritura pública requisito “essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País”.²⁹²

A escritura pública, porém, não é requisito de validade do contrato de compromisso de compra e venda de imóvel que demanda, apenas, a observação da forma escrita.

A dispensa da escritura pública para o contrato de compromisso de compra e venda, que pode ser celebrado por instrumento particular qualquer que seja o valor do imóvel, é atualmente prevista no art. 26 da Lei nº 6.766/1979. E anteriormente, no art. 22 do Decreto-lei nº 58/1037, o requisito da escritura pública já era dispensado.

Outrossim, em seu art. 1.417, dispõe o Código Civil que: “Mediante promessa de compra e venda, em que se não pactuou arrependimento, celebrada por instrumento público ou particular, e registrada no Cartório de Registro de Imóveis, adquire o promitente comprador direito real à aquisição do imóvel”, e no art. 1.418 que: “O promitente comprador, titular de direito real, pode exigir do promitente vendedor, ou de terceiros, a quem os direitos deste forem cedidos, a outorga da escritura definitiva de compra e venda, conforme o disposto no instrumento preliminar; e, se houver recusa, requerer ao juiz a adjudicação do imóvel”, o que se aplicam a todos os negócios jurídicos relativos a imóveis.

Por seu turno, o direito real sobre imóvel constituído ou transmitido por ato *inter vivos* apenas se constitui mediante registro do título no Registro de Imóveis da circunscrição em que estiver situado, na forma dos arts. 1.227 e 1.245, ambos do Código Civil²⁹³, sem o que haverá mero direito obrigacional entre as partes que celebraram o contrato.

²⁹² Caio Mário da Silva Pereira diz que o requisito formal também é graduado conforme o motivo que inspirou o legislador, podendo ser reclamado *ad sollemnitatem*, hipótese em que a vontade não tem valor e o ato não produz efeitos quando não revestido da forma imposta pelo ordenamento jurídico, como ocorre com o testamento e a transmissão de bens imóveis por forma distinta da prevista em lei. O requisito também pode ser classificado como *ad probationem*, em que a forma deve ser observada para a prova do negócio jurídico, hipóteses em que a declaração de vontade feita sem a sua observação existe, é válida e, conforme o autor: “Ela é eficaz, mas, como a comprovação do negócio está na dependência da forma, ficará sem conseqüências, por falta de exigibilidade” (PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: introdução ao direito civil. teoria geral do direito*. Revista e atualizada por Maria Celina Bordin Moraes. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 422-423).

²⁹³ O Código Civil, em seus arts. 1.227 e 1.245, dispõe: “Art. 1.227. Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (arts. 1.245 a 1.247), salvo os casos expressos neste Código [...] Art. 1.245. Transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no Registro de Imóveis. § 1º Enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel. § 2º Enquanto não se promover, por meio de ação própria, a decretação de invalidade do registro, e o respectivo cancelamento, o adquirente continua a ser havido como dono do imóvel”.

Somente o registro, portanto, gera em favor do titular a oponibilidade do direito real com força *erga omnes*, nas hipóteses em que esse direito for constituído ou transmitido por ato *inter vivos*.²⁹⁴

Segundo a definição de Guillermo L. Allende:

El derecho real es un derecho absoluto, de contenido patrimonial, cuyas normas substancialmente de orden público, establecen enre una persona (sujeto activo) y una cosa determinada (objeto) una relación inmediata, que previa publicidad obliga a la sociedad (sujeto pasivo) a abstenerse de realizar cualquier acto contrario al mismo (obligación negativa), nasciendo para el caso de violación una acción real y que outorga a sus titulares las ventajas inherentes al *ius persecuendi* y al *ius preferendi*.^{295, p. 19}

E como esclarece José Manoel de Arruda Alvim Netto, no confronto entre uma situação de direito obrigacional e outra de direito real: “prevalece imediatamente o direito real, e, em relação à situação obrigacional, deverá ser resolvida com o outro obrigado, dessa mesma relação obrigacional, justamente porque a relação obrigacional vale e deve ser eficaz tendo em vista o outro obrigado e não *erga omnes*”.^{296, p. 178-179}.

Ainda sobre a eficácia *erga omnes* do direito real, Guillermo L. Allende afirma que “el sujeto pasivo está bien determinado en el derecho obligacional, es una (o unas) persona determinada” e que “como el derecho real es un derecho absoluto no cabe hesitación sobre su existencia: la sociedad es el sujeto passivo del derecho real”.^{297, p. 261}

²⁹⁴ A aquisição da propriedade imóvel por herança, em favor dos herdeiros legítimos e testamentários, não depende do registro por decorrer da abertura da sucessão, como previsto no art. 1.784 do Código Civil. Porém, o registro da partilha do bem no Registro Imobiliário, ou da sua adjudicação, é necessário para que o herdeiro possa exercer de forma plena os direitos inerentes ao domínio que são previstos no art. 1.228 do Código Civil. O domínio dos bens públicos também não depende do registro no Registro Imobiliário, porque assim não exigido por lei.

²⁹⁵ ALLENDE, Guillermo L. *Panorama de derechos reales*. Buenos Aires: La Ley, 1967. O texto é assim traduzido: “O direito real é um direito absoluto, de conteúdo patrimonial, cujas normas, substancialmente de orden pública, estabelecem entre uma pessoa (sujeito ativo) e uma coisa determinada (objeto) uma relação imediata, que prévia publicidade obriga a sociedade (sujeito ativo) a abster-se de realizar qualquer ato contrario ao mesmo (obrigação negativa), nascendo para o caso de violação uma ação real e que outorga aos seus titulares as vantagens inherentes ao ‘*ius persecuendi*’ e ao ‘*ius preferendi*’”.

²⁹⁶ ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. Direitos reais de garantia imobiliária. In: *Direito privado: contratos, direitos reais, pessoas jurídicas de direito privado, responsabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 1. (Coleção Estudos e Pareceres, 2).

²⁹⁷ ALLENDE, Guillermo L. *Panorama de derechos reales*. Buenos Aires: La Ley, 1967. Em tradução livre: “o sujeito passivo está bem determinado no direito obrigacional, é uma (ou umas) pessoa detgerminada”, e “como o direito real é um direito absoluto não cabe hesitação sobre a sua existencia: a sociedade é o sujeiro passivo do direito real”.

Contudo, a falta de registro do contrato de compromisso de compra e venda não impede a defesa da posse do lote pelo seu adquirente, sendo nesse sentido a Súmula nº 84 do Superior Tribunal de Justiça.²⁹⁸

O registro do direito real, dos ônus e das garantias reais sobre imóveis submete-se ao atendimento das normas e princípios que regem o registro imobiliário, pois disso decorre a presunção de que os direitos inscritos correspondem à realidade jurídica e que por esse motivo podem, pela sua publicidade, se tornar oponíveis perante todos.

Para efeito de fixação da prevalência entre títulos representativos de direitos reais contraditórios que forem apresentados para registro, é necessário que o contrato, ou seja, o instrumento de transmissão ou de constituição do direito real sobre imóvel, seja protocolado e registrado pelo Oficial de Registro de Imóveis em primeiro lugar, em respeito ao princípio: *Prior in tempore, potior in iure*.²⁹⁹

Por isso, enquanto não registrados, os contratos de alienação dos lotes somente produzem direitos pessoais entre as partes que os celebraram, ficando o adquirente sujeito aos riscos decorrentes de eventual constituição, em favor de terceiro, de direito real, garantia ou ônus real sobre o lote, ou de direito pessoal reipersecutório, incluído o direito de seqüela decorrente da averbação premonitório de ação de execução ou de penhora feita em razão de débitos do proprietário da gleba.

Daí a importância, para o adquirente, de levar ao registro imobiliário, de imediato, o contrato que celebrar para a aquisição do domínio, ou a constituição de outro direito real como é o do promitente comprador do imóvel, ou de cessionário do compromisso de compra e venda.

²⁹⁸ Com a seguinte redação: “É admissível a oposição de embargos de terceiro fundados em alegação de posse advinda do compromisso de compra e venda de imóvel, ainda que desprovido de registro” (Súmula nº 84, Corte Especial, j. 18.06.1993, DJ 02.07.1993, p. 13.283).

²⁹⁹ Sobre a prevalência do direito real de compromissário comprador sobre outro compromisso de compra e venda relativa ao mesmo imóvel, cabe citar o acórdão do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo prolatado na Apelação Cível nº 1984704-51.2022.8.26.0100, de que foi relator o Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 29.06.2023, em que consta na ementa: “Registro de imóveis - dúvida julgada procedente - Compromisso de compra e venda anteriormente registrado que impede o registro do compromisso de compra e venda ora postulado - ofensa ao princípio da continuidade - indisponibilidade averbada - impossibilidade de registro de alienação voluntária - tempus regit actum - cancelamentos do registro e da averbação impugnados que dependem de ordem expressa a ser proferida na esfera jurisdicional - procedimento de dúvida, de natureza administrativa, que não se presta ao cancelamento de inscrições impeditivas do acesso do título da recorrente ao fôlio real - apelação não provida”. Em igual sentido o acórdão prolatado pelo do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo prolatado na Apelação Cível nº 1001219-85.2022.8.26.0543, de que foi relator o Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 24.04.2023, com a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS - DÚVIDA - ESCRITURA PÚBLICA DE VENDA E COMPRA - ORDENS DE INDISPONIBILIDADE QUE OBSTAM O REGISTRO DA ALIENAÇÃO VOLUNTÁRIA - TÍTULO PRECEDIDO DE COMPROMISSO DE VENDA E COMPRA NÃO LEVADO A REGISTRO - PRINCÍPIO DA INSCRIÇÃO - ÔBICE MANTIDO - DÚVIDA PROCEDENTE - RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO”.

O direito real de promitente comprador do imóvel, mais do que a oponibilidade *erga omnes*, permite ao seu titular exercer grande parcela dos poderes inerentes ao domínio, como se dono fosse, e também permite a transmissão de direito real mediante cessão do contrato de compromisso de compra e venda.

Em decorrência, esse direito real, embora não se confunda com os demais previstos no art. 1.225 do Código Civil, tem características próprias que o distinguem do direito pessoal reipersecutório, sendo, no que se refere à sua natureza, *sui generis*.

No que se refere à celebração dos contratos sobre os lotes, qualquer que seja o negócio jurídico celebrado, incidem os deveres de conduta impostos pelos princípios de probidade e da boa-fé, como previsto nos arts. 113 e 422 do Código Civil.

Importa observar que mesmo antes do Código Civil de 2002, em que contido artigo que expressamente consagra a boa-fé como regra geral, o princípio da boa-fé tinha vigência no direito das obrigações, pois conforme Clóvis Veríssimo do Couto e Silva:

Se trata de regra de proposição jurídica, com significado de regra de conduta. O mandamento de conduta engloba todos os que participam do vínculo obrigacional e estabelece, entre eles, um elo de cooperação, em face do fim objetivo a que visam. Tradicionalmente o credor tinha sua conduta restringida, embora de modo mais tênue, pela faculdade que possuía e possui o devedor de obliterar, obstacularizar ou encobrir a pretensão através da “exceptio doli generalis” ou “specialis”
O princípio da boa fé contribuiu para determinar “o que” e “o como” da prestação e, ao relacionar ambos os figurantes de vínculos, fixa, também, os limites da prestação. Nos negócios bilaterais, o interesse conferido a cada participante da relação jurídica (“*mea res agitur*”), encontra sua fronteira nos interesses do outro figurante, dignos de serem protegidos. O princípio da boa fé opera, aqui, significativamente, como mandamento de consideração.^{300, p. 30}

Ao dever de agir com boa-fé sujeitam-se tanto o autor do parcelamento do solo urbano como os adquirentes dos lotes, pois todos devem guardá-la na conclusão e na execução do contrato, assim como nas fases pré e pós-contratual.

Antonio Manuel da Rocha e Menezes Cordeiro, sobre o âmbito da boa-fé, afirma:

1. O comportamento das pessoas deve respeitar um conjunto de deveres reconduzidos, num prisma juspositivo e numa óptica histórico-cultural, a uma regra de actuação de boa-fé. As incursões anteriores permitiam detectar esses deveres – e logo o aflorar dessa regra – no período pré-negocial, na constância de contratos, em situações de nulidades contratuais e na fase posterior à extinção das obrigações.^{301, p. 632}

Clóvis Veríssimo do Couto e Silva, por sua vez, esclarece:

A boa-fé possui múltiplas significações dentro do Direito. Refere-se, por vez, a um estado subjetivo decorrente do conhecimento de certas circunstâncias (22), em outras,

³⁰⁰ SILVA, Clovis Veríssimo do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

³⁰¹ CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e Menezes. *Da boa-fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001.

diz respeito à aquisição de determinados direitos, como o do perceber frutos. Seria fastidioso enumerar as diferentes formas de operar desse princípio nos diversos setores do Direito. Com relação ao das obrigações, manifesta-se como máxima objetiva que determina aumento de deveres, além daqueles que a convenção explicitamente constitui. Endereça-se a todos os participantes do vínculo e pode, inclusive, criar deveres para o credor, o qual, tradicionalmente, era apenas considerado titular de direitos.^{302, p. 29}

A observação da boa-fé objetiva como dever de conduta é complementada, na relação negocial entre as partes, pelo atendimento da função social do contrato, na forma do art. 421 do Código Civil, como assevera Cláudio Luiz Bueno de Godoy:

E a propósito observa-se, primeiro, que, como se acentuou desde o precedente item 2.1.1, a função social do contrato não é simplesmente em limite negativo à liberdade contratual, integrando-lhe mesmo o conteúdo e cumprindo, ademais, tal qual vem de se asseverar, um papel afirmativo, positivo, de fomento de escolhas valorativas do sistema. Em verdade, quando o art. 421 preceitua que a liberdade de contratar será exercida em razão da função social do contrato, nada mais faz senão refletir a admissão de que a fonte normativa do ajuste não está mais ou especialmente na forma jurígena da vontade. De repetir, ainda uma vez, o quanto antes enunciado, que o poder das partes de auto-regulamentar seus interesses econômicos encontra sua proteção jurídica no reconhecimento, pelo ordenamento, de que aquele ato de iniciativa exprime um conteúdo valorativo consonante com as escolhas axiológicas do sistema. Uma forma, portanto, de se promoverem valores básicos, de ordem jurídica e mesmo de o direito objetivo garantir, limitando a liberdade social. Nada contrário, pois, ao conceito em si de propriedade.^{303, 120-121}

Ainda conforme Cláudio Luiz Bueno de Godoy:

Ao cabo deste estudo, impende reafirmar que a função social do contrato corresponde, hoje, a uma nova compreensão do instituto, a que atinentes novos ou relidos princípios voltados, é certo, a possibilitar a circulação econômica, mas, com efeito, de modo a, mais que garantir, promover mesmo valores constitucionais reputados fundamentais, como a dignidade da pessoa humana e o solidarismo social.^{304, p. 181}

Humberto Theodoro Júnior^{305, p. 27}, sobre a função social do contrato, diz que: “se apresenta de forma negativa, ou seja, como limite imposto à liberdade de contratar”, para coibir o excesso intolerável. Afirma, ainda sobre a função social do contrato: “Tudo, porém, há de ser feito e entendido como intervenção legal que não inibe de cumprir o contrato sua natural destinação econômica e jurídica ligada à circulação das riquezas sob o pálio da livre iniciativa”. Complementa que na moderna teoria do dirigismo econômico o juiz não tem o poder de rever o contrato para impor cláusula ou condição que na sua concepção pode ser mais justa do que a pactuada pelas partes, ou seja, não pode redefinir o contrato, mas somente cancelar a cláusula não-equitativa que, por isso, for ilícita e nula.

³⁰² SILVA, Clovis Veríssimo do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.

³⁰³ GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Função social do contrato*. São Paulo: Saraiva, 2004.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 181.

³⁰⁵ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O contrato imobiliário e a legislação tutelar do consumo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

Outrossim, a atividade de parcelamento do solo urbano submete-se ao previsto no Código de Defesa do Consumidor sempre que for caracterizada relação de consumo.

Em seus arts. 2º e 3º, o Código de Defesa do Consumidor define como consumidor “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º, *caput*), e como fornecedor “toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” (art. 3º, *caput*).

As definições de produto e de serviço são feitas pelos §§ 1º e 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor, sendo produto “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial” (§ 1º) e serviço “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (§ 2º).

A alienação dos lotes formados pelo parcelamento do solo urbano caracteriza relação de consumo quando presente a figura do consumidor, pessoa física ou jurídica, sendo fornecedor o autor do parcelamento promovido pelas espécies de loteamento e de desmembramento.

Por isso, o que se deve questionar é se o contrato celebrado entre o autor do parcelamento e o adquirente do lote caracteriza relação de consumo pela presença da figura do consumidor, pois esclarece Claudia Lima Marques:

Atualmente, denominam-se contratos de consumo todas aquelas relações contratuais ligando um consumidor e um profissional, fornecedor de produtos ou serviços. Essa terminologia tem como mérito englobar todos os contratos civis e mesmo os mercantis, nos quais, por estar presente em um dos polos da relação um consumidor, existe um provável desequilíbrio entre os contratantes. Este desequilíbrio estrutural teria reflexos no conteúdo do contrato, daí nascendo a necessidade de o direito regular estas relações contratuais de maneira a assegurar o justo equilíbrio dos direitos e obrigações das partes, harmonizando as forças do contrato através de uma regulação especial.³⁰⁶, p. 289

Não há relação de consumo na compra e venda de lote formado pelo desdobro de um imóvel em dois, ou em pequeno número de novos imóveis, não exercendo o proprietário a atividade de parcelamento do solo urbano para efeito de comercialização de imóveis.

No entanto, também no parcelamento promovido por meio de desdobro pode ficar caracterizada a figura do fornecedor se houver atividade empresarial de comercialização dos imóveis, ou lotes, desse modo formados, ainda que o desdobro consista, somente, na divisão de

³⁰⁶ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

um terreno em pequena quantidade de novos imóveis, o que pode afastar o requisito do registro especial previsto na Lei nº 6.766/1979 se não houver risco aos adquirentes dos novos imóveis.

Além disso, em princípio não há relação de consumo na transmissão de lotes feita pelo autor do parcelamento do solo para sociedade imobiliária como pagamento dos serviços de divulgação e intermediação das vendas do loteamento ou desmembramento, pela ausência da figura do consumidor uma vez que ambos, alienante e adquirente, atuam conjuntamente para a consecução dos resultados pretendidos com o empreendimento.

Sobre os requisitos para a definição da figura de consumidor cabe citar as correntes maximalista e finalista, sendo na primeira considerado como consumidor o destinatário final, seja pessoa natural ou jurídica, e na segunda sendo considerado como consumidor o destinatário final que adquire o produto ou o serviço para o seu uso privado.

Adotada a concepção finalista, são consumidores as pessoas físicas ou jurídicas que adquirem os lotes de modo a colocar fim à cadeia de produção, no caso à atividade de comercialização do imóvel por meio do parcelamento da gleba.

Para Claudia Lima Marques:

Em resumo, concordamos com a interpretação finalista das normas do CDC. A regra do art. 2º deve ser interpretada de acordo com o sistema de *tutela especial* do Código e conforme a *finalidade* da norma, que vem determinada de maneira clara pelo art. 4º do CDC. Só uma interpretação teleológica da norma do art. 2º permitirá definir quem são os consumidores no sistema do CDC. Mas, além dos consumidores *stricto sensu*, conhece o CDC os *consumidores-equiparados*, os quais, por determinação legal, merecem a proteção especial de suas regras. Trata-se de um sistema tutelar que prevê exceções em seu campo de aplicação sempre que a pessoa física ou jurídica preencher as qualidades objetivas de seu conceito e as qualidades subjetivas (vulnerabilidade), mesmo que não preencha a de destinatário final econômico do produto.

O destinatário final é o *Endverbraucher*, o consumidor final, o que retira o bem do mercado ao adquiri-lo ou simplesmente utiliza-lo (destinatário final fático), aquele que coloca um fim na cadeia de produção (destinatário final econômico), e não aquele que utiliza o bem para continuar a produzir, pois ele não é o consumidor-final, ele está transformando o bem, utilizando o bem para oferecê-lo por sua vez ao seu cliente, seu consumidor.³⁰⁷, p. 334-335

E, em geral, os lotes são oferecidos mediante oferta pública promovida pelo empreendedor e alienados aos seus adquirentes finais, de modo a encerrar a cadeia de atividade de comercialização, o que não é alterado tão-somente pela possibilidade do adquirente original o vender em momento posterior, ou de ceder para terceiro o compromisso de compra e venda.

O Superior Tribunal de Justiça, adotando a teoria finalista mitigada, decidiu, em recurso relatado pelo Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, que é consumidor o adquirente de unidade

³⁰⁷ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

imobiliária com a finalidade de investimento e obtenção de lucro, desde que tenha agido de boa-fé e esteja em posição de vulnerabilidade em relação ao fornecedor:

3. O adquirente de unidade imobiliária, mesmo não sendo o destinatário final do bem e apenas possuindo o intuito de investir ou auferir lucro, poderá encontrar abrigo da legislação consumerista com base na teoria finalista mitigada se tiver agido de boa-fé e não detiver conhecimentos em mercado imobiliário nem em incorporação, construção e venda de imóveis, sendo evidente a sua vulnerabilidade³⁰⁸

Também o Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no Código de Defesa do Consumidor, reconheceu a responsabilidade de integrante da cadeia de fornecimento de produtos ou serviços pela não implantação da infraestrutura na data prevista, conforme acórdão prolatado pelo Ministro Paulo Dias de Moura Ribeiro em que consta na ementa:

CIVIL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IRRESIGNAÇÃO MANIFESTADA NA VIGÊNCIA DO NCP. COMPRA E VENDA DE TERRENO EM LOTEAMENTO. INFRAESTRUTURA NÃO REALIZADA NA DATA APRAZADA. AÇÃO DE RESCISÃO CONTRATUAL CUMULADA COM RESTITUIÇÃO DE VALORES. PARCIAL PROCEDÊNCIA. RECURSO DA CORRÉ LIL. APELO NOBRE FUNDADO UNICAMENTE NO DISSÍDIO INTERPRETATIVO. ILEGITIMIDADE PASSIVA AFASTADA. RESPONSABILIDADE PELA CADEIA DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS OU SERVIÇOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA COMPROVADA. ACÓRDÃO EM CONFORMIDADE COM A JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 568 DO STJ. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA.³⁰⁹

Por seu turno, venda irregular de lotes, promovida antes do registro do parcelamento do solo, não afasta a existência da relação de consumo, razão pela qual pode caracterizar dano moral coletivo e acarretar a legitimidade do Ministério Público para a ação civil pública visando à correspondente reparação, como decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 1.539.056/MG, de que foi relator o Ministro Luis Felipe Salomão.³¹⁰

³⁰⁸ AgInt no REsp n. 2.030.625/MG, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 26/6/2023, DJe de 30/6/2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 24 set. 2023.

³⁰⁹ AgInt no AREsp n. 1.265.782/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 24/9/2018, DJe de 27/9/2018.

³¹⁰ Como decidido por acórdão que teve a seguinte ementa: “(...)1. O dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta). 2. Tal categoria de dano moral - que não se confunde com a indenização por dano extrapatrimonial decorrente de tutela de direitos individuais homogêneos - é aferível *in re ipsa*, pois dimana da lesão em si a "interesses essencialmente coletivos" (interesses difusos ou coletivos *stricto sensu*) que "atinga um alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma,

A caracterização da relação de consumo gera, de imediato, a proteção ao consumidor prevista na legislação específica, que incide em todas as fases da relação mantida com o autor do parcelamento do solo, pois, como esclarece Sérgio Cavalieri Filho “a proteção do consumidor tem início na fase pré-contratual, quando ainda existe apenas uma expectativa de consumo, e se estende até a fase posterior à execução do contrato”.³¹¹, p. 350

Por isso, o empreendedor deve observar as normas sobre publicidade previstas no art. 30 e 31 do Código de Defesa do Consumidor, vinculando-se à oferta que divulgar por qualquer forma ou meio de comunicação, a qual passará a integrar o contrato que vier a ser celebrado.

Na fase contratual, prevalece o Código de Defesa do Consumidor na vedação às práticas abusivas relacionadas em seu art. 39, também sendo consideradas nulas as cláusulas previstas nos seus art. 51 e 53 como abusivas, e, por força do art. 42, proibida a exposição do adquirente ao ridículo, ou a sua submissão a constrangimento ou ameaça.

No que tange às cláusulas contratuais, o Código de Defesa do Consumidor, nos arts. 54, §§ 3º e 4º, e 52, § 1º, dispõe que devem ser redigidas de forma clara, com destaque às que limitem direitos dos adquirentes e com respeito ao limite legal da multa moratória que é de dois por cento do valor da prestação.

Ainda o Código de Defesa do Consumidor, no art. 53, prevê que nos contratos de compra e venda de imóveis mediante pagamento em prestações são nulas de pleno direito: “as cláusulas

julgado em 21.02.2017, DJe 24.02.2017), revelando-se despicienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo à integridade psicofísica da coletividade. 3. No presente caso, a pretensão reparatória de dano moral coletivo, deduzida pelo Ministério Público estadual na ação civil pública, tem por causas de pedir a alienação de terrenos em loteamento irregular (ante a violação de normas de uso e ocupação do solo) e a veiculação de publicidade enganosa a consumidores de baixa renda, que teriam sido submetidos a condições precárias de moradia. 4. As instâncias ordinárias reconheceram a ilicitude da conduta dos réus, que, utilizando-se de ardis e omitindo informações relevantes para os consumidores/adquirentes, anunciaram a venda de terrenos em loteamento irregular - com precárias condições urbanísticas - como se o empreendimento tivesse sido aprovado pela municipalidade e devidamente registrado no cartório imobiliário competente; nada obstante, o pedido de indenização por dano moral coletivo foi julgado improcedente. 5. No afã de resguardar os direitos básicos de informação adequada e de livre escolha dos consumidores - protegendo-os, de forma efetiva, contra métodos desleais e práticas comerciais abusivas -, o CDC procedeu à criminalização das condutas relacionadas à fraude em oferta e à publicidade abusiva ou enganosa (artigos 66 e 67), tipos penais de mera conduta voltados à proteção do valor ético-jurídico encartado no princípio constitucional da dignidade humana, conformador do próprio conceito de Estado Democrático de Direito, que não se coaduna com a permanência de profundas desigualdades, tal como a existente entre o fornecedor e a parte vulnerável no mercado de consumo. 6. Nesse contexto, afigura-se evidente o caráter reprovável da conduta perpetrada pelos réus em detrimento do direito transindividual da coletividade de não ser ludibriada, exposta à oferta fraudulenta ou à publicidade enganosa ou abusiva, motivo pelo qual a condenação ao pagamento de indenização por dano extrapatrimonial coletivo é medida de rigor, a fim de evitar a banalização do ato reprovável e inibir a ocorrência de novas e similares lesões. 7. Outrossim, verifica-se que o comportamento dos demandados também pode ter violado o objeto jurídico protegido pelos tipos penais descritos na Lei 6.766/1979 (que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos), qual seja: o respeito ao ordenamento urbanístico e, por conseguinte, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, valor ético social - intergeracional e fundamental - consagrado pela Constituição de 1988 (artigo 225), que é vulnerado, de forma grave, pela prática do loteamento irregular (ou clandestino). [...]” (Quarta Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 18/5/2021).

³¹¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

que estabeleçam a perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado”.

Paulo Dias de Moura Ribeiro esclarece que: “O art. 53, do Código de Defesa do Consumidor, incide em todos os compromissos de compra e venda, diga ou não respeito a imóvel loteado, esteja ou não registrado”.³¹², p. 107

As disposições sobre a porcentagem e a forma da restituição das parcelas pagas, a ser feita ao compromissário comprador de imóvel loteado em razão da rescisão do contrato a que tiver dado causa, são atualmente previstas na Lei nº 6.766/1979, alterada pela Lei nº 13.786/2018, em que ressalvada a não aplicação das novas normas em relação aos contratos de alienação fiduciária porque permanecem regidos pela Lei nº 9.514/1997.

Portanto, guardados os deveres de conduta decorrentes da probidade e boa-fé objetiva, na celebração, execução e interpretação das cláusulas dos contratos destinados à alienação lotes, em que se inserem os compromissos de compra e venda e as suas cessões, devem ser observados o fim social do contrato e as normas de proteção dos consumidores.

2.1 O contrato de compromisso de compra e venda no parcelamento do solo urbano

No parcelamento do solo urbano assume especial relevância o contrato de compromisso de compra e venda que deve observar as limitações e, mais conter as regras e cláusulas gerais que são previstas na Lei nº 6.766/1979 como obrigatórias.

Cuida-se de contrato que, ao longo do tempo, foi classificado pela doutrina de diferentes formas.

Pontes de Miranda³¹³, t. 13, p. 80-83 classificou como pré-contratos os compromissos de compra e venda e suas cessões, previstos no art. 22 do Decreto-lei nº 58/1937. Igual classificação foi adotada por Afranio de Carvalho³¹⁴, p. 68 em relação aos contratos previstos nos arts. 25 e 27 da Lei nº 6.766/1979.

Silvio Rodrigues³¹⁵, v. 3, p. 175-176, sobre a promessa de compra e venda, afirmou consistir em expediente técnico utilizado pelo vendedor como forma de aumentar as suas garantias, com

³¹² RIBEIRO, Paulo Dias de Moura. *Compromisso de compra e venda*. São Paulo: Editora Juarez Soares, 2002.

³¹³ MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Campinas (SP): Bookseller, 2021. t. 13, *op. cit.*, p. 80-83.

³¹⁴ CARVALHO, Afranio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

³¹⁵ RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: dos contratos e das declarações de vontade*. 12. ed. São Paulo, Saraiva, 1983. v. 3. Ainda conforme esse autor: “Todavia, na mera promessa, bilateral de compra e venda, o promitente vendedor apenas promete que, no futuro, e se receber o preço, venderá o imóvel prometido. De modo que continua titular do domínio, o qual será no futuro transferido. Tal posição constitui, obviamente, excelente garantia para o vendedor” (p. 176).

natureza de contrato preliminar que tem por objeto um contrato futuro de compra e venda. Por isso, ainda conforme Silvio Rodrigues³¹⁶, v. 5, p. 302, o direito real do compromissário comprador, originado do registro do contrato, incide sobre coisa alheia.

Miguel Maria de Serpa Lopes, ao analisar a matéria segundo o Decreto-lei 58/1937, disse que: “O contrato de promessa de compra e venda de imóvel loteado é uma criação do nosso direito, inspirada em motivos especiais ao nosso meio”³¹⁷, v. III, p. 242. Afirmou que o contrato de compromisso de compra e venda de imóveis loteados se distingue do relativo aos imóveis não loteados por ser regido por certas normas cogentes e específicas.

Ainda conforme Miguel Maria de Serpa Lopes³¹⁸, v. III, p. 243-244, o contrato de compromisso de compra e venda de imóveis loteados é: bilateral; de caráter preliminar porque o seu objeto é um contrato futuro; a termo porque tem como um dos seus pressupostos o pagamento das prestações até o valor total, o que permitirá exigir a escritura de compra e venda; e regido por normas de ordem pública.

Por sua vez, segundo Orlando Gomes³¹⁹, p. 306-309, o compromisso de compra e venda foi introduzido na legislação brasileira, inspirada na promessa de alienação prevista pela legislação uruguaia, para substituir a “promessa de venda” que, nos imóveis loteados, tinha como grandes falhas a possibilidade de rescisão pelo não pagamento de uma prestação do preço, *ipso iuri*, perdendo o promissário as prestações já pagas e as acessões feitas no imóvel, e a possibilidade de arrependimento pelo promitente vendedor.

Para Orlando Gomes, o compromisso de venda, por ser necessariamente irretratável, permite a adjudicação compulsória e, com o seu registro, paralisa o poder de dispor que é elementar ao proprietário. Pelas suas peculiaridades, o contrato de compromisso de venda, melhor denominado como compromisso de compra e venda, não se confunde com um pré-contrato e um contrato preliminar. Consiste em modalidade especial, sendo: “o contrato típico pelo qual as partes se obrigam reciprocamente a tornar eficaz a compra e venda de um bem imóvel, mediante a reprodução do consentimento no título hábil”³²⁰, p. 308

³¹⁶ RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: direito das coisas*. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 1984. v 5.

³¹⁷ SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil: fontes das obrigações: contratos*. 2. ed. [Rio de Janeiro: Freitas Bastos], 1957. v. III.

³¹⁸ SERPA LOPES, *op. cit.*, v. III, p. 243-244.

³¹⁹ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

³²⁰ *Ibid.*, p. 308.

Segundo Arnaldo Rizzardo: “O compromisso de compra e venda é um verdadeiro contrato, regulado por leis especiais, que tem por objeto uma prestação de fazer, prestação esta consistente na celebração de outro contrato, o definitivo”.³²¹, p. 108

No que se refere aos fins do contrato de promessa de compra e venda, Arnaldo Rizzardo assevera:

Prevedo uma conclusão futura, e ligando as partes ao cumprimento da condição, ou de outro contrato, no entanto conduz a efeitos imediatos, justamente por manter um caráter autônomo. Assim, os tradicionais poderes inerentes ao domínio, ou seja, o direito de usar, de gozar e de dispor (art. 1.228 do CC) são transferidos ao promissário comprador desde logo, enquanto o promitente vendedor conserva para si a propriedade nua, vazia, muito embora limitado o direito de dispor para o comprador.³²², p. 111

Paulo Dias de Moura Ribeiro esclarece que a compra e venda somente se aperfeiçoa com o pagamento adequado e o cumprimento, pelo vendedor, da obrigação de promover a tradição da coisa ou a transcrição da coisa imóvel, ou seja, com o cumprimento da obrigação de dar, razão pela qual: “a promessa de compra e venda nada tem a ver com a promessa de transferir o domínio, que reina soberana no campo da compra e venda”.³²³, p. 8

Em relação ao compromisso de compra e venda, afirma Paulo Dias de Moura Ribeiro:

O compromisso de compra e venda de imóveis loteados ou não é um contrato preliminar, com características especiais, que não admite o arrependimento. Satisfeito o preço, restará ao compromitente vendedor honrar a promessa anterior, de outorga a escritura definitiva ao promissário comprador, sob pena de ser constringido judicialmente a fazê-lo.³²⁴, p. 25

José Osório de Azevedo Júnior³²⁵, p. 20, fazendo referência a Barbosa Lima e Machado Guimarães, afasta do compromisso de compra e venda a natureza de contrato preliminar e o classifica como uma espécie do gênero compra e venda, sendo essa, em seu entender, também a tendência do legislador. Nesse sentido, afirma:

Assim, a própria Constituição Federal, como variadíssimas leis civis, tributárias, comerciais, agrárias, previdenciárias e penais que tratam da matéria; se é proibido vender, é também proibido compromissar à venda; se o proprietário paga o tributo, o promissário comprador também paga; se é crime vender, também é crime compromissar à venda – e assim por diante.

E as coisas se passam dessa forma porque o compromisso de compra e venda mais se caracteriza como uma espécie do gênero “compra e venda” do que como mero contrato preliminar dependente de outro, dito “principal”.³²⁶, p. 22

³²¹ RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

³²² RIZZARDO, Arnaldo. *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

³²³ RIBEIRO, Paulo Dias de Moura. *Compromisso de compra e venda*. São Paulo: Editora Juarez Soares, 2002.

³²⁴ *Ibid.*, p. 20

³²⁵ AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. *Compromisso de compra e venda*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

³²⁶ *Ibid.*, p. 22.

Segundo José Osório de Azevedo Júnior^{327, p. 24}, o contrato de compromisso de compra e venda gera uma obrigação de dar, uma de fazer e, uma vez inscrito, faz surgir um direito real em favor do compromissário comprador.

José Osório de Azevedo Júnior considera que: “Os tradicionais poderes inerentes ao domínio (*jus utendi, fruendi et abutendi*) são transferidos ao compromissário comprador, quanto o promitente vendedor conserva para si a propriedade nua, vazia, menos ainda do que propriedade nua, conforme adiante se verá”^{328, p. 18}. Como corolário, assevera: “Para nós, a propriedade que terá remanescido, não passa de uma dessas palavras vazias com as quais tão frequentemente os homens do Direito têm de se haver”^{329, p. 72}.

Adotado esse posicionamento, pode-se afirmar que, tendo recebido o preço, nada resta ao promitente vendedor além do cumprimento da obrigação de fazer consistente em outorgar o título de transmissão definitiva da propriedade.

E mesmo a exigência de cumprimento desse dever se mostra, atualmente, esvaziada pelos arts. 26, § 6º, e 41, ambos da Lei nº 6.766/1979, que preveem que, nos loteamentos, o contrato de compromisso de compra e venda, acompanhado da comprovação do pagamento das prestações pactuadas, serve como título para a transmissão do domínio, de modo a dispensar nova manifestação de vontade do promitente vendedor, ou qualquer ato judicial ou extrajudicial de adjudicação da propriedade ou de suprimento dessa vontade.

A aplicação arts. 26, § 6º, e 41, ambos da Lei nº 6.766/1979, não depende do prévio registro do contrato de compromisso de compra e venda, uma vez que para o registro direto da transmissão da propriedade pode o compromissário comprador apresentar ao Oficial de Registro de Imóveis, de uma só vez, o contrato de compromisso de compra e venda e a prova do pagamento do preço do imóvel.

Reitera-se, entretanto, que o promissário comprador somente adquire direito real com o registro do compromisso de compra e venda, sem o que prevalecerá o eventual direito real conflitante com o compromisso que for constituído em favor de terceiro que registrar o seu título em primeiro lugar.

Por isso, a eventual nova alienação do lote para terceiro que promover o registro do seu título, porque o apresentou antes do anterior contrato de compromisso de compra e venda celebrado pelo loteador, não pode ser considerada como feita *a non domino*.

³²⁷ AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. *Compromisso de compra e venda*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

³²⁸ *Ibid.*, p. 18.

³²⁹ *Ibid.*, p. 72

Contudo, existem hipóteses em que, mesmo havendo anterior compromisso de compra e venda já registrado, pode o domínio do imóvel ser regularmente transmitido para outra pessoa, como ocorre na sucessão hereditária e na incorporação, ou cisão, de sociedade.

Essas transmissões do domínio afetam diretamente o promissário comprador em relação ao cumprimento da obrigação de quitar as parcelas ainda devidas, pois devem ser pagas ao novo credor.

Além do mais, pode ocorrer a penhora dos direitos creditórios do promitente vendedor.

Nesses casos, o novo titular do crédito, ou dos direitos decorrentes do contrato de compromisso de compra e venda, está obrigado a notificar o devedor da substituição ocorrida, aplicando-se nessa comunicação e no recebimento das parcelas ainda devidas, no que couber, as regras da cessão de crédito contidas nos arts. 286 a 298 do Código Civil.

Porém, quitado o preço, nas hipóteses de substituição do proprietário também nada restará ao novo titular do domínio do imóvel além da obrigação de transmitir a propriedade ao promissário comprador, situação que se apresenta com maior força estando o contrato registrado, em razão do direito real constituído em favor do promissário comprador, embora, reitera-se, o registro não seja requisito para a adjudicação compulsória ou a ação destinada ao cumprimento de obrigação de fazer.

2.2 Direitos e deveres relacionados ao contrato de compromisso de compra e venda

A proteção conferida pela legislação não é exclusiva para os promissários compradores, pois se estende a todos os adquirentes dos lotes, naquilo que não for incompatível com a natureza do negócio jurídico celebrado.

Apesar da possibilidade de alienação dos lotes por qualquer modalidade de negócio jurídico prevista pela legislação, observado o princípio da tipicidade dos direitos reais, prevalece no mercado imobiliário o contrato de compromisso de compra e venda como negócio jurídico em geral adotado para essa finalidade, sendo com o recebimento das parcelas pactuadas nesses contratos que o empreendedor custeia a implantação das obras de infraestrutura.

Disso advém a regulamentação específica para essa espécie de contrato celebrado no âmbito do parcelamento do solo urbano, necessária para a proteção dos adquirentes, o que é feito por dispositivos que asseguram direitos em favor dos promissários compradores, nesses incluídas as normas da Lei nº 6.766/1979 que dispõem sobre as cláusulas gerais de adoção obrigatória e que, por essa razão, devem constar em minuta de contrato padrão de compromisso de compra e venda.

A minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda integra os documentos a serem obrigatoriamente apresentados para o registro do loteamento e, por sua natureza, é abrangida pela qualificação realizada pelo Oficial de Registro de Imóveis, em atendimento ao princípio da legalidade que incide no registro imobiliário.

Por isso, existindo na minuta padrão do contrato de compromisso de compra e venda cláusula prevendo obrigação vedada por lei, ou não sendo observados os requisitos fixados na Lei nº 6.766/1979, deve o Oficial de Registro de Imóveis recusar o registro do parcelamento do solo urbano e formular, por meio de nota devolutiva, as exigências que forem pertinentes para as adequações necessárias.³³⁰

Igual qualificação deve ser feita em relação a eventual requerimento, pelo loteador, de substituição da minuta padrão do contrato de compromisso de compra e venda, pois, além da vedação às cláusulas e obrigações prescritas por lei, não pode atingir os contratos já celebrados, especialmente no que se refere às restrições urbanísticas convencionais, sem que exista expressa anuência dos adquirentes que serão atingidos pelas modificações.³³¹

Dentre os direitos dos adquirentes encontram-se os previstos nos arts. 26, 26-A, 27, 30, 31, 32, 32-A, 33, 34, 35 e 39 da Lei nº 6.766/1979, a seguir relacionados:

D) constituição de direito real pelo registro

³³⁰ Nesse sentido foram os seguintes acórdãos do Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo: “DECRETO MUNICIPAL COM PREVISÃO DE ÁREA NÃO EDIFICANTE PARA DETERMINADOS LOTES - RESTRIÇÃO URBANÍSTICA QUE POR NÃO DECORRER DE LEI DEVE CONSTAR DO CONTRATO PADRÃO PARA PREVALÊNCIA PERANTE TERCEIROS E EVITAR FUTUROS PREJUÍZOS AOS ADQUIRENTES - INTELIGÊNCIA DO ART. 26, VII, DA LEI n.º 6.766/79 - RECURSO A QUE SE DÁ PROVIMENTO, COM DETERMINAÇÃO” (Apelação Cível nº 100687-61.2020.8.26.0302, relator Desembargador Ricardo Mair Anafe, j. 09.11.2021); “REGISTRO DE IMÓVEIS. Impugnação ao registro de loteamento. Art. 18 da Lei nº 6.766/1979 Descumprimento eventual de obrigações contratuais. Matéria a ser decidida pela via jurisdicional. Projeto instruído com certidões pessoais e aprovação dos órgãos competentes. Contrato-padrão. Cláusulas incompatíveis com a Lei de Parcelamento de Solo Urbano e com o Código de Defesa do Consumidor. Recurso provido” (Apelação Cível nº 0007988-893.2017.8.26.0032, relator Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 21/02/2019). Conforme a fundamentação deste último acórdão: “A qualificação do modelo de compromisso de compra e venda arquivado pela loteadora no registro de imóveis abrange, sem dúvida alguma, as suas cláusulas, nos termos do art. 18, VI, da Lei nº 6.766/79. Assim porque o contrato-padrão guarda aspectos de contrato de adesão e, por seu meio, não pode o loteador impor aos adquirentes dos lotes obrigações ou deveres que violem direitos que sejam decorrentes de normas de natureza cogente, dentre elas relativas a direitos do consumidor”.

³³¹ Nesse sentido foi o parecer apresentado no Processo CG nº 2008/00027313, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ruy Pereira Camilo, em 17/06/2008, publicado no DJE de 26.08.2008, com a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS – Loteamento – Contrato-padrão – Substituição – Averbação de novo contrato-padrão com cláusulas distintas das contidas no contrato original – Controle pelo registrador – Cabimento – Antecedentes – Recurso não provido”.

- II) irretratabilidade dos compromissos de compra e venda e das suas cessões, ressalvado o direito de arrependimento do adquirente em todos os contratos celebrados em estandes de vendas e fora da sede, ou do estabelecimento comercial, do loteador;
- III) direito à adjudicação compulsória;
- IV) transmissão do contrato por ato *inter vivos*, ou transmissão *causa mortis*, sendo nulas as cláusulas que as vedem;
- V) a possibilidade de cessão do contrato, pelo promitente comprador, mediante simples trespasse e independente da anuência do loteador;
- V) a manutenção do contrato diante da falência do loteador ou do adquirente;
- VI) a previsão de procedimento específico para constituição do compromissário comprador em mora e, portanto, para a rescisão do contrato quando não for purgada;
- VII) a obrigação do loteador restituir parte dos valores que recebeu do adquirente, quando o contrato for rescindido por falta de pagamento integral do preço;
- VIII) a nulidade das cláusulas que prevejam a perda do direito à indenização por benfeitorias úteis e necessárias realizadas no lote, no caso de rescisão do contrato por inadimplemento do adquirente;
- IX) a possibilidade de consignação dos valores das prestações mediante procedimento perante o Oficial de Registro de Imóveis;
- X) a previsão de procedimento administrativo específico para os depósitos das prestações até que o loteador regularize a implantação das obras de infraestrutura que não forem concluídas no prazo fixado;
- XI) a caracterização do compromisso de compra e venda como título apto para a transmissão do domínio quando instruído com a prova do pagamento do preço do imóvel;
- XII) a nulidade de pleno direito da cláusula de rescisão por inadimplemento do adquirente no loteamento que não estiver regularmente inscrito;
- XIII) a possibilidade de registro do pré-contrato quando não concluído o contrato de compromisso de compra e venda no prazo de 15 dias contados da notificação do proponente para que o celebre;
- XIV) a proibição de alteração do loteamento sem anuência dos compradores e sem nova autorização do Poder Público.

As cláusulas gerais de observação obrigatória e a previsão legal de direitos e garantias em favor dos adquirentes não bastam, contudo, para tornar os contratos de compromisso de compra e venda paritários, porque os adquirentes dos lotes oferecidos no mercado por meio de

oferta pública permanecem submetidos às condições impostas pelo autor do parcelamento do solo urbano, inclusive no que se refere ao prazo previamente fixado para a implantação das obras de infraestrutura.

Contratos paritários, conforme Maria Helena Diniz, são aqueles em que as partes discutem os seus termos agindo com igualdade: “discutindo amplamente e fixando as cláusulas e as condições que regerão a relação contratual”^{332, p. 89}, ao passo que são considerados de adesão aqueles em que: “um dos contratantes se limita a aceitar as cláusulas e condições previamente redigidas e impressas pelo outro”^{333, p. 89}.

Claudia Lima Marques^{334, p. 56}, por seu turno, assevera que o conteúdo de determinados contratos também pode ser fixado por lei ou regulamento administrativo, sendo denominados, por isso, como “contratos dirigidos”, ou contratos “ditados”, com ocorre com os contratos de seguro e de planos de saúde, o que não afasta a natureza de contrato de adesão que tem a sua definição contida no art. 54 do Código de Defesa do Consumidor.

Em igual sentido, Mário Júlio de Almeida Costa^{335, p. 246} esclarece que as cláusulas gerais, em regra, são previstas por iniciativa da parte ofertante, mas podem ter proveniência distinta, como, entre outras que cita, as que são submetidas para aprovação ou homologação de autoridade pública na esfera administrativa. Porém, a característica de adesão dos contratos se dá pela inexistência de influência prática do aderente na formação do conteúdo do negócio. Conforme esse autor:

De qualquer maneira, os sucessivos clientes apenas decidem contratar ou não, sem que nenhuma influência prática exerçam na modelação do conteúdo do negócio. O dilema é este: ou se aceitam as cláusulas preestabelecidas, ou fica-se privado do bem ou serviço pretendido.^{336, p. 246}

Os compromissos de compra e venda de imóveis loteados e vendidos mediante oferta pública realizada pelo autor do parcelamento do solo urbano, ou pessoa física ou jurídica que para isso contratar, reúnem os requisitos para a caracterização do contrato de adesão previstos no art. 54, e seu § 1º, do Código de Defesa do Consumidor³³⁷, natureza que não é desnaturada pela inserção de cláusulas gerais impostas pela legislação e destinadas à defesa dos adquirentes.

³³² DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 3.

³³³ *Ibid.*, p. 89

³³⁴ MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

³³⁵ COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das obrigações*. 12. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

³³⁶ *Ibid.*, p. 246

³³⁷ O art. 54, § 1º, da Lei nº 8.078/1990, dispõe: “Art. 54. Contrato de adesão é aquele cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente seu conteúdo. § 1º A inserção de cláusula no formulário não desfigura a natureza de adesão do contrato”.

Conforme Mário Júlio de Almeida Costa, em posicionamento também aplicável à legislação brasileira, um dos efeitos da caracterização do contrato como de adesão é permitir que as cláusulas gerais que se mostrarem injustas ou desleais sejam combatidas judicialmente sem a necessidade de recurso a princípios gerais, como o da boa-fé e o dos bons costume:

Aos cuidados pioneiros da jurisprudência, têm-se juntado os da doutrina e dos órgãos legislativos. A tendência comum é a de combate às cláusulas gerais dos contratos que se mostrem injustas ou desleais, através, principalmente, de um reforço da *fiscalização judicial*. Em múltiplos sistemas, específicas formulações legislativas conferem aos tribunais meios directos e melhor adequados aos desempenho desta missão, sem necessidade, portanto, do recurso a princípios gerais, como o da boa-fé e o dos bons costumes, anteriormente utilizados.^{338, p. 251-252}

Além do respeito às cláusulas gerais de proteção aos adquirentes dos lotes, o art. 26, inciso I a VI, da Lei nº 6.766/1979 determina que o contrato de compromisso de compra e venda preveja:

- I - nome, registro civil, cadastro fiscal no Ministério da Fazenda, nacionalidade, estado civil e residência dos contratantes;
- II - denominação e situação do loteamento, número e data da inscrição;
- III - descrição do lote ou dos lotes que forem objeto de compromissos, confrontações, área e outras características;
- IV - preço, prazo, forma e local de pagamento bem como a importância do sinal;
- V - taxa de juros incidentes sobre o débito em aberto e sobre as prestações vencidas e não pagas, bem como a cláusula penal, nunca excedente a 10% (dez por cento) do débito e só exigível nos casos de intervenção judicial ou de mora superior a 3 (três) meses;
- VI - indicação sobre a quem incumbe o pagamento dos impostos e taxas incidentes sobre o lote compromissado;

A disposição sobre a cláusula penal contida no art. 26, inciso V, da Lei nº 6.766/1979 não prevalece para os contratos em que presente a relação de consumo, por força do art. 52, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor que limita a multa moratória, no fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, ao máximo de 2% (dois por cento) do valor da prestação.

Além dos requisitos do contrato padrão, o contrato de compromisso de compra e venda que for celebrado pelo loteador com o adquirente de lote, ou de lotes, deve conter *quadro-resumo* com os elementos previstos no art. 26-A da Lei nº 6.766/1979, que são:

- I - o preço total a ser pago pelo imóvel;
- II - o valor referente à corretagem, suas condições de pagamento e a identificação precisa de seu beneficiário;
- III - a forma de pagamento do preço, com indicação clara dos valores e vencimentos das parcelas;
- IV - os índices de correção monetária aplicáveis ao contrato e, quando houver pluralidade de índices, o período de aplicação de cada um;

³³⁸ COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das obrigações*. 12. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

V - as consequências do desfazimento do contrato, seja mediante distrato, seja por meio de resolução contratual motivada por inadimplemento de obrigação do adquirente ou do loteador, com destaque negrito para as penalidades aplicáveis e para os prazos para devolução de valores ao adquirente;

VI - as taxas de juros eventualmente aplicadas, se mensais ou anuais, se nominais ou efetivas, o seu período de incidência e o sistema de amortização;

VII - as informações acerca da possibilidade do exercício, por parte do adquirente do imóvel, do direito de arrependimento previsto no art. 49 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), em todos os contratos firmados em estandes de vendas e fora da sede do loteador ou do estabelecimento comercial;

VIII - o prazo para quitação das obrigações pelo adquirente após a obtenção do termo de vistoria de obras;

IX - informações acerca dos ônus que recaiam sobre o imóvel;

X - o número do registro do loteamento ou do desmembramento, a matrícula do imóvel e a identificação do cartório de registro de imóveis competente;

XI - o termo final para a execução do projeto referido no § 1º do art. 12 desta Lei e a data do protocolo do pedido de emissão do termo de vistoria de obras.

Como o art. 26-A da Lei nº 6.766/1979 diz respeito aos contratos que forem efetivamente celebrados, as suas disposições incidem em fase posterior ao registro do parcelamento do solo urbano.

Por isso, em seu § 1º, o art. 26-A da Lei nº 6.766/1969 prevê que a ausência de qualquer das informações nele previstas acarreta a concessão do prazo de trinta dias para que a omissão seja sanada, mediante aditamento do contrato, pena de ficar caracterizada justa causa para a rescisão por iniciativa do adquirente.

Portanto, neste caso, não se justifica a recusa do registro do contrato por ausência de requisito não essencial do negócio jurídico, o que somente prejudicaria o promissário comprador pela impossibilidade de obtenção de direito real.

Ainda, o § 2º do art. 26-A da Lei nº 6.766/1979 determina que a efetivação das consequências do desfazimento do contrato, que nele forem previstas, dependerá da anuência prévia e específica do adquirente cuja assinatura será lançada junto a essas cláusulas, sempre redigidas com destaque que permita a sua fácil rápida compreensão, como disposto no § 4º do art. 54 do Código de Defesa do Consumidor.

O contrato de compromisso de compra e venda deve ser firmado em três vias, ou dele extraídos três traslados, sendo um para cada parte e outro destinado ao arquivamento pelo Oficial de Registro de Imóveis que o registrar.

Porém, a exigência de que sejam extraídos três traslados, contida no § 1º do art. 26 da Lei nº 6.766/1979, não se justifica quando o contrato for celebrado por instrumento público, lavrado por tabelião de notas, porque, nesse caso, será sempre possível solicitar a emissão de nova certidão, ou traslado, podendo a certidão ser emitida por extrato ou por inteiro teor. Por essa razão, também não é obrigatório o arquivamento do contrato pelo Oficial de Registro de

Imóveis quando for lavrada por instrumento público que permanece, indefinidamente, contido no Livro de Notas.

Para registro, o contrato particular em que uma das partes for representada por mandatário deve ser instruído com cópia da procuração, também a ser arquivada pelo Oficial de Registro de Imóveis, o que ocorrerá independentemente da outorga da procuração ser feita por instrumento público ou particular.

2.3 As restrições urbanísticas convencionais do loteamento

A legislação urbanística incide tanto em relação à gleba a ser parcelada como sobre os lotes que desse modo se formarem.

Além das restrições que decorrem das legislações urbanística, ambiental, relativa ao direito de vizinha e de normas administrativas³³⁹, pode o autor do parcelamento do solo urbano prever a incidência de restrições convencionais do loteamento, de forma supletiva da legislação municipal, como previsto no inciso VII do art. 26 da Lei nº 6.766/1979.

Essas restrições devem constar em cláusula específica do contrato padrão de compromisso de compra e venda arquivado com o registro do loteamento e a sua existência ser consignada nas certidões desse registro que forem expedidas pelo Oficial de Registro de Imóveis.

As restrições convencionais obrigam todos os proprietários dos lotes, qualquer que seja o negócio jurídico celebrado para a aquisição do domínio, uma vez que integram o registro do loteamento.

Por serem contidas em cláusula do contrato padrão de compromisso de compra e venda, as restrições urbanísticas convencionais são estabelecidas pelo autor do parcelamento do solo urbano que, em geral, as utiliza como modo de diferenciar e valorizar o empreendimento e, com isso, atrair os interessados na aquisição dos lotes.

Ainda por serem convencionais, as restrições urbanísticas previstas na minuta do contrato de compromisso de compra e venda que incidem sobre os lotes podem servir, entre outras finalidades, para vedar o desdobro, impor limites às construções consistentes em recuos mínimos, altura máxima das edificações, altura dos muros divisórios e outras compatíveis com a natureza do empreendimento.

³³⁹ Hely Lopes Meirelles apresenta o seguinte conceito: “*Limitação urbanística é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social*” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 77.)

As obrigações decorrentes das restrições urbanísticas convencionais são de natureza *propter rem* e, portanto, transmitem-se aos sucessores dos adquirentes originais dos lotes. Como afirma João Baptista Galhardo:

As limitações urbanísticas são impostas em benefício geral do loteamento. Gravam o lote em favor de uma comunidade. Obriga tanto quem originalmente adquiriu a unidade do parcelador, como também seus sucessores a título universal ou singular. Essas restrições a que ficam obrigados os lotes referem-se, entre outras, ao tamanho, desdobro, tipo de construção, natureza do aproveitamento (comercial, residencial, industrial), recuo etc.³⁴⁰, p. 84

O descumprimento de restrição urbanística convencional legitima qualquer prejudicado, ou seja, os adquirentes dos demais lotes, o autor do parcelamento que ainda for titular do domínio ou de direito sobre lote e a associação de moradores para a ação cabível para impedir a violação, ou recompor a situação anterior. Nesse sentido, afirma Hely Lopes Meirelles:

Sem razão, portanto, os que negam ação ao vizinho prejudicado pela construção violadora das restrições contratuais. Se é certo que a convenção não é firmada entre os vizinhos, não é menos exato que as restrições são impostas *a favor dos vizinhos*, criando-lhes autêntico direito subjetivo aos benefícios delas decorrentes.³⁴¹, p. 72-73

Permanece controversa, contudo, a possibilidade de o Oficial de Registro de Imóveis promover o controle da restrição urbanística convencional, sendo as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo e o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional da Justiça – Foro Extrajudicial omissos sobre esse tema.

Esse controle é restrito às averbações e registros de títulos que, por seu conteúdo, permitam ao Oficial de Registro de Imóveis verificar, de plano, a violação da restrição urbanística convencional prevista no registro do loteamento.

E não há vedação para que tal controle seja realizado pelo Oficial de Registro de Imóveis. Ao contrário, as restrições urbanísticas convencionais incidem em benefício de todos os proprietários de lotes situados no loteamento em que foram impostas por meio do registro promovido na forma do art. 18 da Lei nº 6.766/1979, e cabe ao Oficial velar pela integridade do registro que promoveu.

Em razão disso, constitui melhor solução a que atribui ao Oficial de Registro de Imóveis o controle do respeito às restrições urbanísticas convencionais, quando a violação for

³⁴⁰ GALHARDO, João Baptista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004.

³⁴¹ *Ibid.*, p. 341

constatável em razão do conteúdo do título apresentado para registro ou averbação, como ocorre com solicitação de desdobro de imóvel.³⁴²

Alguns requisitos, porém, devem ser observados na imposição e no controle das restrições urbanísticas convencionais.

Por serem supletivas, as restrições urbanísticas convencionais devem, sempre, ser mais gravosas que as limitações urbanísticas legais.

O autor do parcelamento do solo não pode utilizar as restrições urbanísticas convencionais como forma de reduzir e, portanto, contornar os limites impostos pela legislação que é editada conforme as diretrizes traçadas no plano diretor do Município e que vigoram em benefício da coletividade.

O Município pode, entretanto, alterar a legislação urbanística para prever para a zona em que se situa o loteamento restrições urbanísticas menos gravosas que as convencionais que foram anteriormente impostas pelo loteador.

As normas contidas na legislação municipal posterior, menos gravosas, revogam as restrições urbanísticas convencionais em razão da prevalência da legislação urbanística sobre os interesses individuais, em prol do interesse coletivo.³⁴³

Contudo, naquilo que não forem incompatíveis, as novas posturas urbanísticas, impostas pela legislação posterior, não afetam os loteamentos de acesso controlado previstos no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979, porque são regidos por normas próprias que, em sua essência, visam a impedir a completa integração do loteamento ao restante da zona em que está situado.

³⁴² Nesse sentido o parecer apresentado no Processo nº 2008/113543 da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, aprovado pelo Corregedor Geral da Justiça, Desembargador Ruy Pereira Camilo, em 08.05.2009, que teve a seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS – Desdobro – Lote – Incidência de restrição urbanística prevista no contrato padrão arquivado com o registro do loteamento – Anuência para o desdobro manifestada por Associação formada por proprietários de lotes que não tem o condão de revogar a restrição convencional vigente – Aprovação pelo Município, por sua vez, que faz presumir o respeito à legislação urbanística, sem, contudo, implicar na revogação da restrição convencional – Recurso não provido, com reforma da r. decisão recorrida, de ofício, para afastar a autorização para o desdobro parcialmente concedida”.

³⁴³ Nesse sentido foi o acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp n. 1.774.818/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, j. em 19/5/2020, em que consta na ementa: “1. O propósito recursal consiste em discutir a validade de restrições convencionais fixadas pelo loteador, como fundamento para ação de nunciação de obra nova e de ação de demolição, frente às leis municipais posteriores que alteraram parcialmente a destinação dos imóveis localizados em determinada via pública.(...) 4. Na jurisprudência deste Tribunal Superior, não há fundamento para a pretensão da recorrente de fazer prevalecer uma restrição convencional originária, imposta unilateralmente pelo loteador, frente à legislação municipal que, de forma fundamentada, abranda essas restrições. 5. Não há como opor uma restrição urbanística convencional, com fundamento na Lei 6.766/79, à legislação municipal que dispõe sobre o uso permitido dos imóveis de determinada região. De fato, já em conformidade com a nova ordem constitucional, a Lei 9.785/99 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em seu art. 4º, § 1º, para reconhecer expressamente que essa competência é do município.6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido”.

Além da revogação por lei urbanística menos gravosa, as restrições convencionais, impostas pelo loteador, podem se extinguir pela descaracterização do loteamento em razão do reiterado desrespeito, pelos titulares de lotes, às suas previsões.

A omissão da existência da restrição urbanística na matrícula do lote, por seu lado, não basta para que os proprietários que sucederem ao adquirente original se abstenham de observá-las, porque a publicidade da sua existência decorre do registro do loteamento, sendo nesse sentido o acórdão prolatado pelo Superior Tribunal de Justiça no REsp nº 302.906/SP, de que foi relator o Ministro Herman Benjamin.³⁴⁴

³⁴⁴ Embora o acórdão contenha extensa fundamentação, cabe destacar os seguintes trechos da sua ementa: “1. As restrições urbanístico-ambientais convencionais, historicamente de pouco uso ou respeito no caos das cidades brasileiras, estão em ascensão, entre nós e no Direito Comparado, como veículo de estímulo a um novo consensualismo solidarista, coletivo e intergeracional, tendo por objetivo primário garantir às gerações presentes e futuras espaços de convivência urbana marcados pela qualidade de vida, valor estético, áreas verdes e proteção contra desastres naturais. 2. Nessa renovada dimensão ética, social e jurídica, as restrições urbanístico-ambientais convencionais conformam genuína índole pública, o que lhes confere caráter privado apenas no nome, porquanto não se deve vê-las, de maneira reducionista, tão-só pela ótica do loteador, dos compradores originais, dos contratantes posteriores e dos que venham a ser lindeiros ou vizinhos. 3. O interesse público nas restrições urbanístico-ambientais em loteamentos decorre do conteúdo dos ônus enumerados, mas igualmente do licenciamento do empreendimento pela própria Administração e da extensão de seus efeitos, que iluminam simultaneamente os vizinhos internos (= coletividade menor) e os externos (= coletividade maior), de hoje como do amanhã. 4. As restrições urbanístico-ambientais, ao denotarem, a um só tempo, interesse público e interesse privado, atrelados simbioticamente, incorporam uma natureza *propter rem* no que se refere à sua relação com o imóvel e aos seus efeitos sobre os não-contratantes, uma verdadeira estipulação em favor de terceiros (individual e coletivamente falando), sem que os proprietários-sucessores e o próprio empreendedor imobiliário original percam o poder e a legitimidade de fazer respeitá-las. Nelas, a sábia e prudente voz contratual do passado é preservada, em genuíno consenso intergeracional que antecipa os valores urbanístico-ambientais do presente e veicula as expectativas imaginadas das gerações vindouras. 5. A Lei Lehmann (Lei 6.766/1979) contempla, de maneira expressa, as ‘restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente’ (art. 26, VII). Do dispositivo legal resulta, assim, que as restrições urbanístico-ambientais legais apresentam-se como normas-piso, sobre as quais e a partir das quais operam e se legitimam as condicionantes contratuais, valendo, em cada área, por isso mesmo, a que for mais restritiva (= regra da maior restrição). 6. Em decorrência do princípio da prevalência da lei sobre o negócio jurídico privado, as restrições urbanístico-ambientais convencionais devem estar em harmonia e ser compatíveis com os valores e exigências da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das normas infraconstitucionais que regem o uso e a ocupação do solo urbano. (...) 8. As cláusulas urbanístico-ambientais convencionais, mais rígidas que as restrições legais, correspondem a inequívoco direito dos moradores de um bairro ou região de optarem por espaços verdes, controle do adensamento e da verticalização, melhoria da estética urbana e sossego. (...) O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico-ambientais convencionais, permitido na esteira do *ius variandi* de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos. 11. O exercício do *ius variandi*, para flexibilizar restrições urbanístico-ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes. (...) 14. A regra da maior restrição (ou, para usar a expressão da Lei Lehmann, restrições “supletivas da legislação pertinente”) é de amplo conhecimento do mercado imobiliário, já que, sobretudo no Estado de São Paulo, foi reiteradamente prestigiada em inúmeros precedentes da Corregedoria-Geral de Justiça, em processos administrativos relativos a Cartórios de Imóveis, além de julgados proferidos na jurisdição contenciosa. 15. Irrelevante que as restrições convencionais não constem do contrato de compra e venda firmado entre a incorporadora construtora e o proprietário atual do

Contudo, que a melhor técnica registrária consiste em reproduzir nas matrículas dos lotes as restrições urbanísticas convencionais previstas no registro do loteamento, para afastar qualquer possibilidade de erro, assim compreendido decorrente da simples ignorância e também como vício do negócio jurídico, pelos adquirentes dos lotes que sucederem ao primeiro proprietário.

2.4 A extinção do contrato de compromisso de compra e venda

O contrato de compromisso de compra e venda do lote se extingue pelo cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, sendo as do loteador consistentes na transmissão do domínio do lote e na implantação integral da infraestrutura do loteamento, e as do compromissário comprador o pagamento integral do preço pactuado.

Como outras formas de extinção do contrato de compromisso de compra e venda, podem ser citados:

- I. o distrato ou resilição bilateral, com restituição das partes ao estado anterior;
- II. a resilição unilateral, no caso de desistência fundada no Código de Defesa do Consumidor, pelo adquirente do imóvel fora da sede ou do estabelecimento comercial do loteador;
- III. a onerosidade excessiva, que pode ser invocada tanto pelo comprador como pelo vendedor;
- IV. a incidência de cláusula resolutiva, tácita ou expressa.

A onerosidade excessiva pode acarretar a rescisão do contrato de prestação continuada quando a parte contrária não se oferecer para modificar equitativamente as suas condições, ou a desproporção não puder ser corrigida pelo juiz, como previsto nos arts. 317 e 479 do Código Civil e no art. 6, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor.

A conservação do contrato, porém, é solução a ser adotada sempre que possível, sendo nesse sentido o posicionamento de Hamid Charaf Bdine Júnior:

terreno. No campo imobiliário, para quem quer saber o que precisa saber, ou confirmar o que é de conhecimento público, basta examinar a matrícula do imóvel para aferir as restrições que sobre ele incidem, cautela básica até para que o adquirente verifique a cadeia dominial, assegure-se da validade da alienação e possa, futuramente, alegar sua boa-fé. Ao contrato de compra e venda não se confere a força de eliminar do mundo jurídico as regras convencionais fixadas no momento do loteamento e constantes da matrícula do imóvel ou dos termos do licenciamento urbanístico-ambiental. Aqui, como de resto em todo o Direito, a ninguém é dado transferir o que não tem ou algo de que não dispõe *nemo dat quod non habet*(...) 19. Recurso Especial não provido” (Segunda Turma, j. em 26/8/2010, DJe de 1/12/2010).

Como se vê, é inegável que a intervenção judicial nas relações contratuais deve, tanto quanto possível, agir para evitar seu desfazimento. Deve, portanto, optar pela conservação dos efeitos do contrato, o que atende, sobretudo, à segurança da relação jurídica, tutelando a confiança das partes e dos terceiros que confiam em sua validade, e, conseqüentemente, o interesse social na validade e preservação dos contratos, cuja função de circulação de fazer circular riquezas é fundamental para o desenvolvimento econômico.^{345, p. 97}

A cláusula resolutiva fundada no inadimplemento, por seu lado, pode ser expressa ou tácita, servindo uma e outra para a extinção do contrato.

Conforme Agostinho Alvim, o inadimplemento “é gênero, compreensivo de duas espécies: inadimplemento absoluto e mora”.^{346, p. 58}

O inadimplemento absoluto, ainda segundo Agostinho Alvim, pode ser total ou parcial, sendo total aquele em que a prestação não pode ser cumprida em seu todo e parcial quando pode ser cumprida em uma de suas partes.^{347, p. 19}

Renan Lotufo, sobre o disposto no art. 389 do Código Civil, esclarece que: “O inadimplemento absoluto, sobre o qual discorre o artigo ora comentado, dá-se quando a obrigação não foi cumprida nem poderá sê-lo de forma útil ao credor.”^{348, p. 427}

A mora é prevista no art. 394 do Código Civil, que dispõe “considera-se em mora o devedor que não efetuar o pagamento e o credor que não quiser recebê-lo no tempo, lugar e forma que a lei ou a convenção estabelecer”.

Na forma do art. 401 do Código Civil, a mora pode ser purgada pelo devedor quando for possível o cumprimento da obrigação de forma útil ao credor, assim como pode ser purgada pelo credor mediante recebimento do seu crédito.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano prevê a possibilidade de diferentes consequências para a mora do loteador e a do promissário comprador do lote, com possibilidade de preservação do contrato ainda que, ocorrendo o inadimplemento da obrigação do loteador promover as obras de infraestrutura, seja o loteamento regularizado por ação do Município.

³⁴⁵ BDINE JÚNIOR, Hamid Charaf. Jurisdicionalização dos contratos. In: PEREIRA JÚNIOR Antonio Jorge; JABUR, Gilberto Haddad (coord.). *Direito dos contratos*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

³⁴⁶ ALVIM, Agostinho. *Da inexecução das obrigações e suas conseqüências*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

³⁴⁷ *Ibid.*, p. 19.

³⁴⁸ LOTUFO, Renan. *Código Civil comentado: obrigações, parte geral (arts. 233 a 420)*. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

2.4.1 A averbação do termo de quitação do compromisso de compra e venda, para efeitos tributários

Existindo ou não recusa do promissário comprador em receber o título de outorga definitiva do domínio, pode o loteador solicitar a averbação, na matrícula do lote, do termo de quitação do contrato de compromisso de compra e venda, para efeito de exoneração da sua responsabilidade sobre tributos municipais incidentes em relação ao imóvel, sem que disso decorra a transferência do domínio ao adquirente, como previsto no item 32 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015/1973.³⁴⁹

Essa averbação de quitação pode ser feita em relação a qualquer contrato de compromisso de compra e venda que, por sua vez, não precisa estar registrado se for relativo a lote oriundo de empreendimento imobiliário.

Porém, não estando o contrato registrado, para a averbação deve o loteador apresentar tanto o termo de quitação como a certidão da escritura pública, ou o original ou cópia do contrato particular de compromisso de compra e venda, para demonstrar que a pessoa a ser indicada na averbação é efetivamente o promissário comprador do imóvel, diante da finalidade de indicação da responsabilidade pelo pagamento dos tributos municipais.

A averbação da quitação do preço do compromisso de compra e venda, entretanto, não produz o efeito de transmissão do domínio do imóvel e, de igual modo, não acarreta direito real de promissário comprador em favor do adquirente do imóvel, porque não enseja o registro do contrato.

2.4.2 O inadimplemento do loteador

O inadimplemento do loteador pode, em tese, ocorrer em relação a quaisquer das obrigações assumidas com os adquirentes dos lotes, em que se incluem a outorga do título de transmissão do domínio uma vez recebido o preço pactuado no compromisso de compra e venda e a implantação da infraestrutura do loteamento.

³⁴⁹ Com o seguinte teor: “32. do termo de quitação de contrato de compromisso de compra e venda registrado e do termo de quitação dos instrumentos públicos ou privados oriundos da implantação de empreendimentos ou de processo de regularização fundiária, firmado pelo empreendedor proprietário de imóvel ou pelo promotor do empreendimento ou da regularização fundiária objeto de loteamento, desmembramento, condomínio de qualquer modalidade ou de regularização fundiária, exclusivamente para fins de exoneração da sua responsabilidade sobre tributos municipais incidentes sobre o imóvel perante o Município, não implicando transferência de domínio ao promissário comprador ou ao beneficiário da regularização” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm, consulta em 09/10/2023).

Além disso, a implantação da infraestrutura do loteamento e a adoção das medidas de compensação ambiental também acarreta obrigações do loteador em relação ao Município e, quanto ao dano ambiental, ao Estado e à União.

2.4.3 O inadimplemento do loteador pela recusa em receber a prestação devida para o pagamento do preço do lote

A recusa do loteador em receber parcela do preço do compromisso de compra e venda permite ao adquirente promover a consignação do valor devido, em procedimento de natureza administrativa que será promovido perante o Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que realizado o registro do parcelamento do solo, na forma prevista no art. 33 da Lei nº 6.766/1979, ou em ação judicial.

Para a consignação administrativa, o promissário comprador, ou o cessionário do compromisso, deverá depositar o valor do débito junto ao Oficial de Registro de Imóveis que, então, promoverá a intimação do loteador para recebê-lo em quinze dias.

A intimação pode ser feita pessoalmente pelo Oficial de Registro de Imóveis, por preposto que para isso nomear, ou por Oficial de Registro de Títulos e Documentos, mediante solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, em especial quando o credor tiver domicílio em comarca distinta daquela em que estiver situado o parcelamento do solo urbano.

Ainda, a intimação poderá ser feita por edital, se o credor não for localizado nos seus endereços indicados no contrato ou na matrícula do imóvel em que implantado o parcelamento.

Permanecendo o promitente vendedor em mora pelo não comparecimento para receber o seu crédito, será a prestação considerada paga.

Os efeitos da mora do credor são os previstos no art. 400 do Código Civil e abrangem a obrigação de restituir as despesas do adquirente pelo procedimento administrativo de consignação, nessas incluídos os emolumentos do Oficial de Registro de Imóveis que forem devidos na forma da lei estadual que regulamentar a matéria e, também, as despesas com a notificação.

Porém, adotado o procedimento administrativo, pode o promitente vendedor oferecer impugnação, diretamente ao Oficial de Registro de Imóveis, com impugnação da suficiência do valor depositado, ou em razão da inexistência da recusa no recebimento. Se a impugnação tiver como fundamento a insuficiência do depósito, o credor poderá requerer a intimação do devedor para pagar o total do débito, pelo procedimento previsto no art. 32 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

2.4.4 O inadimplemento da obrigação de outorgar o título de transmissão do domínio em favor do promissário comprador

A recusa em outorgar o título de transmissão de domínio do imóvel que tiver comprometido à venda, apesar do recebimento integral do preço, acarreta ao promissário comprador o direito à adjudicação compulsória ou à obtenção judicial do suprimento da declaração de vontade do promitente vendedor.

O direito do promissário comprador à adjudicação compulsória, uma vez pago o preço do imóvel, incide em relação aos contratos relativos a imóveis loteados e não loteados, como previsto nos arts. 16, 22 e 23 do Decreto-lei nº 58/1937, no art. 25 da Lei nº 6.766/1979 e na Lei nº 6.014/1973.

Por seu lado, não mais prevalece a orientação decorrente da Súmula nº 167 do Supremo Tribunal Federal, exigindo o registro do contrato de compromisso de compra e venda como requisito para a incidência das normas do Decreto-lei nº 58/1937.

Assim porque, tratando-se de matéria infraconstitucional, o Superior Tribunal de Justiça, pela Súmula nº 239, reconheceu que o direito à adjudicação compulsória prevalece em favor do promissário comprador do imóvel por contrato não inscrito no Registro Imobiliário, orientação que também afeta a aplicação da Súmula nº 168 do Supremo Tribunal Federal que ressalva a possibilidade de registro desse contrato no curso da ação de adjudicação compulsória

A partir da vigência do art. 216-B da Lei nº 6.015/1973, que foi incluído pela Lei nº 14.382/2022, a adjudicação compulsória de imóvel objeto de contrato de compromisso de compra e venda, loteado ou não, pode ser promovida por ação judicial ou procedimento extrajudicial e, nas duas hipóteses, independe do prévio registro do contrato e das suas cessões, assim como não depende da prova da regularidade fiscal do promitente vendedor, como previsto no § 2º do referido art. 216-B.

O procedimento extrajudicial de adjudicação compulsória de imóvel objeto de contrato de compromisso de compra e venda, ou sua cessão, foi regulamentado pelo Provimento nº 150/2023, da Corregedoria Nacional de Justiça, que o estendeu para os contratos de promessa de permuta que, a partir da Lei nº 14.382/2022, passaram a ter a possibilidade de registro no Registro Imobiliário prevista no nº 18 do inciso do art. 167 da Lei nº 6.015/1973. Anteriormente, os contratos de permuta eram previstos como típicos somente na hipótese do art. 32, alínea “a”, da Lei nº 4.591/1964, consistente na promessa de permuta do terreno com

futuras unidades autônomas celebrada entre o incorporador e o proprietário do terreno a ser submetido ao regime da incorporação imobiliária.

O registro do título judicial que reconhece a adjudicação compulsória em favor do compromissário comprador não afasta o respeito ao requisito da continuidade dominial do registro imobiliário, sendo o requisito da continuidade também incidente na adjudicação compulsória extrajudicial

Por isso, se for movida contra quem não é proprietário do imóvel, ficará o registro da respectiva carta de sentença condicionado ao prévio registro da propriedade em nome de quem figurou como réu na ação de adjudicação compulsória.

Desse modo, é necessário que o proprietário do imóvel figure no polo passivo da ação também quando for movida pelo cessionário de compromisso de compra e venda, para que a carta de sentença tenha acesso ao registro³⁵⁰.

Além da ação de adjudicação compulsória, pode o compromissário comprador, ou o cessionário do compromisso de compra e venda de imóvel, valer-se da ação de suprimento da declaração da vontade do promitente vendedor a que se refere o art. 501 do Código de Processo.³⁵¹

Essa ação de suprimento da declaração de vontade, que já era prevista no Código de Processo Civil anterior ao vigente, também não dispensa o respeito à continuidade do registro imobiliário como requisito para o registro do título judicial que suprir o contrato não outorgado pelo promitente vendedor.

No entanto, para os imóveis loteados a outorga do título definitivo de transmissão do domínio é, atualmente, dispensável em razão do disposto no § 6º do art. 26 da Lei nº 6.766/1979, que prevê que os contratos de compromisso de compra e venda dos lotes, e as suas respectivas cessões e promessas de cessões, valerão como título para o registro da propriedade em favor do

³⁵⁰ Exigindo o respeito à continuidade da cadeia dominial para o registro do título judicial expedido em ação de adjudicação compulsória, podem ser citados os seguintes precedentes do Conselho Superior da Magistratura: Apelação Cível nº 1018352-48.2021.8.26.0100, relator Desembargador Ricardo Mair Anafe, j. 14.12.2021; Apelação nº ‘005201-86.2017.8.26.2019, relator Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 24.09.2019, e Apelação Cível nº 1101791-54.2021.8.26.0100, relator Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 29.04.2022, que teve seguinte ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS – Carta extraída dos autos de ação de adjudicação compulsória – Registro negado – Réus que não são os titulares do domínio do imóvel – Necessidade de registro do título pelo qual os réus da ação de adjudicação compulsória se tornaram titulares do domínio – Imperiosa observação do princípio da continuidade – Dúvida julgada procedente – Apelação não provida”.

³⁵¹ O art. 501 do Código de Processo Civil dispõe: “Na ação que tenha por objeto a emissão de declaração de vontade, a sentença que julgar procedente o pedido, uma vez transitada em julgado, produzirá todos os efeitos da declaração não emitida”.

compromissário comprador, ou do cessionário, quando acompanhados os respectivos comprovantes de pagamento do preço pactuado para o imóvel.³⁵²

A possibilidade de registro da transmissão da propriedade mediante apresentação do contrato particular de compromisso de compra e venda, instruído com a prova do pagamento integral do preço, não tem vinculação e, portanto, não depende da recusa do promitente vendedor celebrar o contrato de compra e venda.

A prova do pagamento do preço, para efeito de registro da transmissão da propriedade, deve ser feita por documentos que podem consistir em recibos mensais, cadernetas ou carnês com anotações dos pagamentos lançadas pelo promitente vendedor, declaração do vendedor outorgando quitação ou comprovante de que foi realizada a consignação em pagamento do preço nos casos em que houver dúvida sobre a identidade do credor ou recusa no recebimento, ou qualquer outro apto para essa finalidade.

O Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo fixou a orientação de que o disposto no § 6º do art. 26 da Lei nº 6766/1979 somente se aplica aos imóveis loteados, situados em loteamentos que, sejam ou não populares, estejam registrados, e em relação aos contratos celebrados com o loteador.³⁵³

Ainda no que se refere à obrigação de transferência do domínio e posse dos lotes aos adquirentes, como observa Marcelo Benacchio, o vendedor responde pelos deveres acessórios ou secundários, relativamente à conservação do imóvel até a sua entrega, e pelos deveres laterais de informações e cooperação:

³⁵² O Conselho Superior da Magistratura decidiu que o Oficial de Registro de Imóveis não pode recorrer o registro da transmissão da propriedade, na hipótese do § 6º do art. 26 da Lei nº 6.766/1979, fundado somente na “falta de segurança” de que ocorreu o pagamento do preço, o que fez por ignorar a existência da prática de emissão de carnê, ou caderneta, pelo promitente vendedor, como se verifica na Apelação Cível nº 1000279-30.2018.8.26.0198, relator Desembargador Geraldo Francisco Pinheiro Franco, j. 24.01.2019, em que consta na ementa: “REGISTRO DE IMÓVEIS – Dúvida julgada procedente – Compromisso de compra e venda de imóvel loteado – Prova de quitação consistente em recibos outorgados pela loteadora nas folhas do carnê que emitiu para pagamento mensal das parcelas do preço – Recusa fundada na ausência de segurança jurídica dos documentos para que sejam aceitos pelo Oficial de Registro como prova de quitação – Ausência de vício formal que permita a recusa dos comprovantes de pagamento das prestações – Dever de qualificar atribuído ao Oficial de Registro de Imóveis que não comporta a recusa do título com fundamento em análise pessoal e subjetiva”.

³⁵³ Nesse sentido foi o acórdão prolatado na Apelação Cível nº 103407-85.2021.8.26.050, de que foi relator o Desembargador Fernando Antonio Torres Garcia, j. 09.09.2022, em que citados os seguintes precedentes, também do CSM: Apelação Cível nº 1036475-31.2020.8.26.0100, relator Desembargador Ricardo Anafe, j. 06.10.2020; Apelação Cível nº 1007897-24.2021.8.26.0100, j. 30.07.2021, relator Desembargador Ricardo Anafe; Apelação Cível nº. 0012160-45.2010.8.26.0604, relator Desembargador Maurício Vidigal, j. 06.10.2011); Apelação Cível nº 1025260-34.2015.8.26.0100, relator Desembargador Pereira Calças, j. 25.02.2016.

Assim, ao considerarmos a operação econômica mais comum e rotineira – o contrato de compra e venda -, vamos ter que as prestações não se limitam apenas aos deveres (principais) de transferência de domínio e pagamento do preço em dinheiro, mas também aos deveres (acessórios ou secundários) relativamente à conservação da coisa até sua entrega e outorga da quitação, bem como os deveres (laterais) concernentes às informações e cooperação para que se atinja o fim almejado pelas partes.^{354, p. 544-545}

Portanto, além da obrigação de outorgar o respectivo título de transmissão do domínio, até a entrega da posse do lote ao adquirente responde o loteador pela sua conservação.

2.4.5 O inadimplemento das obrigações de registrar o parcelamento do solo urbano ou implantar as obras de infraestrutura

O início da venda dos lotes antes do registro do parcelamento do solo urbano constitui descumprimento de obrigação do loteador e caracteriza crime contra a administração pública, o que acarreta responsabilidades de natureza civil e criminal.

Por não ter o loteador clandestino cumprido obrigação de que não pode se eximir, o art. 39 da Lei nº 6.766/1979 dispõe que a cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente é nula de pleno direito quando o loteamento não estiver registrado.

O registro do parcelamento do solo urbano, porém, não é suficiente para que seja considerado regular, pois é necessária a implantação da infraestrutura na forma e no prazo previstos na licença concedida pelo Município, ou Distrito Federal.

A clandestinidade do parcelamento não registrado e a irregularidade daquele em que, embora registrado, não houve implantação integral da infraestrutura planejada e aprovada, ou foi implantado de forma distinta da autorizada pelo Poder Público, autorizam a regularização fundiária pelo procedimento administrativo previsto na Lei nº 13.465/2017, o que pode ser feito pelas modalidades de Reurb de Interesse Social (Reurb-S), a ser adotada para os núcleos predominantemente ocupados por população de baixa renda, e de Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) para os demais núcleos urbanos informais.³⁵⁵

³⁵⁴ BENACCHIO, Marcelo. Inadimplemento das obrigações. In: LOTUFO, Renan; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Obrigações*. São Paulo: Atlas, 2011.

³⁵⁵ O art. 14 da Lei nº 13.465/2017 dispõe que são legitimados para a regularização fundiária: “I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e V - o Ministério Público”.

Além dos procedimentos específicos para a Reurb-S e a Reurb-E, a regularização do parcelamento do solo urbano pode ser promovida na forma prevista no art. 38, §§ 1º a 5º, da Lei nº 6.766/1979.

A adoção do procedimento para a regularização previsto na Lei nº 6.766/1979, ademais, deve ser feita pelo Município de maneira prioritária em relação à Reurb, porque decorre do seu dever de fiscalizar o parcelamento do solo urbano.

Para essa finalidade, ao verificar que o loteamento, ou desmembramento, não se encontra registrado ou regularmente executado, a Prefeitura Municipal, o Distrito Federal, ou o Ministério Público notificarão os adquirentes dos lotes para que suspendam os pagamentos das prestações ainda devidas, bem como o loteador para que supra a omissão.

Realizada a notificação, cabe ao promissário comprador depositar as parcelas dos contratos de compromisso de compra e venda, ainda devidas, junto ao Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que situado imóvel que, por sua vez, manterá os valores depositados em conta que renda juros e correção monetária.

Esses valores serão levantados pelo loteador somente depois da regularização do parcelamento do solo, mediante autorização judicial em procedimento em que serão citados o Município, ou o Distrito Federal, e ouvido o Ministério Público.

Sendo reconhecida judicialmente a regularidade do parcelamento, compete ao loteador notificar o adquirente do lote para que, a partir da data da notificação, volte a pagar, diretamente, as prestações restantes.

Porém, sendo a regularização promovida pelo Município, ou pelo Distrito Federal, a estes pertencerão os valores depositados, até o limite das despesas que tiveram, com entrega ao loteador da quantia que sobejar.

As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no item 204.1 do Capítulo XX, preveem que, nos loteamentos não registrados, os depósitos apenas serão admitidos com a apresentação do contrato de compromisso de compra e venda, ou de cessão, e prova de que o imóvel está registrado em nome do promitente vendedor.

Para a regularização do parcelamento do solo por iniciativa do proprietário da gleba, o art. 2ª-A, alínea “d”, da Lei nº 6.766/1979 autoriza que o loteador contrate pessoa física ou jurídica, em forma de parceria e com responsabilidade solidária.

Por sua vez, implantado o loteamento de forma clandestina, pode o Município solicitar o registro, em seu favor, das áreas destinadas ao uso público, mediante apresentação ao Oficial de Registro de Imóveis da planta do parcelamento elaborada pelo loteador e que tiver aprovado, como previsto no art. 22 da Lei nº 6.766/1979.

E ainda que não submetido o projeto de loteamento para licença pelo Município, devem as vias de circulação irregularmente implantadas ser consideradas como de domínio público, em razão da sua afetação ao uso comum e porque o loteador clandestino não tem mais direitos do que o regular.

Realizada a emissão do Termo de Verificação e Execução de Obras (TVEO) relativo à implantação da infraestrutura, o que pressupõe o prévio registro do loteamento, pode o Município promover a individualização dos lotes no seu cadastro imobiliário, com indicação dos nomes respectivos adquirentes ou promissários compradores em relação aos lotes já negociados, ou do nome do proprietário da gleba quanto aos demais lotes, o que é previsto nos §§ 1º e 2º do art. 22 da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Remanesce, por fim, a questão da responsabilidade do Município, ou do Distrito Federal, pela regularização dos loteamentos não registrados, ou irregularmente implantados.

O Município e o Distrito Federal devem fiscalizar para que a ocupação do solo urbano seja promovida em conformidade com a legislação urbanística e as posturas relativas às edificações.

Devem, de igual forma, fiscalizar para coibir os parcelamentos do solo urbano realizados de forma clandestina, e para que os parcelamentos aprovados sejam implantados no modo e tempo previstos nas licenças expedidas, especialmente no que se refere ao cronograma para a realização das obras de infraestrutura.

Por essas razões, a omissão do Poder Público Municipal enseja a sua responsabilidade pela regularização do parcelamento do solo urbano clandestino ou irregular.

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.565.310/SP, de que foi relator o Ministro Herman Benjamin, decidiu que o Município tem o poder-dever para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, por ser de sua responsabilidade o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade que não é discricionária, mas vinculada, sem que isso afaste a responsabilidade do loteador pelos danos que provocou.³⁵⁶

³⁵⁶ Consta na ementa do acórdão prolatado no REsp nº 1.565.310/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/8/2016, DJe de 26/8/2020: “3. É pacífico o entendimento do STJ de que o Município tem o dever-poder de agir para fiscalizar e regularizar loteamento ilegal, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa vinculada, e não discricionária. Precedentes: REsp 1170929/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 27.5.2010; REsp 1113789/SP, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 29.6.2009 REsp 432.531/SP, 2ª Turma, Rel. Min. Franciulli Netto, DJ de 25.4.2005; REsp 448.216/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ de 17.11.2003; REsp 131.697/SP, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 13.6.2005. 4. Evidentemente, a responsabilização do Município em nada impede, mitiga ou reduz as obrigações do loteador. Ao contrário, não só permanecem absolutamente intactas, como a elas se acrescenta a possibilidade de ação de regresso da Administração para cobrar cada centavo gasto com a regularização, e requerer indenização por danos morais coletivos. Desnecessário dizer que tampouco se pode condenar a municipalidade a proceder à substituição de lotes ou à

Ainda o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp nº 1.616.348/RS, de que foi relator o Ministro Herman Benjamin, decidiu que podem ser impostos limites para a regularização pelo Município e, também, que a regularização sempre deve ser feita em favor dos moradores já instalados, e não em proveito do loteador omissor. Esses limites para regularização pelo Município, ou Distrito Federal, segundo o acórdão, são os seguintes:

- I. deve observar os padrões urbanístico-ambientais previstos na legislação municipal, estadual e federal, com remoção dos ocupantes quando a regularização encontrar obstáculos intransponíveis;
- II. abrange as obras de infraestrutura necessárias para garantir habitação digna dos ocupantes;
- III. não assegura prioridade incondicional e automática para que a regularização de sobreponha a outras demandas preexistentes e relativas à malha urbana;
- IV. não impõe que o Município atue contra a legislação urbanística, ou descumpra suas próprias leis, como as que vedam a ocupação de áreas de risco;
- V. nos loteamentos clandestinos, não é possível a regularização em terrenos que ofereçam perigo aos moradores, estejam em áreas de preservação permanente, proteção de mananciais de abastecimento público, ou estejam fora do limite de extensão urbana, podendo a solução, nessas hipóteses, consistir na remoção dos ocupantes para local que ofereça condições para a moradia digna e segura;
- VI. o dever de regularização dos loteamentos irregulares abrange a implantação de infraestrutura para que sejam inseridos na malha urbana, como ruas, esgoto e iluminação pública;
- VII. a imposição da atuação do Município deve observar o interesse coletivo, com respeito aos padrões de desenvolvimento urbano destinados ao cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar dos habitantes, com prevalência para as situações mais graves e urgentes em razão da degradação urbana e da dignidade da pessoa humana, em que existe prioridade para o direcionamento dos recursos públicos;
- VIII. não abrange obras não essenciais, inexistentes na malha urbana, ainda que previstas na aprovação do loteamento, e não se presta para a abertura de vias de acesso aos lotes não comercializados.³⁵⁷

indenização dos adquirentes, pois aí se está no domínio de relações de consumo privadas e sob a égide do Código de Defesa do Consumidor, para o qual a responsabilidade é exclusiva do fornecedor (*rectius*, o loteador)”

(https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201302963289&dt_publicacao=26/08/2020, consulta em 04/10/2023).

³⁵⁷ REsp nº 1.616.348/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 13/12/2016, DJe de 28/8/2020. Consta na ementa do acórdão: “10. Descabe compelir o Município a proceder ao asfaltamento, por

Desse modo, embora o Município tenha o dever de realizar a regularização do parcelamento do solo urbano promovido de forma clandestina, ou irregular, em razão da sua responsabilidade subsidiária, os limites da sua atuação devem ser fixados em conformidade com a situação existente em cada caso concreto e, principalmente, sem afastar a responsabilidade do autor do parcelamento que responde pelos danos materiais e morais que causar.

O inadimplemento do loteador autoriza, além disso, a resolução do contrato por iniciativa do adquirente do lote, com fundamento em cláusula resolutiva expressa ou em cláusula resolutiva tácita.

Pleiteada, ou não, a resolução do contrato, deve o vendedor arcar com os danos materiais decorrentes do atraso em entregar o lote pela não implantação da infraestrutura no prazo autorizado pelo Município e pactuado em contrato, o que abrange as despesas correspondentes aos prejuízos diretamente suportados pelo adquirente, bem como os lucros cessantes.

Em relação aos lucros cessantes, o Superior Tribunal de Justiça, no AgInt nos EDcl no REsp nº 1.866.351/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, decidiu que o prejuízo do adquirente é presumido em razão da impossibilidade de fruir do lote.³⁵⁸

Outrossim, a restituição das parcelas pagas em favor promissário comprador deve ser imediata, em prestação única, integralmente se a resolução do contrato ocorrer por culpa exclusiva do promitente vendedor, ou parcialmente se fundada em culpa do promissário comprador, sendo nesse sentido a orientação fixada pela Súmula nº 543 do Superior Tribunal de Justiça.³⁵⁹

exemplo, de condomínio de veraneio ou de classe média se as ruas da cidade, que servem diariamente os moradores permanentes ou os em pobreza extrema, não possuem esse melhoramento. Inviável ainda obrigá-lo a implantar calçadas e vias em condomínio de luxo, apenas porque o loteamento não foi completado, se o restante da cidade, onde moram os menos afortunados, não conta com iluminação pública ou esgotamento sanitário. Em síntese, o juiz dos fatos haverá, na apuração da responsabilidade estatal, de estar atento a esses conflitos para definir, entre as prioridades urbanístico-ambientais, o que é mais importante” (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201600445063&dt_publicacao=28/08/2020 consulta em 04/10/2023).

³⁵⁸ Por acórdão em que consta: “3. O STJ firmou o entendimento de que, descumprido o prazo para a entrega do imóvel objeto do compromisso de compra e venda, é cabível a condenação por lucros cessantes, sendo presumido o prejuízo do promissário comprador. Precedentes. Incidência da Súmula Nº 568 do STJ” (AgInt nos EDcl no REsp nº 1.866.351/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 19/10/2020, DJe de 22/10/2020 – https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000596813&dt_publicacao=22/10/2020, consulta em 07/10/2023).

³⁵⁹ A Súmula nº 543 do Superior Tribunal de Justiça tem o seguinte teor: “Na hipótese de resolução de contrato de promessa de compra e venda de imóvel submetido ao Código de Defesa do Consumidor, deve ocorrer a imediata restituição das parcelas pagas pelo promitente comprador - integralmente, em caso de culpa exclusiva do promitente vendedor/construtor, ou parcialmente, caso tenha sido o comprador quem deu causa ao desfazimento”. (Segunda Seção, j. 16/08/2015, DJe 31/08/2015).

2.4.6 A resolução do contrato por inadimplemento do promissário comprador

O cancelamento do registro do contrato de compromisso de compra e venda somente pode ser feito por decisão judicial; mediante distrato bilateral, ou pela comprovação da rescisão do contrato, o que é previsto no art. 36, incisos I a III, da Lei nº 6.766/1979.

A decisão judicial de cancelamento do registro do contrato pode ser prolatada em ação jurisdicional, ou em procedimento administrativo perante o Juiz Corregedor Permanente.

Contudo, o cancelamento por decisão em procedimento judicial de natureza administrativa apenas é admissível se houver nulidade de pleno direito do registro a que se refere o art. 214 da Lei nº 6.015/1973, que é a nulidade por vício do próprio procedimento de registro e, portanto, extrínseca ao título que lhe deu causa, ou seja, ao negócio jurídico de compromisso de compra e venda.

Em razão disso, depois do registro do contrato de compromisso de compra e venda o eventual litígio decorrente de nulidade por vício inerente ao negócio jurídico deverá ser dirimido em ação própria, de natureza contenciosa.

Por sua vez, a mora do promissário comprador autoriza que o promitente vendedor promova a resolução do contrato com fundamento em cláusula resolutiva expressa ou tácita, com indenização por perdas e danos, ou efetue a cobrança das parcelas vencidas e não pagas e dos encargos incidentes, como previsto no art. 475 do Código Civil.³⁶⁰

Ocorrendo o descumprimento da obrigação do promissário comprador em pagar as parcelas do compromisso de compra e venda, a Lei nº 6.766/1979, em seus arts. 32, 32-A, 34 e 35, prevê o procedimento administrativo a ser adotado para a constituição do adquirente em mora que, se não for purgada, acarreta a resolução do contrato e o cancelamento do seu registro.

Na forma desse procedimento, o promissário comprador será intimado pelo Oficial de Registro de Imóveis, a requerimento do promitente vendedor, para purgar a mora em trinta dias com a satisfação das prestações vencidas e das que se vencerem até o pagamento, acrescidas de correção monetária, juros moratório e das despesas com a sua intimação.

A intimação será promovida pelo próprio Oficial de Registro de Imóveis, por preposto que para essa finalidade nomear, por Oficial de Registro de Títulos e Documentos mediante solicitação do Oficial de Registro de Imóveis, ou por edital em não sendo o devedor localizado

³⁶⁰ Que dispõe: Art. 475. “A parte lesada pelo inadimplemento pode pedir a resolução do contrato, se não preferir exigir-lhe o cumprimento, cabendo, em qualquer dos casos, indenização por perdas e danos”.

no lote ou nos endereços indicados no contrato, ou se houver recusa no recebimento da intimação.³⁶¹

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 1.745.407/SP, de que foi relator o Ministro Marco Aurélio Bellizze, reconheceu a validade da intimação encaminhada pelo Correio, desde que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio devedor.³⁶²

A purgação da mora enseja a manutenção do contrato.³⁶³

Porém, mantido o inadimplemento, deverá o Oficial de Registro de Imóveis emitir certidão desse fato em favor do vendedor, a qual constitui título para que seja requerido o cancelamento do registro do compromisso de compra e venda.

Desse modo, o cancelamento do registro do contrato de compromisso de compra e venda não é automático, pois depende de requerimento específico pelo promitente vendedor, instruído com a certidão da não purgação da mora pelo devedor.

No Estado de São Paulo, o item 193 do Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça prevê que o procedimento administrativo a que se referem os arts. 32 e 36, inciso III, da Lei nº 6.766/1979 somente tem aplicação para os parcelamentos do solo e os contratos de compromisso de compra e venda registrados, por se destinar ao cancelamento do registro do compromisso de compra e venda.³⁶⁴

A resolução do contrato pelo inadimplemento do promissário comprador, ou do cessionário, importa na obrigação do loteador restituir as parcelas que recebeu, por força do art.

³⁶¹ As Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, no item 195 do Capítulo XX, dispõe sobre a intimação por edital: “195. Recusando-se o destinatário a recebê-la, ou a dar recibo, ou, ainda, sendo desconhecido o seu paradeiro, a intimação, devidamente certificada a circunstância, será feita por edital, publicado, por 3 (três) dias consecutivos, na Comarca da situação do imóvel. Na Capital, a publicação far-se-á no Diário Oficial e num dos jornais de circulação diária. Nas demais Comarcas, bastará a publicação num dos jornais locais, ou, não havendo, em jornal da região. Se o jornal local não for diário, a publicação nele será feita em 3 (três) dias consecutivos de circulação” (<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>, consulta em 07/10/2023).

³⁶² Por acórdão em que constou na ementa: “3. A constituição em mora para fins de rescisão de contrato de compromisso de compra e venda de imóvel em loteamento, sujeito à disciplina da Lei n. 6.766/1979, pode se dar mediante intimação realizada pelo Oficial do Cartório do Registro de Imóveis (art. 32), pelo Oficial do Cartório do Registro de Títulos e Documentos (art. 49) ou por carta com aviso de recebimento, desde que assinado o recibo pelo próprio devedor, esta última hipótese decorrente da exegese do citado art. 49, como na hipótese” (REsp nº 1.745.407/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 11/5/2021, DJe de 14/5/2021;

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800937667&dt_publicacao=14/05/2021, consulta em 07/10/2023)

³⁶³ A prévia intimação para constituição em mora somente é necessária para a resolução do contrato, sendo dispensável quando o vendedor somente pretende cobrar a prestação vencida. Nesse sentido o REsp nº 648.780/RS, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/3/2014, DJe de 7/5/2014 (https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400423086&dt_publicacao=07/05/2014, consulta em 07/10/2023).

³⁶⁴ <https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>, consulta em 07/10/2023.

53 do Código de Defesa do Consumidor, o que, cabe anotar, deverá ser feito ainda que o compromisso de compra e venda não esteja registrado.

Com a finalidade de afastar litígios e uniformizar a questão relativa aos valores que o loteador deve devolver em razão da resolução decorrente de fato imputado ao adquirente do lote, o art. 32-A, *caput*, e seus incisos I a V, da Lei nº 6.766/1979 dispõem que esses valores serão corrigidos pelo mesmo índice de correção monetária previsto no contrato para as parcelas do preço do imóvel, podendo o loteador descontar, em seu favor:

- I. indenização pela eventual fruição do lote, até o equivalente mensal a 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) sobre o valor atualizado do contrato, a contar da data da transmissão da posse ao adquirente e até a sua restituição ao loteador;
- II. o valor da cláusula e despesas administrativas, incluídas as arras ou sinal, limitado o total desse desconto a 10% (dez por cento) do valor atualizado do contrato;
- III. os encargos moratórios que incidiram sobre as prestações pagas que foram pagas, com atraso, pelo promissário comprador;
- IV. os débitos relativos aos impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana, contribuições condominiais, associativas ou outras de igual natureza, ou que a essas sejam equiparadas, as tarifas vinculadas ao lote e os tributos, custas e emolumentos incidentes sobre a restituição, ou rescisão;
- V. comissão de corretagem, desde que integrada no preço do lote.

Segundo o art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, que foi introduzido pela Lei nº 13.786/2018, a restituição do valor devido ao adquirente será feita em doze parcelas mensais contadas do prazo de carência fixado em contrato.

Essa carência será de no máximo cento e oitenta dias após o prazo previsto para a conclusão das obras de infraestrutura, nas hipóteses em que estiverem em andamento, e de doze meses após a formalização da resolução do contrato que for realizada quando as obras estiverem concluídas.

Por sua vez, o registro de novo contrato de compromisso de compra e venda depende da comprovação de que o loteador iniciou a restituição do valor devido ao titular do anterior contrato que teve o registro cancelado, na forma e condições pactuadas no distrato ou decorrentes da resolução, salvo se o adquirente não for localizado no procedimento administrativo de constituição em mora, ou nele não tiver se manifestado.

As disposições do art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, porém, não se aplicam de forma indistinta e absoluta, pois devem ser compatibilizadas com a natureza de cada verba e a finalidade da sua retenção em favor do alienante.

Na forma da Súmula nº 543 do Superior Tribunal de Justiça, a restituição dos valores que forem devidos pelo promitente vendedor em razão da resolução do contrato deve ser imediata quando existir relação de consumo.

Caracterizada a relação de consumo, são nulas de pleno direito as cláusulas que restrinjam os direitos previstos no art. 51 e 53 do Código de Defesa do Consumidor, o que abrange a imediata restituição ao adquirente dos valores a que tiver direito.

Por outro lado, embora relativo a imóveis sujeitos ao regime da incorporação imobiliária previsto na Lei de Condomínio e Incorporações, no que se refere à cobrança de serviço de assessoria técnico-imobiliária (SATI), ou atividade congênere, para elaboração e celebração do contrato, no Tema Repetitivo nº 938 do Superior Tribunal de Justiça foi reconhecida a abusividade e proposta a fixação do prazo prescricional de três anos para a ação visando a restituição da taxa ao adquirente do imóvel.

Além disso, no julgamento do Tema Repetitivo nº 938 foi fixada a seguinte tese na parte referente à cobrança de comissão de corretagem no compromisso de compra e venda de unidade autônoma, também sujeita ao regime da Lei nº 4.591/1964:

Validade da cláusula contratual que transfere ao promitente-comprador a obrigação de pagar a comissão de corretagem nos contratos de promessa de compra e venda de unidade autônoma em regime de incorporação imobiliária, desde que previamente informado o preço total da aquisição da unidade autônoma, com o destaque do valor da comissão de corretagem.³⁶⁵

³⁶⁵ REsp nº 1.599.511/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 24/8/2016, DJe de 6/9/2016

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502161710&dt_publicacao=06/09/2016, consulta em 08/10/2023. No julgamento do Tema Repetitivo nº 996 o Superior Tribunal de Justiça fixou as seguintes teses para os contratos vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida: “1. As teses a serem firmadas, para efeito do art. 1.036 do CPC/2015, em contrato de promessa de compra e venda de imóvel em construção, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida, para os beneficiários das faixas de renda 1,5, 2 e 3, são as seguintes: 1.1 Na aquisição de unidades autônomas em construção, o contrato deverá estabelecer, de forma clara, expressa e inteligível, o prazo certo para a entrega do imóvel, o qual não poderá estar vinculado à concessão do financiamento, ou a nenhum outro negócio jurídico, exceto o acréscimo do prazo de tolerância. 1.2 No caso de descumprimento do prazo para a entrega do imóvel, incluído o período de tolerância, o prejuízo do comprador é presumido, consistente na injusta privação do uso do bem, a ensejar o pagamento de indenização, na forma de aluguel mensal, com base no valor locatício de imóvel assemelhado, com termo final na data da disponibilização da posse direta ao adquirente da unidade autônoma. 1.3 É ilícito cobrar do adquirente juros de obra ou outro encargo equivalente, após o prazo ajustado no contrato para a entrega das chaves da unidade autônoma, incluído o período de tolerância. 1.4 O descumprimento do prazo de entrega do imóvel, computado o período de tolerância, faz cessar a incidência de correção monetária sobre o saldo devedor com base em indexador setorial, que reflete o custo da construção civil, o qual deverá ser substituído pelo IPCA, salvo quando este último for mais gravoso ao consumidor” (REsp nº. 1.729.593/SP, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Segunda Seção, julgado em 25/9/ 2019, in

Para a decisão sobre prazo prescricional da ação que visa à restituição da comissão de corretagem, havendo atraso na entrega da unidade autônoma pela incorporadora, foi afetado pelo Superior Tribunal de Justiça o Tema nº 1099, destinado a uniformizar a controvérsia entre ser esse prazo de dez anos, conforme previsto no art. 205 do Código Civil, ou de três anos com incidência da tese firmada no julgamento do Tema nº 938.³⁶⁶

Ainda sobre a ação de restituição da comissão de corretagem em razão da rescisão do contrato por inadimplemento do vendedor, o Superior Tribunal de Justiça, no AgInt no REsp nº 2.059.554/AC, relator Ministro Raul Araújo, decidiu que o prazo prescricional tem início após a resolução do contrato, sendo inaplicável o prazo trienal.³⁶⁷

Outrossim, no Tema nº 939 o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade passiva *ad causam* da incorporadora para a ação de restituição da comissão de corretagem da taxa de assessoria técnico-imobiliária movida pelo consumidor.³⁶⁸

Apesar de fixadas essas teses para os contratos de compromisso de compra e venda de unidades autônomas a serem construídas em imóveis submetidos ao regime da incorporação imobiliária previsto na Lei nº 4.591/1964, não há razão para que as orientações que delas decorrem não sejam aplicadas aos loteamentos e parcelamentos, se estiver caracterizada a relação de consumo.

O procedimento previsto no art. 32-A da Lei nº 6.766/1970, por sua vez, não se aplica para os contratos de compra e venda garantidos por alienação fiduciária.

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800572039&dt_publicacao=27/09/2019, consulta em 07/10/2023).

³⁶⁶ https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002539170&dt_publicacao=21/06/2021, consulta em 08/10/2023.

³⁶⁷ Segundo a ementa do acórdão: “1. "A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está sedimentada no sentido de que em demandas objetivando a restituição dos valores pagos a título de comissão de corretagem em que a causa de pedir é a rescisão do contrato por inadimplemento do vendedor, o prazo prescricional da pretensão da restituição de valores tem início após a resolução, sendo inaplicável o prazo prescricional trienal" (AgInt no REsp 1.853.761/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 18/5/2021, DJe de 24/5/2021). 2. "No caso concreto, o Tribunal de origem concluiu que o atraso verificado provocou mais que mero dissabor, sendo devida a indenização por danos morais. Alterar esse entendimento demandaria o reexame das provas produzidas nos autos, vedado em recurso especial" (AgInt no REsp 1.684.875/RO, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 24/10/2017, DJe de 30/10/2017)” (AgInt no REsp nº 2.059.554/AC, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 11/9/2023, DJe de 14/9/2023

https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300691137&dt_publicacao=14/09/2023, consulta em 21/10/2023).

³⁶⁸ REsp nº 1.551.968/SP, relator Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Segunda Seção, julgado em 24/8/2016, DJe de 6/9/2016, em que fixada a tese: “ Legitimidade passiva 'ad causam' da incorporadora, na condição de promitente-vendedora, para responder a demanda em que é pleiteada pelo promitente-comprador a restituição dos valores pagos a título de comissão de corretagem e de taxa de assessoria técnico-imobiliária, alegando-se prática abusiva na transferência desses encargos ao consumidor” (https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201502162012&dt_publicacao=06/09/2016, consulta em 08/10/2023).

Para esses contratos, incide o procedimento de constituição do devedor fiduciante em mora, consolidação da propriedade em favor do credor fiduciário e posterior alienação do imóvel previsto na Lei nº 9.514/1997.

Por fim, estando o parcelamento do solo registrado, o Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 648.780/RS, relator Ministro Raul Araújo, decidiu que a execução das prestações vencidas e não pagas pelo promissário comprador³⁶⁹ independe do registro do contrato de compromisso de compra e venda no Registro Imobiliário e, também, da prévia notificação para constituição do devedor em mora.

E compete ao loteador decidir se promove a execução das parcelas vencidas ou a rescisão do contrato, ressalvada a possibilidade do promissário comprador, por sua iniciativa, requerer a resolução com fundamento na impossibilidade de pagar o preço pactuado para o imóvel.

2.4.7 Resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador

Na vigência do Código Civil de 1916, o Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 61.190/SP, de que foi relator para o acórdão o Ministro Paulo Costa Leite, decidiu que ao promissário comprador, mesmo inadimplente, não era possível requerer a resolução do contrato, faculdade que no caso concreto era prevista em cláusula contratual em favor do credor da obrigação não cumprida pela outra parte, o que afastava a violação ao art. 53 do Código de Defesa do Consumidor e impedia o conhecimento do recurso especial.³⁷⁰

³⁶⁹ Nesse sentido a ementa do acórdão: “2. Comprovada a regularidade do loteamento, com o competente registro imobiliário, desnecessária a apresentação, pelo loteador, do contrato de compromisso de compra e venda devidamente registrado, providência a cargo do promitente comprador e a seu benefício, para o aparelhamento da execução das prestações devidas pelo adquirente (Lei 6.766/79, de Parcelamento do Solo Urbano, arts. 26, § 1º, e 46). 3. Na hipótese em que não se pretende a rescisão contratual, mas apenas a cobrança ou execução de prestações em atraso, é dispensável a notificação prévia para a constituição do devedor em mora (Lei 6.766/79, art. 32). Incide a regra *dies interpellat pro homine*. 4. Se a falha na execução do contrato é de pequena monta, irrelevante, fica desautorizado o acolhimento da exceção do contrato não cumprido” (REsp n. 648.780/RS, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/3/2014, DJe de 7/5/2014.) https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400423086&dt_publicacao=07/05/2014, consulta em 20/10/2023).

³⁷⁰ REsp nº 61.190/SP, relator Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, relator para acórdão Ministro Paulo Costa Leite, Terceira Turma, julgado em 17/3/1998, DJ de 18/12/1998. Conforme o voto do Ministro Eduardo Ribeiro, que acompanhou o relator para o acórdão: “Com a devida vênia dos que se posicionam de modo diverso, considero melhor a doutrina segundo a qual, em tais casos, o reconhecimento da rescisão só pode ser pleiteada pelo contratante adimplente. Com efeito, a entender-se de modo diverso, ter-se-ia de concluir que o cumprimento do contrato seria facultativo para aquele que se obrigou a pagar. Deliberando desvincular-se, poderia simplesmente deixar de adimplir o pactuado e acarretar, segundo o entendimento de que aqui se discorda, a rescisão do contrato (...) Não vislumbro, *data venia*, ofensa ao artigo 53 do Código de Defesa do Consumidor, pois o promitente vendedor não pleiteou a resolução” (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199500080613&dt_publicacao=18/12/1998, consulta em 12/10/2023).

Essa interpretação, contudo, permitia a promissário vendedor decidir, de forma discricionária, entre promover a resolução do contrato ou apenas cobrar as parcelas vencidas em não pagas, com os encargos da mora, o que poderia fazer executando outros bens do devedor ou de eventual prestador de garantia, como o fiador, ainda que pondo em risco a idoneidade financeira do devedor que, por motivo financeiro superveniente, se via impedido de prosseguir com o compromisso de compra e venda.

Diante disso, a jurisprudência acabou por evoluir para reconhecer o direito do promissário comprador pleitear a resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador, mesmo diante da inexistência de mora do promitente vendedor.

Como consequência desse direito, a resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador, sem que fundada em culpa do promitente vendedor, não autoriza a perda integral das parcelas pagas que deverão ser restituídas pelo alienante, ressalvada a retenção de valor suficiente para que seja indenizado pelos danos que sofrer, nesses incluídas as despesas para a celebração do negócio jurídico.

Assim porque a retenção integral dos valores pagos pelo promissário comprador, no que excederem aos danos sofridos pelo vendedor, é vedada pelo art. 53 do Código de Defesa do Consumidor e, mais, contraria a vedação ao enriquecimento sem causa, especialmente diante da possibilidade de ser o lote novamente alienado pelo loteador.³⁷¹

Por esses fundamentos, mesmo que ausentes a mora do promitente vendedor e a relação de consumo, atualmente prevalece, no Superior Tribunal de Justiça, o reconhecimento da possibilidade de resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador pela ausência de condições de arcar com as obrigações assumidas, ou pela desistência, com dever de o promitente vendedor restituir, em parte, o valor das parcelas que recebeu.³⁷²

³⁷¹ Dentre os fundamentos adotados pelo Superior Tribunal de Justiça para o reconhecimento do direito do promissário comprador obter a restituição de parte do preço que pagou pelo imóvel, nos casos em que ausente o inadimplemento do vendedor, encontra-se, também, o poder do Juiz reduzir equitativamente a cláusula quando o montante da penalidade for manifestamente excessivo diante da natureza e finalidade do negócio, conforme o REsp n. 49.178/SP, relator Ministro Barros Monteiro, Quarta Turma, julgado em 30/5/1995, DJ de 21/8/1995, p. 25369, com a seguinte ementa: “Promessa de venda e compra. Perda das prestações pagas. Cláusula qualificada como leonina. Redução da pena convencional. Tendo por finalidade a fixação dos danos, não é de ser tida como leonina a cláusula que estabelece a perda das parcelas pagas em caso de resolução do contrato por culpa do compromissário-comprador. Redução proporcional da pena com base no art. 924 do Código Civil. Recurso Especial conhecido, em parte, e provido parcialmente” (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199400161921&dt_publicacao=21/08/1995, consulta 10/10/2023).

³⁷² Nesse sentido, e apesar de relativo a contrato de compromisso de compra e venda de futura unidade autônoma, celebrado com incorporador, cabe citar o acórdão prolatado no REsp n. 1.723.519/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, em que consta na ementa: “1. A despeito do caráter originalmente irretratável da compra e venda no âmbito da incorporação imobiliária (Lei 4.591/1964, art. 32, §2º), a jurisprudência do STJ, anterior à Lei 13.786/2018, de há muito já reconhecia, à luz do Código de Defesa do Consumidor, o direito potestativo do consumidor de promover ação a fim de rescindir o contrato e receber, de forma imediata e em pagamento

Essa possibilidade, entretanto, é restrita aos contratos com obrigações pendentes de cumprimento, pois não se admite a manifestação de desistência em relação aos contratos em que foram adimplidas as obrigações assumidas pelas suas partes, ou seja, por mera conveniência do comprador que pagou integralmente o preço pactuado.³⁷³

Em relação aos contratos celebrados antes da Lei nº 13.786/2018, sendo promovida a resolução por iniciativa do promissário comprador, sobre o quinhão das parcelas a serem restituídas pelo promitente vendedor incidem juros de mora a partir do trânsito em julgado da decisão, conforme a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema nº 1002, com o seguinte teor:

Nos compromissos de compra e venda de unidades imobiliárias anteriores à Lei n. 13.786/2018, em que é pleiteada a resolução do contrato por iniciativa do promitente comprador de forma diversa da cláusula penal convencional, os juros de mora incidem a partir do trânsito em julgado da decisão.³⁷⁴

Importa observar que a ação em que foi julgado o Tema nº 1002 versou sobre imóvel objeto de incorporação imobiliária, sendo os fundamentos adotados no acórdão, porém,

único, a restituição dos valores pagos, assegurado ao vendedor sem culpa pelo distrato, de outro lado, o direito de reter parcela do montante (Súmula 543/STJ)” (Segunda Seção, julgado em 28/8/2019, DJe de 2/10/2019

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201800234365&dt_publicacao=02/10/2019, consulta em 12/10/2023. Em igual sentido: AgInt no REsp n. 1.806.095/CE, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 18/11/2019, DJe de 21/11/2019. (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900974616&dt_publicacao=21/11/2019, consulta em 10/10/2023); AgInt no AREsp n. 1.996.496/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 23/3/2023, DJe de 28/3/2023 https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103356241&dt_publicacao=28/03/2023, consulta em 10/10/2023.

³⁷³ Nesse sentido: “2. O propósito recursal consiste em dizer se: a) se o adimplemento das prestações de ambas as partes em contrato de compra e venda de imóvel submetido ao CDC obsta o exercício do direito de desistência pelo consumidor; e b) as consequências do exercício desse direito, se cabível. 3. De acordo com a Súmula 543 do STJ, “na hipótese de resolução de contrato de promessa de compra e venda de imóvel submetido ao Código de Defesa do Consumidor, deve ocorrer a imediata restituição das parcelas pagas pelo promitente comprador - integralmente, em caso de culpa exclusiva do promitente vendedor/construtor, ou parcialmente, caso tenha sido o comprador quem deu causa ao desfazimento”. 4. Na hipótese de contrato de promessa de compra e venda de imóvel submetido ao Código de Defesa do Consumidor, em regra, é lícito ao consumidor resilir unilateralmente o contrato (direito de desistência), assegurado ao vendedor não culpado pela desconstituição do negócio o direito de retenção de parcela do valor já adimplido. 5. O adimplemento das prestações por ambas as partes de contrato de promessa de compra e venda de imóvel submetido ao Código de Defesa do Consumidor obsta o exercício do direito de desistência pelo consumidor. 6. Na hipótese dos autos, merece reforma o acórdão recorrido, pois reconheceu, com base nas provas colacionados autos, que houve o cumprimento do contrato por ambas as partes, o que afasta o direito de desistência do promitente comprador, em prestígio à força obrigatória dos contratos, à segurança jurídica e ao princípio da confiança legítima” (REsp n. 2.023.670/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 12/9/2023, DJe de 15/9/2023 https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202202727139&dt_publicacao=15/09/2023, consulta em 12/10/2023).

³⁷⁴ REsp nº 1.740.911/DF, relator Ministro Moura Ribeiro, relatora para acórdão Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, julgado em 14/8/2019, DJe de 22/8/2019 (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801092506&dt_publicacao=22/08/2019, consulta em 09/10/2023).

aplicáveis aos empreendimentos imobiliários na forma de parcelamento do solo urbano, pois também nesses não é permitido o uso do compromisso de compra e venda como mero investimento realizado pelo promissário comprador. Nesse sentido, consta no acórdão prolatado no REsp nº 1.740.911/DF, de que foi relatora a Ministra Maria Isabel Gallotti:

Assim, a rescisão unilateral do contrato não deve ser vista como direito potestativo infenso a qualquer consequência significativa para desistente, e muito menos como investimento financeiro para o adquirente. O desfazimento do contrato não se deve tornar, artificialmente, mais interessante do que o cumprimento do contrato com a finalidade social a que se destinava: aquisição da unidade imobiliária.³⁷⁵

Apreciando hipótese de resolução do contrato de compromisso e compra e venda por iniciativa do adquirente, em que caso em que inexistente mora do vendedor, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no REsp nº 2.055.437/SP, relator Ministro Humberto Martins decidiu pela: I. impossibilidade de retenção das arras confirmatórias e inexigibilidade da taxa de fruição quando não existente construção no lote; II. incidência, sobre as parcelas a serem restituídas ao adquirente, de juros de mora a partir do trânsito em julgado do acórdão e de correção monetária a partir do pagamento de cada prestação pelo promissário comprador.³⁷⁶

Também em relação em relação aos contratos celebrados antes da vigência da Lei nº 13.786/2018, promovida a resolução por iniciativa do promissário comprador, sem fundamento na existência de mora do alienante, o Superior Tribunal de Justiça, admitiu a retenção, pelo promitente vendedor, de parcela entre 10% (dez por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) dos valores que recebeu.³⁷⁷

³⁷⁵ REsp nº 1.740.911/DF, relator Ministro Moura Ribeiro, relatora para acórdão Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, julgado em 14/8/2019, DJe de 22/8/2019 (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801092506&dt_publicacao=22/08/2019, consulta em 09/10/2023)

³⁷⁶ Conforme a ementa do acórdão: “7. As arras confirmatórias servem como garantia do negócio e início de pagamento, motivo pelo qual não podem ser objeto de retenção na resolução do contrato por iniciativa do comprador (AgInt nos EDcl no AgInt nos EDcl no AREsp nº 1.884.664/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe de 5/5/2022) 8. Nos termos da jurisprudência pacífica do STJ, é indevida a taxa de ocupação ou fruição após o desfazimento de promessa de compra e venda de lote não edificado, porquanto a rescisão não enseja qualquer enriquecimento do comprador ou empobrecimento do vendedor (...) 10. Na hipótese de resolução do compromisso de compra e venda de imóvel por iniciativa dos promitentes compradores, nos termos da jurisprudência do STJ, os juros de mora devem incidir a partir da data do trânsito em julgado, posto que inexistente mora anterior do promitente vendedor. Já a correção monetária das parcelas pagas, para efeitos de restituição, incide a partir de cada desembolso” (AgInt no REsp nº 2.055.437/SP, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 18/9/2023, DJe de 20/9/2023 - https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300550110&dt_publicacao=20/09/2023).

³⁷⁷ Nesse sentido: AgInt no REsp nº 1.806.095/CE, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 18/11/2019, DJe de 21/11/2019.) (https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900974616&dt_publicacao=21/11/2019); AgInt no AREsp nº 1.996.496/RJ, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 23/3/2023, DJe de 28/3/2023.)

Além disso, analisando hipótese de resolução de compromisso de compra e venda de lote não edificado, também o Superior Tribunal de Justiça afastou a cobrança de taxa de ocupação devida pelo promissário comprador, pela impossibilidade de ser utilizado como residência, como se verifica no AgInt no REsp nº 1.988.931/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão.³⁷⁸

Sobre a taxa de ocupação de lote não edificado, entretanto, observa-se que depois da implantação integral das obras de infraestrutura e transmissão da posse, é do promissário comprador a decisão por construir no lote, ou obter os respectivos frutos por outro modo, fato a ser considerado na fixação das perdas e danos a serem indenizadas ao promitente vendedor, inclusive nos contratos anteriores à vigência da Lei nº 13.786/2018.

A partir da vigência da Lei nº 13.786/2018, que introduziu o art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, para o caso de resolução por culpa do promissário comprador pode ser pactuada no compromisso de compra e venda taxa mensal de fruição do imóvel, limitada a 0,75% (setenta e cinco centésimos por cento) do valor atualizado do contrato, devida desde a transmissão da posse do lote ao adquirente e até a sua restituição do loteador.

Cabe observar que, em situação inversa, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu o direito do promissário comprador receber indenização por lucros cessantes em razão do atraso do promitente vendedor em transmitir a posse de lote não edificado, em razão da privação do uso do bem.³⁷⁹

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202103356241&dt_publicacao=28/03/2023; AgInt no AREsp nº 1.983.147/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 25/9/2023, DJe de 27/9/2023.)

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102891093&dt_publicacao=27/09/2023, consulta 10/10/2023.

³⁷⁸ Consta na ementa do acórdão: “AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. COMPROMISSO DE COMPRA E VENDA. RESCISÃO POR CULPA DO COMPRADOR. INDENIZAÇÃO PELO PERÍODO DE OCUPAÇÃO DO IMÓVEL PELO AUTOR (TAXA DE OCUPAÇÃO). LOTE DE TERRENO NÃO EDIFICADO. AUSÊNCIA DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA. JUROS DE MORA A PARTIR DO TRÂNSITO EM JULGADO. CORREÇÃO MONETÁRIA. DESEMBOLSO. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. Segundo a jurisprudência desta Corte Superior, “não há enriquecimento sem causa no caso de terreno não edificado, pois o comprador não pode residir no imóvel, devendo ser afastada a cobrança da taxa de ocupação do bem (AgInt no REsp nº 1.896.690/SP, de minha relatoria, QUARTA TURMA, julgado em 23/8/2021, DJe 26/8/2021)”. (AgInt no REsp n. 1.988.931/SP, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 9/8/2022, DJe de 19/8/2022,

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202200610529&dt_publicacao=19/08/2022, consulta em 10/10/2023). Em igual sentido o AgInt no REsp n. 2.055.437/SP, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 18/9/2023, DJe de 20/9/2023, anteriormente citado (https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300550110&dt_publicacao=20/09/2023, consulta 10/10/2023).

³⁷⁹ Conforme a ementa do acórdão: “2. Para a jurisprudência do STJ, há presunção dos prejuízos do comprador no caso de transcurso do prazo de entrega do imóvel, sendo devidos os lucros cessantes para reparar a injusta privação do uso do bem, ainda que se trate de lote não edificado. Precedentes. 2.1. A Justiça de origem condenou as agravantes ao pagamento de lucros cessantes, ante a presunção dos prejuízos dos compradores por causa do atraso na entrega do lote não edificado. 2.2 Inadmissível o recurso especial quando o entendimento

2.5 O parcelamento do solo urbano como atividade empresarial

O empresário é definido no art. 966 do Código Civil como “quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços”.³⁸⁰

Fábio Ulhoa Coelho afirma que:

Empresário é a pessoa que toma a iniciativa de organizar uma atividade econômica de produção ou circulação de bens ou serviços. Essa pessoa pode ser tanto *física*, que emprega seu dinheiro e organiza a empresa individualmente, como jurídica, nascida da união de esforços de seus integrantes.^{381, p. 63}

Segundo Marlon Tomazette, empresa e empresário não se confundem. Conforme esse autor:

A empresa é uma atividade e, como tal, deve ter um sujeito que a exerça, o titular da atividade (o empresário). Este é quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços (conceito do Código Civil, art. 966 – no mesmo sentido do art. 2.082 do Código Civil Italiano). O empresário é o sujeito de direitos, ele possui personalidade. Pode ele tanto ser uma pessoa física, na condição de empresário individual, quanto uma pessoa jurídica, na condição de sociedade empresária, de modo que as sociedades empresárias não são empresas, como afirmado na linguagem corrente, mas empresários.^{382, p. 70}

Alberto Asquini, ao analisar a legislação italiana, afirmou que é considerado empresário:

I) a pessoa física e a pessoa jurídica privada ou pública que exerce a atividade em nome próprio; II) a atividade exercida é econômica e de organização do trabalho alheio e do capital próprio e alheio; III) a organização da atividade se destina à produção e troca de bens ou serviços; IV) é

adotado pelo Tribunal de origem coincide com a jurisprudência do STJ (Súmula n. 83/STJ)” (AgInt no REsp n. 2.053.900/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira julgado em 2/10/2023, DJe de 6/10/2023 https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300303961&dt_publicacao=06/10/2023 consulta 21/10/2023). Em igual sentido: “1. A Segunda Seção, no julgamento dos EREsp 1.341.138/SP, de relatoria da eminente Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI (julgado em 9/5/2018 e publicado no DJe de 22/05/2018), concluiu que, “descumprido o prazo para a entrega do imóvel objeto do compromisso de compra e venda, é cabível a condenação da vendedora por lucros cessantes, havendo a presunção de prejuízo do adquirente, ainda que não demonstrada a finalidade negocial da transação”, de modo que a indenização dos lucros cessantes deve ser calculada com base no valor locatício do bem, no período de atraso na entrega do imóvel, o que, no caso dos autos, será apurado em liquidação de sentença” (AgInt no AREsp n. 2.324.609/SP, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 25/9/2023, DJe de 28/9/2023 https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202300775863&dt_publicacao=28/09/2023 consulta 21/10/2023).

³⁸⁰ Sendo excluídos da qualidade de empresário, em conformidade com o parágrafo único do art. 966 do Código Civil: “quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa”.

³⁸¹ COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2003. v. 1

³⁸² TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Comercial: teoria geral e direito societário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 1.

exercida com profissionalismo, em que o lucro é elemento natural, mas não essencial.³⁸³, p. 114-116

Marlon Tomazette relaciona os seguintes elementos característicos da condição de empresário: I) atividade econômica voltada para a produção de novas riquezas; II) responsabilidade pela “organização dos fatos da produção para o bem exercício da atividade”; III) exercício da empresa com profissionalidade; IV) assunção dos riscos da empresa, que são “incertos e ilimitados”³⁸⁴, p. 7071-7073; V) exercício da atividade “voltada à satisfação das necessidades alheias”, ou seja, voltada para o mercado.

Vicente de Abreu Amadei e Vicente Celeste Amadei³⁸⁵, p. 7-8, ao apresentar a visão empresarial do parcelamento do solo urbano, afirmam que se trata de atividade composta de três elementos básicos que são: a pessoa física ou jurídica; o capital, próprio ou de terceiros, necessário para o desenvolvimento do empreendimento; a matéria prima que é a gleba destinada à implantação do loteamento, ou do desmembramento.

Ainda Vicente de Abreu Amadei e Vicente Celeste Amadei³⁸⁶, p. 7-8 esclarecem que a pessoa física do empreendedor é considerada pessoa jurídica para os efeitos da legislação de Imposto de Renda, inclusive na escrituração dos livros contábeis. Dizem que o capital abrange os recursos financeiros, próprios ou adquiridos por empréstimo, e os físicos consistentes em equipamentos, máquinas, ferramentas e o mais que for necessário para as atividades de administração, arquitetura e engenharia. Por sua vez, a gleba pode ser própria do empreendedor, ou de terceiro que permanece sujeito às responsabilidades civis, administrativas e criminais que incidem no parcelamento do solo urbano.

E a atividade de parcelamento do solo preenche, em regra, os requisitos para a caracterização da natureza empresarial, ressalvada a possibilidade de sua realização diretamente pelos entes da administração pública direta, para a implantação de loteamentos destinados à população de baixa renda ou para a regularização fundiária.

A atividade de parcelamento do solo urbano é econômica e voltada para a produção e circulação de novas riquezas que são os lotes formados a partir da divisão da gleba, para o que

³⁸³ ASQUINI, Alberto. Perfis da Empresa. *Revista de Direito Mercantil*, nº 104. Tradução Fábio Konder Comparato. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

³⁸⁴ TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Comercial: teoria geral e direito societário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 1

³⁸⁵ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

³⁸⁶ *Ibid.*, p. 7-8

são utilizados recursos próprios do seu autor, ou obtidos por meio de financiamento ou investimento por terceiro.

Além disso, o loteador se responsabiliza integralmente pela atividade de parcelamento do solo urbano, o que abrange os aspectos econômicos, com planejamento das fontes de recursos e dos gastos, os aspectos técnicos de elaboração de projetos e plantas, obtenção de licenças, implantação da infraestrutura, vendas dos lotes e qualquer outra função ligada à administração do empreendimento.

Por isso, para a obtenção do resultado almejado deve o autor do parcelamento do solo agir de forma organizada, com adoção de todas as cautelas necessárias para o sucesso do empreendimento.

Ao organizar e se responsabilizar por todas as fases do empreendimento, o autor do parcelamento do solo urbano se apresenta aos adquirentes dos lotes como profissionalmente apto ao exercício daquela atividade específica, ainda que não promova essa atividade de forma reiterada.

Por fim, o parcelamento do solo urbano é voltado à satisfação das necessidades dos adquirentes dos lotes que são alienados por meio de oferta pública, observadas as condições e preços fixados pelo loteador.

Desse modo, a atividade de parcelamento do solo urbano é empresarial, pois economicamente organizada para a produção de bens e a sua circulação mediante oferta ao mercado.

Essa caracterização não se altera pelo fato do loteador particular, assim considerado como o autor de loteamento ou de desmembramento, ser pessoa física sem inscrição como empresário individual, porque a natureza da atividade não é afastada pelas condições individuais de quem a exerce.

Em razão da natureza empresarial da atividade, o autor do parcelamento do solo urbano assume os riscos que dela decorrem, pois como esclarece Alberto Asquini:

O risco da empresa – risco técnico inerente a cada procedimento produtivo, e risco econômico, inerente à possibilidade de cobrir, os custos do trabalho (salários) e dos capitais (juros) empregados, com os resultados dos bens ou serviços produzidos para trocas – faz com o que empresário se reserve um trabalho de organização e de criação para determinar de acordo com adequadas previsões o modo de atuação da produção e distribuição de bens. É esta a contribuição típica do empresário; daí aquela especial remuneração do empresário chamada lucro (margem diferencial entre os resultados e os custos) e que constitui o motivo normal da atividade empreendedora no plano econômico.^{387, p. 110-111}

³⁸⁷ ASQUINI, Alberto. Perfis da Empresa. *Revista de Direito Mercantil*, nº 104. Tradução Fábio Konder Comparato. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

Como atividade empresarial, o parcelamento do solo urbano pode ser promovido por pessoa física ou jurídica, assim como por empresário individual³⁸⁸ ou por sociedade empresária revestida por uma das formas previstas em lei, nessas incluídas as sociedades de responsabilidade limitada e a sociedade anônima que são as usualmente promotoras dessa espécie de empreendimento.

Embora seja dispensável para a caracterização da atividade empresarial, o lucro, ou a intenção de obter lucro, se apresenta como o resultado econômico esperado do empreendimento, o que de forma alguma se opõe à função social da empresa, pois conforme Daniel Carnio Costa e Alexandre Nasser de Melo:

Essa função social da empresa decorre da própria atividade econômica que exerce, ao produzir bens e/ou serviços para a população, promover a circulação de mercadorias, gerar empregos e pagar salários, recolher tributos, interagir com outras empresas e promover a inovação e a solução de problemas, pois, na busca pelo lucro, há também a busca pelo diferencial competitivo. Scalzilli *et al* (2018, p. 83) ressaltam que a função social é um efeito colateral benéfico, ou uma externalidade positiva geral pelas empresas.^{389, p. 46}

Sendo a atividade empresarial, está o autor do parcelamento do solo urbano sujeito à decretação da sua falência.

Apesar não se referir diretamente ao loteador como empresário, em seu arts. 18-F e 30 a Lei nº 6.766/1979 dispõe sobre os efeitos da falência do loteador, ou do proprietário da gleba, em relação ao patrimônio de afetação e aos contratos de compromisso de compra e venda dos lotes ou da área loteada.

E a falência, nos termos do art. 1º da Lei nº 11.101/2005, pode ser decretada em relação ao empresário e à sociedade empresária, o que, aliás, não é ignorado pela Lei nº 6.766/1979 que, além de dispor sobre a falência, também prevê os efeitos da insolvência civil em relação ao patrimônio de afetação e aos contratos celebrados no âmbito do parcelamento do solo urbano, com distinção entre o loteador empresário e o que, eventualmente, não for considerado empresário para efeito de recuperação judicial e falência.

2.5.1 O empreendedor responsável pela implantação do parcelamento do solo urbano

³⁸⁸ Conforme Fábio Ulhoa Coelho: “a empresa pode ser explorada por uma pessoa física ou jurídica. No primeiro caso, o exercente da atividade econômica se chama empresário individual; e no segundo, sociedade empresária” (2003, p. 64).

³⁸⁹ COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. *Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

O responsável pela implantação material do parcelamento do solo urbano é qualificado como empreendedor no art. 31-A, *caput*, da Lei nº 6.766/1979. Na forma das alíneas “a” a “e” do referido artigo, pode ser empreendedor:

- a) o proprietário do imóvel a ser parcelado;
- b) o compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou o foreiro, desde que o proprietário expresse sua anuência em relação ao empreendimento e subrogue-se nas obrigações do compromissário comprador, cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro, em caso de extinção do contrato;
- c) o ente da administração pública direta ou indireta habilitado a promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, desde que tenha ocorrido a regular imissão na posse;
- d) a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel a ser parcelado ou pelo poder público para executar o parcelamento ou a regularização fundiária, em forma de parceria, sob regime de obrigação solidária, devendo o contrato ser averbado na matrícula do imóvel no competente registro de imóveis;
- e) a cooperativa habitacional ou associação de moradores, quando autorizada pelo titular do domínio, ou associação de proprietários ou compradores que assumam a responsabilidade pela implantação do parcelamento.

Uma das finalidades do art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, que foi introduzido pela Lei nº 14.118/2021, consiste em delimitar a fixação de responsabilidades civis, administrativas e criminais do empreendedor e do proprietário do imóvel que não ostentem essa qualidade.

Por ser o responsável pela implantação do parcelamento do solo urbano, em princípio cabe ao empreendedor promover o planejamento das vendas esperadas, elaborar a previsão do preço a ser cobrado pelos lotes e projetar a expectativa do fluxo de caixa decorrente do recebimento das parcelas dos compromissos de compra e venda, considerando para a previsão desse fluxo a possibilidade de eventual mora por partes dos adquirentes, para que tenha recursos suficientes para o custeio das obras e serviços que são de sua responsabilidade.

Porém, não há vedação para que no contrato de parceria que for celebrado entre o terceiro empreendedor e o proprietário do imóvel sejam previstas obrigações específicas para cada um, com divisão do resultado econômico do empreendimento conforme for pactuado em razão dos encargos inerentes à distribuição dessas obrigações, situação em que também o proprietário será considerado empreendedor, isso além da pessoa que contrato sob o regime de parceria.

O responsável pelo empreendimento, de qualquer modo, tem a expectativa de receber os créditos oriundos das vendas dos lotes e dessa forma custear a implantação do parcelamento, ou quitar o financiamento que para isso contratar com instituição financeira.

Em razão da natureza da atividade, a eventual frustração da expectativa contida no planejamento econômico não isenta o autor do parcelamento do solo da obrigação de promover a implantação da infraestrutura indicada nas autorizações concedidas pelo Poder Público e das

que voluntariamente planejar para o empreendimento, como áreas de lazer com equipamentos específicos (piscinas, quadras esportivas e outros), responsabilidade que não se afasta ainda que as vendas dos lotes não se realizem conforme a previsão inicial, ou ocorram mora ou inadimplemento absoluto em relação a parte dos contratos de compromisso de compra e venda que forem celebrados.

Ao proprietário do imóvel que não for o empreendedor cabe, por sua vez, promover a escolha do responsável pela implantação do empreendimento com todas as cautelas necessárias, pois, além de perder a disponibilidade plena sobre a gleba, permanece responsável segundo as diferentes hipóteses previstas nas alíneas “a” a “d” do art. 6.766/1979.

Por sua vez, as responsabilidades do empreendedor e do proprietário do imóvel que não for empreendedor são previstas no art. 2º-A, alíneas “a” a “e”, da Lei nº 6.766/1979 que estabelecem que o proprietário do imóvel responde de forma direta, ou solidária, quando for o próprio empreendedor ou quando contratar pessoa física ou jurídica, em regime de parceria, para a implantação do parcelamento do solo urbano.

Isso afasta a possibilidade do proprietário do imóvel, na hipótese da alínea “d” do art. 2º-A da Lei nº 6.766/179, isentar-se de responsabilidade civil com fundamento de que não é o empreendedor, e permite que os adquirentes dos lotes, além das indenizações pelos danos que sofrerem, tenham o loteamento regularizado, inclusive pelo Município, e recebam as respectivas propriedades dos imóveis que adquiriram se o empreendedor e o proprietário não cumprirem integralmente as obrigações de implantar a infraestrutura e a de transmitir o domínio do lote após o recebimento do preço pactuado.

E a responsabilidade solidária incide em relação ao loteamento irregular e, também, ao clandestino.

Além disso, nas demais situações de caracterização da figura do empreendedor, que são as previstas no art. 2º-A, alíneas “b”, “d”, e “e”, da Lei nº 6.766/1979, permanecem os adquirentes dos lotes com o direito de exigir a transmissão do domínio dos imóveis que adquirirem, de forma a obrigar também o proprietário da gleba, salvo em relação ao ente da administração pública que poderá outorgar título destinado à constituição de direito de natureza diverso, para efeito de regularização fundiária, assim como podem adotar as medidas que forem cabíveis para que o parcelamento irregular e o clandestino sejam regularizados pelo empreendedor, pelo proprietário da gleba ou pelo Município, salvo se o parcelamento for promovido diretamente pelo Estado ou pela União que são os responsáveis pela regularização.

2.5.2 O empreendedor proprietário do imóvel a ser parcelado

O empreendedor proprietário do imóvel a ser parcelado pode ser pessoa física ou jurídica.

Como pessoa jurídica, pode se revestir da forma de sociedade empresária ou civil, sendo usual a prática de constituição de sociedade de responsabilidade limitada cujo capital social é formado pela transmissão da propriedade da gleba feita pelos sócios e antigos donos do imóvel, e que tem a finalidade exclusiva de realizar determinado parcelamento do solo urbano.

Por sua vez, o empresário individual pode solicitar a transformação do seu registro para o de sociedade empresária, sem que isso altere os direitos dos credores, como previsto nos arts. 996, § 3º, e 1.115 do Código Civil.

Se for pessoa física, o proprietário do imóvel que promover o parcelamento do solo urbano é considerado pela Receita Federal empresário individual, equiparado a pessoa jurídica, devendo apresentar anualmente a Declaração de Informações sobre Atividades Imobiliárias (DIMOB).³⁹⁰

O proprietário que atuar como loteador ao promover a implantação do parcelamento do solo urbano em sua gleba responde diretamente aos adquirentes dos lotes pelo cumprimento dos contratos que celebrar, bem como ao Poder Público pelo atendimento dos deveres previstos nas licenças obtidas e cumprimento das normas de natureza civil, administrativa e criminal.

³⁹⁰ O Regulamento do Imposto de Renda, instituído pelo Decreto nº 9.580/2018, dispõe que as pessoas físicas que promoverem o loteamento de terrenos são consideradas empresas individuais, equiparadas às pessoas jurídicas: “Art. 162. As empresas individuais são equiparadas às pessoas jurídicas. § 1º São empresas individuais: (...) III - as pessoas físicas que promovam a incorporação de prédios em condomínio ou loteamento de terrenos, nos termos estabelecidos na Seção II deste Capítulo (...) Art. 163. Serão equiparadas às pessoas jurídicas, em relação às incorporações imobiliárias ou aos loteamentos com ou sem construção, cuja documentação seja arquivada no Registro Imobiliário, a partir de 1º de janeiro de 1975. I - as pessoas físicas que, nos termos estabelecidos nos art. 29, art. 30 e art. 68 da Lei nº 4.591, de 1964, no Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, ou na Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, assumirem a iniciativa e a responsabilidade de incorporação ou loteamento em terrenos urbanos ou rurais; e II - os titulares de terrenos ou glebas de terra que, nos termos estabelecidos no § 1º do art. 31 da Lei nº 4.591, de 1964, ou no art. 3º do Decreto-Lei nº 271, de 1967, outorgarem mandato a construtor ou corretor de imóveis com poderes para alienação de frações ideais ou lotes de terreno, quando se beneficiarem do produto dessas alienações. Art. 164. Equipara-se, também, à pessoa jurídica, o proprietário ou o titular de terrenos ou glebas de terra que, sem efetuar o registro dos documentos de incorporação ou loteamento, neles promova a construção de prédio com mais de duas unidades imobiliárias ou a execução de loteamento, se iniciar a alienação das unidades imobiliárias ou dos lotes de terreno antes de decorrido o prazo de sessenta meses, contado da data da averbação, no Registro Imobiliário, da construção do prédio ou da aceitação das obras do loteamento. § 1º Para fins do disposto neste artigo, a alienação será caracterizada pela existência de qualquer ajuste preliminar, ainda que de simples recebimento de importância a título de reserva § 2º O prazo a que se refere o *caput* será, em relação aos imóveis havidos até 30 de junho de 1977, de trinta e seis meses, contado da data da averbação” (https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9580.htm, consulta em 13/10/2023).

2.5.3 O empreendedor promissário comprador, cessionário, promitente cessionário, ou foreiro do imóvel

Podem ser empreendedores o promissário comprador, o cessionário ou promitente cessionário e o foreiro do imóvel, agindo com anuência do proprietário que, por sua vez, em caso de extinção do contrato de compromisso, ou do aforamento, ficará sub-rogado nas obrigações do promissário comprador, do cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro.

A anuência do proprietário poderá ser concedida por escritura pública, ou por escrito particular com firma reconhecida³⁹¹, e será arquivada em conjunto com os documentos apresentados para o registro do parcelamento do solo urbano.

Essa anuência deverá ser manifestada por ambos os cônjuges, salvo se o proprietário for casado pelo regime da separação convencional de bens em que, na forma do art. 1.687 do Código Civil, é dispensada a outorga do consentimento.

O dever de sub-rogação nas obrigações do compromissário comprador, do cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro empreendedor, em caso de extinção do contrato, deverá ser indicado de forma expressa, ou inequívoca, na anuência manifestada pelo proprietário com o parcelamento do solo urbano.

A omissão desse dever na anuência com o empreendimento, entretanto, não prejudica os adquirentes dos lotes porque o dever de sub-rogação decorre de norma de natureza cogente e, portanto, não pode ser afastado pela convenção das partes.

Com isso, ocorrendo a extinção do contrato de compromisso de compra e venda ou do aforamento sem que o domínio do imóvel seja transmitido ao promissário comprador, cessionário do compromisso, ou ao foreiro empreendedor, deverá o proprietário prosseguir com o empreendimento a que anuiu, diretamente ou por intermédio de pessoa física, ou jurídica, que contratar para essa finalidade, em formato de parceria.

A sub-rogação do proprietário, dessa forma, abrange a realização das obras de infraestrutura do parcelamento do solo e todas as demais obrigações que o compromissário comprador, seu cessionário, ou o foreiro da gleba tiverem assumido para a implantação do parcelamento do solo urbano e contratado nas vendas dos lotes.

Em razão da anuência com o empreendimento, com o pagamento do preço do contrato de compromisso de compra e venda do lote deverá o proprietário da gleba outorgar em favor do adquirente o título de transmissão do domínio, ficando, se não o fizer, sujeito aos efeitos da

³⁹¹ Na forma do art. 221, incisos I e II, da Lei nº 6.015/1973, que dispõem: “Art. 221 - Somente são admitidos registro: I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas”.

adjudicação compulsória judicial ou extrajudicial, da sentença que for prolatada em ação que vise o suprimento da vontade não manifestada, ou da transferência direta mediante apresentação ao registro, pelo comprador, do contrato de compromisso de compra e venda e da prova da quitação do preço pactuado.

Essa obrigação não se altera pelo eventual inadimplemento do empreendedor em relação ao contrato de compromisso de compra e venda que tiver celebrado para a aquisição da gleba, porque a resolução desse contrato por culpa do promissário comprador transfere a responsabilidade integral pelo loteamento para o proprietário do imóvel, por força da sub-rogação que decorre da Lei nº 6.766/1979.

Contudo, enquanto os contratos de compromisso de compra e venda, sua cessão, ou o aforamento da gleba estiverem vigentes serão os titulares desses direitos, que ostentam a condição de empreendedores, diretamente responsáveis pela implantação do parcelamento do solo urbano perante o Poder Público e os adquirentes dos lotes, salvo no que se refere ao dever de transmitir a propriedade aos adquirentes dos lotes porque incide diretamente em relação ao titular do domínio da gleba.

Essa responsabilidade, ademais, subsiste em relação aos atos que praticaram em nome próprio e aos contratos que celebraram, mesmo se o proprietário também vier a ser responsabilizado de forma solidária.

A caracterização da atividade como empresarial ocorre, no período em que estiverem vigentes os contratos, em relação ao empreendedor promissário comprador, ao seu cessionário, ou ao foreiro da gleba a ser parcelada, o que afasta essa condição em relação ao proprietário da gleba que não for empresário.

Por sua vez, a manutenção da enfiteuse sobre imóveis particulares somente ocorre até a extinção das que foram constituídas antes da vigência do Código Civil de 2002 que, em seu art. 2.038, veda a constituição de novas enfiteuses e subenfiteuses.

Isso, contudo, não impede a subsistência das enfiteuses dos terrenos de marinha e acrescidos, que têm a União como senhorio direto, porque são regidas por legislação própria.

Por outro lado, a distinção entre empreendedor e proprietário da gleba, neste caso, somente perdura enquanto os contratos de compromisso de compra e venda, com suas cessões, ou o aforamento forem vigentes.

Adquirindo o compromisso comprador, ou o seu cessionário, a propriedade gleba, ou ocorrendo a extinção do aforamento de imóvel particular em favor do foreiro, no curso do empreendimento, passa a incidir a hipótese prevista na alínea “a” do art. 2ª-A da Lei nº

6.766/1979, pois, então, o empreendedor se confundirá com o proprietário do imóvel a ser parcelado.

2.5.4 O empreendedor ente da administração pública direta ou indireta

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades delegadas são pessoas jurídicas que, nas hipóteses previstas no art. 173 da Constituição Federal, podem intervir na ordem econômica em razão de relevante interesse coletivo.

A atuação desses entes, no parcelamento do solo urbano, é autorizada para os empreendimentos destinados ao uso habitacional, ou para a regularização fundiária de núcleos habitacionais irregulares em que deverá ser observada, também, a legislação específica para a forma adotada para a regularização.

Para atuar como empreendedor em relação a imóvel de que não for proprietário, o ente da administração pública direta, ou indireta que estiver habilitado para promover a desapropriação com a finalidade de implantação de parcelamento habitacional ou de realização de regularização fundiária de interesse social, depende da prévia e regular imissão na posse da gleba.

Por regular imissão na posse da gleba deve ser entendida a sua realizada mediante anuência do titular da propriedade a ser desapropriada, ou por decisão em ação judicial, pois, somente desse modo, terá o autor do empreendimento título apto para o registro, no Registro Imobiliário, dessa imissão.

Com o registro da imissão da posse no Registro Imobiliário, o Oficial de Registro de Imóveis abrirá matrícula para a gleba, se não houver, ou, se for necessário, promoverá a fusão das matrículas que forem relativas ao total da área a ser parcelada.³⁹²

Destarte, a imissão provisória na posse, estando registrada, é suficiente para o registro do parcelamento do solo urbano promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, autorizadas por lei para implantar projeto de habitação, como previsto no art. 18, §§ 4º e 5º, da Lei nº 6.766/1978.

Por sua vez, nos parcelamentos populares, a posse em que a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades delegadas estiverem provisoriamente emitidos poderá ser cedida em favor dos destinatários dos lotes, por contrato particular que, para todos os fins, terá força de escritura pública.³⁹³

³⁹² Arts. 167, inciso I, nº 36, 176-A, § 5º, inciso I, 235, inciso II, todos da Lei nº 6.015/1973.

³⁹³ Como previsto no art. 26, § 3º, da Lei nº 6.766/1979.

Ocorrendo a transmissão do domínio da gleba para a pessoa jurídica de direito público que promover a sua desapropriação, passa o empreendimento a ser realizado na forma da alínea “a” do art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979, em razão da confusão entre empreendedor e proprietário da gleba.

A desapropriação, por seu turno, é forma originária de aquisição do domínio do imóvel e, uma vez decretada por decisão judicial, somente resta ao ex-proprietário promover o levantamento do valor da indenização.³⁹⁴

E não tem o proprietário da gleba como se opor à implantação do parcelamento do solo urbano realizada ainda na fase de imissão provisória do expropriante na posse do imóvel que foi declarado de utilidade pública, o que se dá em razão da natureza originária da aquisição do domínio pela desapropriação, da autorização legal para a implantação de parcelamento do solo urbano desde a imissão do expropriante na posse da gleba, e da irreversibilidade da implantação, de fato, do loteamento com transmissão das posses dos lotes aos seus respectivos adquirentes.

Diante disso, a atuação como empreendedores das pessoas previstas na alínea “c” do art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979 não difere, em sua essência, do parcelamento do solo urbano implantado pelo proprietário da gleba.

³⁹⁴ O Conselho Superior da Magistratura do Estado de São Paulo, entretanto, adotou posições diferentes sobre a natureza da desapropriação amigável, ou seja, celebrada por transação entre o proprietário do imóvel e o expropriante, para efeito de ingresso do título no Registro Imobiliário. No julgamento da Apelação Cível nº 753-6/8/São Carlos, de que foi relator o Desembargador Gilberto Passos de Freitas, DOE 18/10/2007, foi decidido que a desapropriação amigável é forma derivada de aquisição do domínio, o que demanda a observação da continuidade dominial para o registro do título: “Registro de Imóveis. Dúvida julgada procedente. Negativa de acesso ao registro de carta de sentença expedida em ação de desapropriação. Desapropriação amigável. Forma derivada de aquisição do domínio. Necessidade de apresentação de planta demonstrativa da área original e de memorial descritivo com descrição do remanescente do imóvel após a desapropriação. Necessidade, ainda, de apresentação de CCIR e comprovação de quitação do ITR dos últimos cinco anos e do ITBI (ou comprovação de isenção deste). Ausência de atendimento às exigências. Registro inviável. Recurso não provido”. Por sua vez, no julgamento da Apelação nº 0023978-69.2011.8.6.0309/Jundiaí, j. 25/10/2012, decidiu que a desapropriação amigável também é forma originária de aquisição da propriedade, o que dispensa a observação da continuidade do domínio: “REGISTRO DE IMÓVEIS – Desapropriação amigável – Modo originário de aquisição da propriedade – Princípio da continuidade – Observação desnecessária – Princípio da especialidade – Obediência imprescindível - Carta de adjudicação – Desqualificação para registro – Não apresentação de planta da área para fins de verificação da perfeita individualização e abertura de matrícula – Dúvida prejudicada – Recurso não conhecido”. Sobre essa matéria, cabe observar que na desapropriação não consensual o preço do imóvel é depositado para levantamento pela pessoa que comprovar ser o titular do domínio, na forma do art. 34 do Decreto-lei nº 3.365/1941, o que não ocorre na desapropriação amigável em que é celebrado negócio jurídico consensual e bilateral entre o expropriante e o proprietário da coisa. Por isso, se o alienante não figurar como proprietário do imóvel, a consideração de que essa forma de desapropriação é originária enseja a perda do domínio, pelo seu titular, que para receber a indenização deverá mover ação judicial contra o expropriante.

2.5.5 O empreendedor pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário do imóvel ou pelo Poder Público

Considera-se empreendedor a pessoa física ou jurídica contratada pelo proprietário da gleba a ser parcelada ou pelo Poder Público, na forma de parceria e sob regime de obrigação solidária, com a finalidade de executar o parcelamento ou a regularização fundiária.

O contrato de parceria, nessa hipótese, deve ser averbado na matrícula do imóvel como requisito prévio para o registro do parcelamento do solo urbano solicitado pelo empreendedor em conjunto com o proprietário do imóvel, ou o Poder Público.

Desse modo, apesar do contrato de parceria não ser típico e não dizer respeito a direito real, a lei prevê a possibilidade do seu ingresso no Registro de Imóveis, por ato de averbação

É conveniente que esse contrato, que poderá ser celebrado por escritura pública, ou particular com firma reconhecida³⁹⁵, também seja arquivado em conjunto com os documentos apresentados para o registro do parcelamento do solo urbano, ainda que a sua averbação preceda ao registro especial previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979.

No contrato deverão ser fixados os deveres e direitos assumido pelas suas partes para a implantação do parcelamento do solo urbano, o que inclui o valor da remuneração do empreendedor e o valor a ser recebido pelo proprietário da gleba em que o parcelamento será implantado.

A celebração do contrato de parceria não demanda a constituição de pessoa jurídica em que os parceiros figurem como sócios, e isso seria, de fato, irrelevante para o efeito de distribuição da responsabilidade civil porque os parceiros respondem de forma solidária em relação ao Poder Público e aos adquirentes dos lotes.³⁹⁶

Por sua vez, imposto o regime de obrigação solidária, o proprietário do imóvel, ou o Poder Público, respondem diretamente, como se fossem loteadores, pelas obrigações decorrentes do parcelamento do solo urbano, tanto em relação aos adquirentes dos lotes como aos demais entes do Poder Público que forem responsáveis pela concessão das licenças e pela fiscalização da implantação do parcelamento do solo ou da regularização fundiária.

³⁹⁵ Na forma do art. 221, incisos I e II, da Lei nº 6.015/1973, que dispõem: “Art. 221 - Somente são admitidos registro: I - escrituras públicas, inclusive as lavradas em consulados brasileiros; II - escritos particulares autorizados em lei, assinados pelas partes e pelas testemunhas, com as firmas reconhecidas”.

³⁹⁶ O que ocorre ainda que na celebração do contrato de parceria as partes indiquem como fundamentação para a sua realização o art. 981 do Código Civil, que dispõe: “Art. 981. Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados. Parágrafo único. A atividade pode restringir-se à realização de um ou mais negócios determinados”.

Além do mais, a Lei nº 6.766/1979 não distingue entre o proprietário do imóvel e o Poder Público para efeito de contratação do empreendedor para implantar o parcelamento do solo ou promover a regularização fundiária, e não poderia fazer essa distinção porque a regularização fundiária também pode ser realizada pelos proprietários de imóveis e loteadores, na forma do art. 14, inciso III, da Lei nº 13.465/2017, bem como pode o parcelamento do solo urbano ser promovido pelo ente do Poder Público autorizado por lei.

2.5.6 O empreendedor cooperativa habitacional, associação de moradores ou associação de proprietários ou compradores

A cooperativa habitacional e a associação de moradores podem atuar como empreendedores e, portanto, responsáveis pela implantação do parcelamento do solo, mediante autorização do titular do domínio.

A autorização do titular do domínio pode ser outorgada para a cooperativa habitacional, ou para a associação dos moradores, por escritura pública, ou particular com firma reconhecida, a ser arquivada com o registro do parcelamento do solo urbano.

Por seu lado, a associação de moradores deve contar com a aprovação da assembleia de associados para receber a autorização do titular do domínio e assumir a obrigação de implantar o parcelamento do solo urbano. Porém, para efeito de registro do parcelamento do solo, basta que sejam apresentados ao Oficial de Registro de Imóveis o contrato celebrado com o proprietário do imóvel, ou o termo de anuência, e a prova da regularidade do registro da associação no Registro Civil de Pessoa Jurídica, com identificação do seu representante legal.

A Lei nº 6.766/1979, no art. 2^a-A, alínea “a”, também autoriza as associações de proprietários e a de compradores a atuarem como empreendedoras quando assumirem a responsabilidade pela implantação do parcelamento do solo, em situação distinta da associação que para essa finalidade for autorizada pelo proprietário do imóvel.

Nessa hipótese, a comprovação de que a associação de proprietários ou compradores assumiu a responsabilidade pela implantação do parcelamento do solo deve ser feita pela certidão da inscrição da associação no Registro Civil de Pessoa Jurídica e da averbação da ata da assembleia dos associados que autorizar a associação a atuar como empreendedora, para que seja arquivada em conjunto com os demais documentos apresentados para o registro do parcelamento do solo urbano.

As cooperativas são consideradas sociedades simples independentemente do seu objeto, como previsto no art. 982, parágrafo único, do Código Civil.³⁹⁷

O art. 53 do Código Civil, por seu turno, dispõe que as associações são constituídas pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos.

Ambas, ou seja, as cooperativas e as associações, respondem pelos atos que praticarem na qualidade de empreendedoras, tanto em relação aos adquirentes dos lotes como ao Poder Público, sujeitando-se as cooperativas habitacionais às normas do Código de Defesa do Consumidor conforme a orientação fixada pela Súmula nº 602 do Superior Tribunal de Justiça: “O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos empreendimentos habitacionais promovidos pelas sociedades cooperativas”.³⁹⁸

A associação de proprietários e a associação de moradores, por não serem constituídas para fins econômicos, devem atuar dentro dos limites definidos nos seus estatutos, inclusive quando agirem para a implantação do parcelamento do solo urbano ou a regularização fundiária de núcleo urbano formado de maneira irregular, ou clandestina.

Diante da sua natureza, as cooperativas habitacionais e as associações agem como empreendedoras realizando o parcelamento do solo urbano em proveito dos seus associados.

Por isso, a eventual implantação do parcelamento do solo urbano com a finalidade de comercialização dos lotes e obtenção de lucro, em atividade que melhor se caracteriza como mercantil, importa em desvio de finalidade que pode, dentre outras consequências, acarretar a responsabilidade dos administradores das cooperativas habitacionais e das associações pelos danos que causarem aos cooperados e associados.³⁹⁹

³⁹⁷ A Constituição Federal dispõe que a criação de associações e cooperativas independe de autorização específica (art. 5º, inciso XVIII), e que a lei apoiará o cooperativismo e outras formas de associativismo (art. 174, § 2º) e disciplinar adequado tratamento tributário para a cooperativas (art. 146, alínea “c”). Sobre as associações, ainda, a Constituição Federal assegura a liberdade associativa para fins lícitos e prevê que somente podem ser dissolvidas compulsoriamente ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial (art. 5º, incisos XVI e XIX).

³⁹⁸ Súmula nº 602 do Superior Tribunal de Justiça, Segunda Seção, j. 22/02/2018, DJe 26/02/2018. A submissão das cooperativas habitacionais ao Código de Defesa do Consumidor impede a cobrança de saldo residual, dos cooperados, por eventuais valores gastos com o empreendimento, salvo previsão em contrato e demonstração da origem do saldo extraordinário. Nesse sentido o acórdão prolatado no AgInt no AREsp nº 1.913.403/SP, relator Ministro Raul Araújo, em que consta: “3. A Corte de origem, analisando o acervo fático-probatório dos autos, concluiu que a agravante concordou que não haveria acréscimos aos valores inicialmente previstos para pagamento pelos cooperados e que, embora estivesse prevista tal possibilidade, não houve a efetiva demonstração da origem do saldo extraordinário, o que inviabiliza sua cobrança” (Quarta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 17/12/2021, https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202101772968&dt_publicacao=17/12/2021, consulta em 17/12/2023).

³⁹⁹ Nesse sentido: “1. Cuida-se de ação coletiva de consumo, na qual foi decretada a desconsideração da personalidade jurídica da cooperativa recorrente para que o patrimônio de seus dirigentes também responda pelas reparações dos prejuízos sofridos pelos consumidores na demora na construção de empreendimentos imobiliários, nos quais a recorrente teria atuado como sociedade empresária de incorporação imobiliária e, portanto, como fornecedora de produtos. (...) 10. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável aos

Por fim, a atuação das associações de moradores ou de proprietários de imóveis como empreendedoras, prevista no art. 2^a-A da Lei nº 6.766/1979, não se confunde com a atividade de administração, conservação, manutenção e disciplina de utilização dos imóveis que compõe os loteamentos e desmembramentos a que se refere o art. 36-A, também da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que diz respeito aos serviços dirigidos aos loteamentos e desmembramentos regulares, em especial quando adotadas as formas de loteamento fechado e de loteamento de acesso controlado.

2.6 A responsabilidade pela implantação do parcelamento do solo urbano

A atividade de parcelamento do solo urbano acarreta ao seu autor a responsabilidade pela implantação do loteamento ou do desmembramento, com observação das licenças concedidas pelo Poder Público, da legislação ambiental, urbanística e de proteção histórica e paisagística, e pelo cumprimento das demais obrigações legais e das contratuais assumidas com os adquirentes dos lotes, respondendo pelos danos que causar, em razão dessa atividade, com a totalidade do seu patrimônio, como previsto no art. 391 do Código Civil.

A primeira obrigação do autor do parcelamento do solo urbano, considerada a ordem cronológica da atividade, consiste na obtenção das licenças municipal ou distrital, assim como da estadual e da União quando exigíveis.

Deve, após, promover o registro do parcelamento do solo urbano no Registro Imobiliário, o que é requisito incontornável para que os lotes passem a ter existência jurídica como imóveis individualizados e, desse modo, possam ser alienados.

Na sequência, incumbe ao autor do parcelamento do solo realizar as obras de infraestrutura em conformidade com as licenças concedidas pelo Poder Público, dentro do prazo para isso fixado pelo Município ou Distrito Federal, o que pode fazer por seus próprios meios ou por empreiteiro que contratar.

Além disso, o autor do parcelamento do solo urbano deve cumprir as obrigações contratuais que assumir com os adquirentes dos lotes, assim como transmitir o domínio após o

empreendimentos habitacionais promovidos pelas sociedades cooperativas. Súmula 602/STJ 11. De acordo com a Teoria Menor, a incidência da desconsideração se justifica: a) pela comprovação da insolvência da pessoa jurídica para o pagamento de suas obrigações, somada à má administração da empresa (art. 28, caput, do CDC); ou b) pelo mero fato de a personalidade jurídica representar um obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados aos consumidores, nos termos do § 5º do art. 28 do CDC. 12. Na hipótese em exame, segundo afirmado pelo acórdão recorrido, a existência da personalidade jurídica está impedindo o ressarcimento dos danos causados aos consumidores, o que é suficiente para a desconsideração da personalidade jurídica da recorrente, por aplicação da teoria menor, prevista no art. 28, § 5º, do CDC. 13. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido” (REsp nº 1.735.004/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 26/6/2018, DJe de 29/6/2018).

integral recebimento do preço pactuado em compromisso de compra e venda quando consistir no negócio jurídico celebrado, observada a vedação legal à cláusula de arrependimento.

A mora pelo não cumprimento dessas obrigações no prazo, modo e forma previstos, ou a caracterização do inadimplemento absoluto pela impossibilidade de que sejam cumpridas de forma útil ao credor, importam no dever de indenizar pelos danos emergentes, lucros cessantes e danos morais quando existirem, assim como autorizam a resolução do contrato por culpa do devedor, ou o cumprimento forçado da obrigação quando ainda for possível, a critério do credor.

Conforme José de Aguiar Dias, a responsabilidade civil submete-se às seguintes exigências:

Convém esclarecer, aqui, que todos os casos de responsabilidade civil obedecem a quatro séries de exigências comuns: a) o dano, que deve ser certo, podendo, entretanto, ser material ou moral; b) e a relação de causalidade, a *causal connexion*, laço ou relação direta de causa a efeito entre o fato gerador da responsabilidade e o dano são seus pressupostos indispensáveis; c) a força maior e a exclusiva culpa da vítima têm, sobre a ação de responsabilidade civil, precisamente porque suprimem esse laço de causa a efeito, o mesmo efeito preclusivo; d) as autorizações judiciárias e administrativas não constituem motivo de exoneração de responsabilidade.^{400, p. 109}

Enzo Roppo, sobre os pressupostos da responsabilidade e do direito que o credor deve provar em juízo para a satisfação da sua pretensão em receber indenização, afirma que:

A pretensão do credor insatisfeito a ser indenizado pelo devedor pressupõe: 1) que o credor tenha sofrido um dano; 2) que o dano tenha sido causado pelo não cumprimento; 3) que o não cumprimento resulte de uma causa imputável ao devedor (a título de culpa ou, nos casos de responsabilidade objectiva, a título de risco). São estes os pressupostos da responsabilidade e do direito à indenização, que constituem matéria de prova em juízo.^{401, p. 291}

No âmbito contratual, o cumprimento das obrigações do autor do parcelamento do solo urbano deve ser integral e, portanto, apto a satisfazer todos os credores, incluídos os adquirentes dos lotes, pois como afirma Ernesto C. Wayar:

Por nuestra parte, hemos definido el pago o cumplimiento como “la realización de la prestación que le proporciona al acreedor el objeto debido para la satisfacción de su interés, al tempo que extingue el vínculo y libera eu deudor”.^{402, p. 21}

Nessa linha, pactuada hipoteca, alienação fiduciária, ou outra forma de garantia para a compra e venda do lote, deve o credor, assim que receber integralmente o seu crédito, outorgar

⁴⁰⁰ DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 1. p. 109.

⁴⁰¹ ROPPO, Enzo. *O Contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.

⁴⁰² WAYAR, Ernesto C. *Tratado de la Mora*. Buenos Aires: Lexis Nexix, 2007. Em tradução livre: “Por nossa parte, temos definido o pagamento ou cumprimento como ‘a realização da prestação que proporciona ao credor o objeto devido para a satisfação do seu interesse, ao tempo que extingue o vínculo e libera o devedor’”.

o termo de quitação que é o título hábil para a averbação do cancelamento do registro da garantia pelo Oficial de Registro de Imóveis.

Ainda em relação aos adquirentes dos lotes, as obrigações do autor do parcelamento do solo urbano para a consecução do empreendimento, em que se incluem a implantação da infraestrutura na forma prevista nas licenças concedidas pelo Poder Público e na publicidade realizada, são de resultado, porque deve fazê-lo de modo satisfatório, respondendo por eventuais vícios ou pela desconformidade entre aquilo a que se obrigou e o que entregou.

Embora o loteador não seja considerado empreiteiro para efeito de registro do parcelamento do solo urbano, promove a implantação da infraestrutura como se o fosse, porque se obriga para com o Poder Público e os adquirentes dos lotes pela boa execução das obras que lhe competem.

Ademais, a maior parte dessas obras são de construção civil, como a instalação de vias de circulação de veículos, calçadas, encanamentos de água e esgoto, estrutura para transmissão de energia elétrica, o que permite reconhecer a existência de obrigação com a mesma natureza que tem o construtor na incorporação imobiliária, que é de resultado. Nesse sentido, Sergio Cavaliere Filho afirma que: “A responsabilidade do construtor é de resultado, como já assinalado, por que se obriga pela boa execução da obra, de modo a garantir a sua solidez e capacidade para atender ao objetivo para o qual foi encomendada”.⁴⁰³, p. 336

A consequência de ser a obrigação de resultado, segundo Fábio Konder Comparato, é que somente se considera cumprida com a produção do resultado desejado:

Já na obrigação de resultado, a problemática se simplifica, pois só se considera adimplida a prestação com a efetiva produção do resultado. A ausência deste constitui por si só o devedor em mora, cabendo-lhe o ônus da prova de caso fortuito ou força maior para se exonerar da responsabilidade. Mas, em tal hipótese, não terá direito à contraprestação.⁴⁰⁴, p. 539

Por seu turno, na forma do art. 51, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, sempre que caracterizada relação de consumo será objetiva a responsabilidade do autor do parcelamento do solo urbano pelas obrigações relacionadas à execução do empreendimento e transmissão, aos adquirentes, do domínio dos lotes demarcados e dotados do restante da infraestrutura que se obrigou a implantar.

Everaldo Cambler, sobre a responsabilidade objetiva, esclarece:

⁴⁰³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

⁴⁰⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

Ainda que o sistema do atual Código Civil mantenha a reponsabilidade subjetiva como regra na apuração do dever de reparar o prejuízo, a realidade jurídica do sistema, em sua marcha evolutiva, apresenta situações especiais de responsabilidade sem culpa, a indicar a convivência de ambas no sistema jurídico civil pátrio.⁴⁰⁵, p. 179-180

Paulo Lôbo assevera que: “Na responsabilização objetiva, a ligação do fato ao sujeito imputável dá-se sem qualquer consideração de culpa. Nessa hipótese, para a ilicitude basta apenas a contrariedade a direito, do fato”⁴⁰⁶, p. 341.

Segundo Enzo Roppo, na reponsabilidade objetiva, a prova de que o devedor empregou a diligência normal não o exonera do dever de indenizar:

Ocupemo-nos agora das hipóteses de *responsabilidade objetiva*, em que o devedor que falta ao cumprimento regular da prestação é obrigado a indenizar pelos danos, ainda que o não cumprimento não possa atribuir-se a culpa sua: a prova de ter empregado a diligência normal não releva para o exonerar de responsabilidade.⁴⁰⁷, p. 285

Porém, é necessário distinguir os destinatários de cada uma das obrigações atribuídas ao autor do parcelamento do solo urbano, pois a relação do Município com o loteador, em razão as obras de infraestrutura, decorre da Lei nº 6.766/1979.

A infraestrutura e os equipamentos públicos previstos no art. 22 da Lei nº 6.766/1979⁴⁰⁸ transferem-se ao Município desde o registro do loteamento, e devem ser implantados conforme as licenças concedidas, assim como deve o loteador preservar o patrimônio histórico e paisagístico e promover a recomposição, ou a compensação ambiental prevista na licença concedida pelo Estado.

Com a conclusão das obras de implantação dessa infraestrutura, cabe ao Município emitir o Termo de Verificação e Execução de Obras (TVEO) previsto no § 3º do art. 22 das Lei nº 6.766/1979, podendo ser responsabilizado pela emissão do certificado que erroneamente abranger as obras não realizadas, ou promovidas de maneira distinta da prevista.

Pela natureza da atividade, também em relação à infraestrutura que se transfere ao Poder Público, deve a sua implantação, pelo loteador, ser considerada como decorrente de obrigação de resultado na hipótese de necessidade de refazimento pelo Município para efeito de regularização do loteamento.

⁴⁰⁵ CAMBLER, Everaldo. *Responsabilidade civil na incorporação imobiliária*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

⁴⁰⁶ LÔBO, Paulo. *Direito civil: obrigações*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

⁴⁰⁷ ROPPO, Enzo. *O Contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.

⁴⁰⁸ Essa infraestrutura consiste nas vias e praças, nos espaços livres e nas áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos que constarem no projeto e do memorial descritivo do loteamento.

Essa conclusão não se afasta pela ausência de contrato celebrado entre o loteador e o Município.⁴⁰⁹

Não bastasse a obrigação de atingir o resultado pretendido, a responsabilidade pelo descumprimento do dever de implantar a infraestrutura na forma das licenças concedidas, da publicidade realizada e dos contratos celebrados decorre diretamente da Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

Assim porque, em diferentes dispositivos, a Lei nº 6.766/1979 prevê a infraestrutura como integrante do parcelamento do solo urbano, cuja implantação é de responsabilidade do seu autor.

Desse modo se verifica: I) no art. 2º, que dispõe sobre a infraestrutura básica e a sua vinculação aos lotes; nos arts. 18-A e 18-C, § 1º, que preveem a possibilidade de constituição de patrimônio de afetação⁴¹⁰ abrangendo a infraestrutura e imputam ao loteador a responsabilidade pela qualidade da sua implantação; II) no art. 18-D, inciso III, que determina que é obrigação do loteador, no patrimônio de afetação, captar e preservar os recursos necessários para a conclusão da infraestrutura; III) no art. 16, § 1º, que prevê a possibilidade de o Município rejeitar as obras executadas pelo loteador; nos arts. 18, inciso V, e 22, a 3º, que imputam ao Município a responsabilidade pela verificação da adequação das obras de infraestrutura promovidas pelo loteador; IV) no art. 32-A que vincula o prazo para devolução do valor devido ao adquirente, em razão da resolução do contrato, ao estágio das obras de infraestrutura.

Ocorrendo o descumprimento da obrigação do loteador implantar a infraestrutura, o art. 38 da Lei nº 6.766/1979 determina que os valores que em razão disso forem depositados no Registro de Imóveis serão entregues ao Município, o que ocorre até o limite do que dispender para a regularização do loteamento.

Destarte, a responsabilidade pela implantação da infraestrutura é do loteador, o que não se altera pela imputação, ao Município, do dever de regularizar o loteamento clandestino e o irregular.

⁴⁰⁹ Comentando o dever de reparar por dano decorrente de delito e o de reparar por dano decorrente de concorrência desleal, Fábio Konder Comparato assevera: “Temos, assim, obrigações extracontratuais de meios e obrigações extracontratuais de resultado” (1978, p. 533).

⁴¹⁰ O artigo 18-C da Lei nº 6.766/1979 dispõe: “Art. 18-C. A Comissão de Representantes, a Prefeitura e a instituição financiadora da infraestrutura poderão nomear, às suas expensas, pessoa física ou jurídica para fiscalizar e acompanhar o patrimônio de afetação. § 1º A nomeação a que se refere o *caput* não transfere para o nomeante qualquer responsabilidade pela qualidade da implementação da infraestrutura, pelo prazo do termo de verificação da sua realização ou por qualquer outra obrigação decorrente da responsabilidade do loteador, seja legal ou oriunda dos contratos de alienação dos lotes, de obra e de outros contratos eventualmente vinculados ao loteamento”.

Por isso, uma vez demonstrada a não realização das obras de infraestrutura, ou a sua realização de forma parcial, ou inadequada para a finalidade a que se destina, compete ao loteador suprir a omissão e indenizar pelos danos que causar.

A relação do loteador com o Município, que decorre da lei, não afasta o direito de o adquirente receber o seu lote dotado da infraestrutura prevista para o parcelamento do solo, bem como das obras adicionais que o loteador voluntariamente pactuar no contrato, oferecer na publicidade ou fizer constar no projeto apresentado para o registro do parcelamento do solo urbano.

Em razão disso, também o adquirente pode demandar indenização pelos danos que sofrer em razão da não implantação integral da infraestrutura, ou da implantação de equipamentos públicos que forem inservíveis para os fins a que se destinam, ou que apresentarem defeitos que impeçam a plena utilização do lote que, cabe reiterar, consiste em imóvel dotado da infraestrutura básica prevista na Lei nº 6.755/1979.

Apesar de, exceto na relação de consumo tutelada pelo Código de Defesa do Consumidor, não existir outra previsão legal imputando ao loteador responsabilidade civil objetiva pela não implantação da infraestrutura na forma como se obrigou, do que decorre que responde de forma subjetiva pelo descumprimento das obrigações legais e contratuais relacionadas à atividade de parcelamento do solo urbano, são difíceis de ocorrer hipóteses de exclusão dessa responsabilidade com fundamento na ausência de dolo ou de culpa.

Ao contrário, as chuvas excessivas, o furto ou roubo de maquinários ou equipamentos, a greve de funcionários, a demora das concessionárias de serviços públicos podem influir na decisão sobre a manutenção ou resolução do contrato, bem como sobre a caracterização de responsabilidade pelos encargos decorrentes da mora, em especial quando, apesar do atraso, as obras são regularizadas, mas não elidem a responsabilidade do loteador implantar, de forma integral, a infraestrutura do loteamento, ou indenizar quando não o fizer.

Cabe anotar, nesse ponto, que o Superior Tribunal de Justiça, no AgInt no AREsp nº 1.635.882/PR, relator Ministro Raul Araújo, manteve a condenação do loteador por atraso na entrega do imóvel, porque as questões relativas à regularidade do imóvel loteado, incluídas as relacionadas à demora em concessão de licença pelo Poder Público, são de sua integral responsabilidade.⁴¹¹

⁴¹¹ Consta no acórdão: “1. A Corte de origem concluiu que as questões relativas à regularidade do loteamento são de integral responsabilidade do vendedor, que, ao iniciar o empreendimento com a intenção de venda e obtenção de lucro, deveria ter-se resguardado da efetiva regularidade da área para então disponibilizar a venda. Não houve, assim, caso fortuito ou força maior. 2. Nesse contexto, a modificação de tal entendimento lançado no v. acórdão recorrido demandaria o revolvimento de suporte fático-probatório dos autos, o que é inviável em

Sobre os efeitos da mora, contudo, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgInt no AREsp n. 1.579.523/PR, relator Ministro Raul Araújo, consignou que o atraso na entrega da obra não basta, por si só, para caracterizar dano moral.⁴¹² No caso concreto, porém, foi mantida a condenação em danos morais em razão do tempo em que o loteador permaneceu em mora, do fato de que o preço do compromisso de compra e venda estava quitado, e porque o loteamento era irregular.

Por seu turno, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a existência de responsabilidade civil do Estado, de forma solidária e objetiva, pelos danos ambientais decorrentes da implantação de loteamento clandestino em área de preservação permanente⁴¹³, bem como reconheceu a responsabilidade solidária de Município que, embora exercendo a atividade de fiscalização, permitiu a ocorrência de dano ambiental decorrente da não regularização do loteamento às expensas do loteador.⁴¹⁴

sede de recurso especial, a teor do que dispõe a Súmula 7 deste Pretório. 3. Em se tratando de resolução de contrato de compra e venda de imóvel por culpa exclusiva do promitente-vendedor, é devida a imediata e integral restituição das parcelas pagas pelo promitente-comprador (Súmula 543/STJ), não havendo falar na aplicação da teoria do adimplemento substancial. Precedentes” ((AgInt no AREsp n. 1.635.882/PR, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 24/8/2020, DJe de 15/9/2020, https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201903673312&dt_publicacao=15/09/2020, consulta em 21/10/2023).

⁴¹² Nesse sentido: “2. ‘O inadimplemento contratual, consubstanciado no atraso na entrega do imóvel, não é capaz, por si só, de gerar dno moral indenizável. Precedentes’ (AgInt no AREsp 1.366.092/ES, Rel. Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 18/06/2019, DJe de 28/06/2019). 3. No entanto, na espécie, foi reconhecida pelo Tribunal de origem a existência de circunstância excepcional a ensejar a reparação por danos morais, assentando que a ora agravada procedeu à quitação integral das parcelas assumidas, durante um ano, mas não lhe foi entregue o terreno, uma vez que o loteamento imobiliário objeto do contrato era irregular. A pretensão de revisar tal entendimento demandaria reexame de matéria fático-probatória, o que é inviável em sede de recurso especial, consoante preconiza a Súmula 7/STJ” (AgInt no AREsp nº 1.579.523/PR, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 20/4/2020, DJe de 4/5/2020, https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902673228&dt_publicacao=04/05/2020, consulta e, 26/10/2023).

⁴¹³ Conforme o REsp nº 1.666.027/SP, relator Ministro Herman Benjamin, em que consta na ementa: “4. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005. 5. Tendo a Corte de origem, à luz dos elementos fático-probatórios dos autos, consignado que o Estado de São Paulo, ora recorrente, falhou no dever de prestação do serviço público ao incorrer em omissão, tornando possível a implantação de loteamento clandestino, rever tal entendimento demanda o reexame dos elementos de cognição dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ”. (Segunda Turma, julgado em 19/10/2017, DJe de 1/2/2018 https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201603324387&dt_publicacao=01/02/2018, consulta 21/10/2023).

⁴¹⁴ Nesse sentido o acórdão prolatado no REsp nº 1.113.789/SP, relator Ministro Castro Meira: “4. O fato de o município ter multado os loteadores e embargado as obras realizadas no loteamento em nada muda o panorama, devendo proceder, ele próprio e às expensas do loteador, nos termos da responsabilidade que lhe é atribuída pelo art. 40 da Lei 6.766/79, à regularização do loteamento executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. 5. No caso, se o município de São Paulo, mesmo após a aplicação da multa e o embargo da obra, não avocou para si a responsabilidade pela regularização do loteamento às expensas do loteador, e dessa omissão resultou um dano ambiental, deve ser responsabilizado, conjuntamente com o

Com fundamento no poder de fiscalização e na responsabilidade pela regularização de loteamento irregular, também o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a legitimidade do Município para mover ação civil pública contra o loteador para que regularize o empreendimento que promoveu.⁴¹⁵

Por sua vez, a responsabilidade pela recomposição dos danos ambientais é objetiva, por força de lei.⁴¹⁶ Além disso, segundo Hugo Mazzilli, os deveres de preservar parte do imóvel para cobertura vegetal, ou de conservar vegetação de preservação permanente, são de natureza *propter rem* sempre que houver previsão legal, razão pela qual o titular do direito sobre o imóvel está sujeito ao seu cumprimento:

Quando a lei impõe deveres *propter rem*, o proprietário de imóvel pode sujeitar-se, v.g., independentemente de dano ou nexa causal, ao dever de conservar vegetação de preservação permanente ou ao dever de reservar uma porcentagem da área do imóvel para cobertura vegetal (como a *reserva legal* ou a *servidão ambiental*).^{417, p. 208-209}

Conforme decidido pelo Superior Tribunal de Justiça, no EDcl no REsp nº 843.978/SP, relator Ministro Herman Benjamin, a reponsabilidade pela recomposição de danos ambientais é solidária entre o loteador e o representante de vendas.⁴¹⁸ Nesse acórdão foi citado precedente

loteador, pelos prejuízos daí advindos, podendo acioná-lo regressivamente” (Segunda Turma, julgado em 16/6/2009, DJe de 29/6/2009.)

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200900438462&dt_publicacao=29/06/2009, consulta em 21/10/2023).

⁴¹⁵ Como se verifica na ementa do acórdão prolatado no REsp nº 1.377.734/AC, relator Ministro Herman Benjamin, em que consta: “4. A jurisprudência do STJ é firme no sentido “de que o Município tem o poder-dever de agir para fiscalizar e regularizar loteamento irregular, pois é o responsável pelo parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, atividade essa que é vinculada, e não discricionária.” (REsp 447.433/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 22/6/2006, p. 178). 5. Contudo, esse poder-dever de agir do Município não exclui a sua legitimidade ativa para a Ação Civil Pública contra o loteador. 6. Esclareça-se que a responsabilidade civil do Município é solidária com o loteador, mas é de execução mediata, ou seja, só deverá pagar ou regularizar caso o loteador não possa fazê-lo. 7. Assim, pode o Município propor a Ação Civil Pública contra o loteador. 8. Recurso Especial provido para reconhecer a legitimidade ativa do Município e determinar o retorno dos autos para a origem a fim de que o Tribunal a quo prossiga no julgamento”. (REsp n. 1.377.734/AC, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 8/11/2016, DJe de 19/12/2016.)

https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201300594827&dt_publicacao=19/12/2016, consulta 20/10/2023).

⁴¹⁶ Nesse sentido o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 prevê que o poluidor, independentemente da existência de culpa, deve indenizar, ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros que forem afetados por sua atividade.

⁴¹⁷ MAZZILLI, Hubo. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴¹⁸ Segundo a ementa do acórdão: “1. Trata-se, na origem remota, de Ação Civil Pública movida contra loteadores e representantes de vendas, sob o fundamento de implantação de loteamento não registrado (clandestino). 2. No dano ambiental e urbanístico, a regra geral é a do litisconsórcio facultativo. Segundo a jurisprudência do STJ, nesse campo a “responsabilidade (objetiva) é solidária” (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202); logo, mesmo havendo “múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio”, abrindo-se ao autor a possibilidade de “demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo” (REsp nº 880.160/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.5.2010). 3. Contudo, como única forma de garantir plena utilidade e eficácia à prestação jurisdicional, impõe-se o litisconsórcio necessário entre o loteador e o adquirente se este, por mão própria, altera a situação física ou realiza obras no lote que, ao final, precisarão ser demolidas ou removidas.

no sentido de que a responsabilidade por dano ambiental atinge o adquirente e o possuidor do lote que tiver promovido alterações no bioma protegido.

Sobre esse tema, Hugo Mazzilli adverte que “não existe direito adquirido de poluir”⁴¹⁹, p. 207, pois, ainda conforme esse autor: “A rigor, inexistente direito adquirido de natureza particular, em prejuízo do interesse coletivo de gerações futuras”.⁴²⁰, p. 208

Nessa linha, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a ocupação da gleba não permite a manutenção das construções com fundamento na teoria do fato consumado, quando ocorridos danos ambientais.⁴²¹

Além da responsabilidade civil, o art. 50 da Lei nº 6.766/1979 impõe ao autor do parcelamento do solo urbano responsabilidade penal ao tipificar como crimes contra a

Precedentes: REsp 901.422/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009; REsp 1.194.236/RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 27.10.2010; REsp 405.706/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 23.9.2002. 4. A Segunda Turma do STJ, com a composição atual, em julgamento unânime e em relação ao mesmo loteamento ora em questão, assim já se posicionou: “Na ação civil pública de reparação a danos contra o meio ambiente os empreendedores de loteamento em área de preservação ambiental, bem como os adquirentes de lotes e seus ocupantes que, em tese, tenham promovido degradação ambiental, formam litisconsórcio passivo necessário” (REsp 901.422/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 14.12.2009, grifo acrescentado). 5. No citado precedente, acrescentou a eminente Relatora, Ministra Eliana Calmon, em seu Voto: “Ora, como julgar a validade do parcelamento e as alterações empreendidas no meio ambiente unicamente com relação aos empreendedores, excluindo os adquirentes e ocupantes que também possam ou já tenham realizado alterações no bioma protegido pelas normas ambientais? De fato, a tutela do meio ambiente, como direito difuso, pressupõe a máxima concentração de medidas para que sua eficácia seja ótima, revelando-se a ação civil pública como instrumento concretizador dessa máxima efetividade da reparação e precaução do meio ambiente” (REsp 901.422/SP, Segunda Turma, DJe 14.12.2009). 6. “O litisconsórcio, quando necessário, é condição de validade do processo e, nessa linha, pode ser formado a qualquer tempo, enquanto não concluída a fase de conhecimento (...)” (AgRg no Ag 420256/RJ, Rel. Ministro Ari Pargendler, Terceira Turma, DJ 18/11/2002). No mesmo sentido: REsp 146.099/ES, Rel. Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, Quarta Turma, DJ 14/02/2000; REsp 260.079/SP, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Quarta Turma, DJ 20/06/2005” (EDcl no REsp n. 843.978/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 7/3/2013, DJe de 26/6/2013.)
https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200600890578&dt_publicacao=26/06/2013

⁴¹⁹ MAZZILLI, Hubo. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 208

⁴²¹ Nesse sentido: “I - Na origem, trata-se de ação civil pública, objetivando garantir a preservação do meio ambiente e a ordem urbanística do Município de Pirambu/SE, pleiteiam a demolição de construções levantadas no loteamento chamado “Praia do Sol”. Na sentença o pedido foi julgado procedente. No Tribunal a quo, a sentença foi reformada para dar provimento à apelação interposta. II - Ainda que o Tribunal de origem tenha garantido o direito à habitação dos moradores dos imóveis, considerando que a presente ação foi proposta anos depois das construções irregulares, essa decisão contraria a Súmula 613/STJ, pela qual “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de Direito Ambiental”. III - O acórdão combatido encontra-se, portanto, em dissonância com o entendimento consolidado dessa Corte acerca da necessária remoção de todos os materiais e entulhos decorrentes da ocupação irregular, a fim de que o meio ambiente readquira os seus atributos naturais e anteriores à construção. Vejamos os seguintes precedentes: REsp 1869672 / CE; RELATOR Ministro FRANCISCO FALCÃO; SEGUNDA TURMA; DATA DO JULGAMENTO 15/09/2020; DJe 23/09/2020; AREsp 1647274 / PR; RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN; SEGUNDA TURMA; DATA DO JULGAMENTO 09/02/2021; DJe 17/12/2021” (AgInt no REsp nº 1.997.932/SE, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/4/2023, DJe de 26/4/2023, https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202201129244&dt_publicacao=26/04/2023, consulta 21/10/2023).

administração pública, puníveis com penas de reclusão de um a quatro anos e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, as seguintes condutas:

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Esses crimes são qualificados quando cometidos por meio de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que demonstrem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado, ou vender lotes com inexistência de título legítimo de propriedade da gleba ou com omissão sobre esse fato, salvo se constituir crime mais grave.

Além disso, o art. 51 da Lei nº 6.766/1979 prevê que quem, de qualquer modo, concorrer para esses crimes responderá pelas penas a ele cominadas, para o que devem ser considerados, em especial, os atos praticados como mandatário do loteador, diretor ou gerente de sociedade.

Por sua vez, o art. 52 da Lei nº 6.766/1979 dispõe que é crime punível com pena de uma a dois anos de detenção, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, ou promover o registro de compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de direitos, ou contrato de venda de lote em loteamento ou desmembramento não registrado.

Pela prática do crime previsto no art. 52 da Lei nº 6.766/1979 respondem o Oficial de Registro de Imóveis e, também, todos os que para ele concorrerem.

2.7 O cancelamento e a alteração do registro do parcelamento do solo urbano por iniciativa do loteador

O loteador pode promover a alteração ou o cancelamento do registro do parcelamento solo urbano no Registro Imobiliário, por sua iniciativa, cumprindo os requisitos previstos nos arts. 23 e 28 da Lei nº 6.766/1979.

Tanto o cancelamento como a alteração do registro do loteamento são feitos por averbação na matrícula em que esse registro foi realizado, na forma dos arts. 246 e 248 da Lei nº 6.766/1979.

Ao contrário do que ocorre com os atos de registro em sentido estrito, as hipóteses de averbação são previstas em rol aberto porque abrangem as sub-rogações e as outras circunstâncias que alterem o registro do imóvel ou repercutam nos direitos inscritos.

Para a averbação do cancelamento, ou da alteração do registro do parcelamento do solo urbano, devem ser apresentadas as anuências de todos os adquirentes dos lotes.

Além disso, para o cancelamento devem ser apresentadas anuências do Município, ou Distrito Federal, e do Estado, e para a alteração do projeto de loteamento registrado são necessárias as novas licenças do Município, Distrito Federal, e Estado quando exigível.

A alteração do registro do loteamento que tem como causa a modificação do projeto aprovado repercute nos contratos das vendas dos lotes e no plano urbanístico originalmente previsto, razão pela qual são imprescindíveis as anuências dos compromissários compradores e as novas licenças expedidas pelo Poder Pública.

Contudo, se a alteração pretendida for restrita aos aspectos obrigacionais previstos na minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda como, por exemplo, a inclusão ou modificação das restrições urbanísticas convencionais, sem repercussão no projeto de parcelamento do solo, bastarão as anuências de todos os adquirentes dos lotes.

E não pode o Oficial de Registro de Imóveis dispensar essas anuências e licenças sob o fundamento de que as alterações na minuta de contrato padrão, ou no projeto de loteamento, são de pequena monta, ou não repercutem sobre todos os lotes, ou somente visam a superar eventuais impedimentos fáticos para a implantação na forma projetada e aprovada, como, por exemplo, a remoção de obstáculos naturais, por serem matérias cuja análise não se inserem nas suas atribuições.

Outrossim, na forma dos incisos II e III do art. 23 da Lei nº 6.766/1979, o loteador pode requerer o cancelamento do registro do loteamento quando nenhum lote houver sido objeto de contrato, ou em conjunto com os adquirentes quando já alienados lotes.

As anuências de todos os adquirentes dos lotes são obrigatórias porque o cancelamento do registro terá como consequência o distrato dos contratos que celebraram.

Por não ter o Oficial de Registro de Imóveis conhecimento dos contratos de alienação dos lotes não registrados, e porque o cancelamento do registro do loteamento pode repercutir no plano urbanístico do Município e das regiões metropolitanas, assim como importar na obrigação de recompor o meio ambiente diante de obras já realizadas, para a sua realização devem ser apresentadas as anuências da Prefeitura, do Distrito Federal e do Estado.

No entanto, o § 1º do art. 23 da Lei nº 6.766/1979 dispõe que a Prefeitura e o Estado somente podem se opor ao cancelamento do registro do loteamento quando comprovarem que

será inconveniente para o desenvolvimento urbano, ou que promoveram qualquer melhoramento na área loteada e adjacências.

O cancelamento do registro do loteamento demanda a instauração do procedimento previsto no art. 23, §§ 2º e 3º, da Lei nº 6.766/1979, em que realizada a publicação de edital pelo Oficial de Registro de Imóveis, para conhecimento dos interessados que poderão oferecer impugnação em trinta dias contados da última publicação.

Após esse prazo, com ou sem impugnação, o requerimento de cancelamento será encaminhado ao Juiz competente, que é o Juiz Corregedor Permanente por se tratar de procedimento administrativo, que determinará a realização de vistoria judicial na gleba para verificar a inexistência de adquirentes nela instalados e que decidirá após a manifestação do Ministério Público.

Como decidido pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do RMS n. 60.343/SP, relator Ministro Moura Ribeiro⁴²², o cancelamento do registro do loteamento não se confunde com o cancelamento do próprio procedimento de registro,

Por fim, a desistência de registro de título prenotado, prevista no art. 206 da Lei nº 6.015/1973, somente se aplica às solicitações de registro de parcelamento do solo urbano que ainda se encontrarem em tramitação perante o Oficial de Registro de Imóveis, ou seja, em que o registro do parcelamento não foi promovido, o que pode acontecer em razão de exigência pendente de atendimento, ou porque não decorreu o prazo legal para a qualificação do título pelo oficial registrador.

2.8 Loteamento fechado e loteamento de acesso controlado

Nos loteamentos, qualquer que seja a sua modalidade, a propriedade das vias de circulação, das praças, dos espaços livres e das áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos são transferidas ao Município, tão logo promovido o seu registro, como disposto no art. 22 da Lei nº 6.766/1979.

Apesar disso, e por diferentes razões, passou-se a adotar a figura do loteamento fechado em que a área em que implantado o loteamento é cercada mediante instalação de muros, passando o acesso a ser controlado por sistema próprio, adotado pelos proprietários dos lotes.

⁴²² Por acórdão em que consta na ementa: “4. Cancelar o procedimento do pedido de registro de loteamento é diferente de pedir o cancelamento do registro do loteamento, hipótese em que a tradição para a Municipalidade já se operou;” (RMS n. 60.343/SP, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 18/8/2020, DJe de 26/8/2020, https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900724351&dt_publicacao=26/08/2020, consulta 21/10/2023).

O fechamento do imóvel loteado e a restrição de acesso depende de norma autorizadora específica, expedida pelo Município, o que não altera a submissão do loteamento às normas da Lei nº 6.766/1979.

Ao autorizar o fechamento da área, mediante lei ou decreto⁴²³, o Município, como regra geral, transmite aos proprietários dos lotes a responsabilidade pela manutenção interna do imóvel loteado.

Contudo, por ser precária, a autorização municipal para o fechamento da área do loteamento é realizada por tempo determinado, ficando os titulares dos lotes sujeitos à sua não renovação, ou eventual revogação por ato do próprio Município.

Embora tenha aspectos favoráveis aos proprietários dos lotes, como o proporcionado pela adoção de sistema de segurança privada, o rateio do valor destinado à manutenção da área de uso comum situada no interior do loteamento e dos serviços que deixam de ser prestados pelo Município, como os de limpeza urbana, constituiu, por muitas vezes, fonte de litígios, em especial quando esses serviços são prestados por associações de moradoras, com cobrança de taxas de contribuição.

Na forma do art. 5º, inciso XX, da Constituição Federal, ninguém pode ser constrangido a se associar, ou a permanecer associado.

Para suprir a omissão até então existente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi alterada pela Lei nº 13.465/2017, passando a prever, no § 8º do art. 2º, a figura do loteamento de acesso controlado como sendo: “a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”.

Essa nova disposição não alterou a natureza de parcelamento do solo urbano de que é dotado o loteamento de acesso controlado, com o que o domínio das vias e praças, dos espaços livres e das áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, previstas no projeto aprovado e no memorial descritivo, continuam sendo transmitidas ao domínio do Município a partir do registro previsto nos arts. 18 e 22 da Lei nº 6.766/1979.

Apesar disso, em relação aos proprietários dos lotes a previsão legal da figura do loteamento de acesso controlado constitui fator de maior segurança jurídica, porque afasta a precariedade da norma municipal que simplesmente autoriza o fechamento da área do imóvel loteado e o controle do acesso ao seu interior.

⁴²³ O que teria, em tese, amparo nos arts. 7º e 8º do Decreto-Lei nº 271/1967.

Falta na Lei nº 6.766/1979, entretanto, a previsão da possibilidade de exigência da instituição de medidas compensatórias para a autorização da implantação de loteamento de acesso controlado, como as relacionadas no § 4º do art. 4º para os condomínios de lotes, destinadas ao favorecimento do Município, da população em geral e da proteção da paisagem urbana.

Porém, a omissão da Lei nº 6.766/1979 sobre essas medidas pode ser suprida pela sua previsão na lei que instituir o plano diretor ou que definir as normas urbanísticas nos municípios em que esse plano não for obrigatório.

Assim, apesar de serem modalidades de loteamento, o loteamento fechado e o loteamento de acesso controlado não se confundem.

Em relação ao custeio da manutenção de loteamento fechado e de loteamento de acesso controlado, a Lei nº 13.465/2017 alterou a Lei de Parcelamento do Solo Urbano para, em seu art. 36-A, parágrafo único, prever a possibilidade de constituição de associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos, para a finalidade de preservação das áreas comuns, prestação de outros serviços como de limpeza e segurança privada, e cobrança do rateio desses serviços entre todos os beneficiário que são os moradores do loteamento.

Além disso, foi atribuída à associação de moradores, quando constituída, a possibilidade de disciplinar a utilização das áreas comuns e a convivência entre os moradores⁴²⁴, de forma similar ao que, nos condomínios edilícios, é feito pelo regulamento do condomínio.

A regulamentação a ser feita pelo estatuto da associação de moradores, entretanto, não pode instituir ou alterar restrição urbanística convencional, em substituição do contrato padrão arquivado com o registro do loteamento, assim como não pode alterar ou limitar a aplicação da legislação urbanística municipal, ainda que a pretexto de vigência na área interna do loteamento e aplicação restrita aos seus moradores e frequentadores ocasionais.

Por isso, é ilegal eventual cláusula do estatuto social ou deliberação da associação dos moradores de loteamento de acesso controlado que limite o direito de construir no lote, imponha a prévia submissão do projeto de construção para autorização pela associação, ou, por outro

⁴²⁴ O art. 36-A da Lei nº 6.766/1979 dispõe: “Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis. Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos”.

modo, restrinja o direito de uso e fruição do proprietário, podendo a associação, entretanto, mover ação própria para impedir a construção de forma contrária às restrições urbanísticas convencionais ou à legislação municipal, o que também se aplica aos loteamentos fechados.

Sobre a forma de acesso ao interior do loteamento, o § 8º do art. 2 da Lei nº 6.766/1979 prevê que “é vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”.

Não há, porém, garantia de que essa norma será observada em sua totalidade, especialmente no que se refere a eventual exigência de autorização de morador como condição para o ingresso, porque o controle de acesso é atribuição dos moradores que dele suportarão os custos, sendo difícil imaginar que essa atividade será rotineiramente fiscalizada pelo Poder Público.

Permanecem, entretanto, as questões relativas ao custeio da manutenção da área interna do loteamento e dos serviços de preservação, limpeza, segurança e outros que forem organizados e prestados pelas associações de moradores.

O Supremo Tribunal Federal, diante da profusão de ações sobre essa matéria, editou o Tema nº 492 da Repercussão Geral, em que fixada a seguinte tese:

É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.

Para a fixação da tese de repercussão geral, promovida no Recurso Extraordinário nº 695.911/SP, de que foi relator o Ministro Dias Toffoli, j. 15.12.2020, prevaleceu o entendimento de que:

- I) os princípios da legalidade, da autonomia de vontade e da liberdade de associação não permitem associação imponha ao morador, ou a proprietário de imóvel não associado, a cobrança de mensalidade fundada na vedação ao enriquecimento sem causa;
- II) na ausência de lei, a cobrança pelos serviços tem vínculo associativo e somente pode ser imposta aos associados enquanto esse vínculo perdurar;
- III) com a edição da Lei nº 13.465/2017, que alterou a redação do art. 36-A, parágrafo único, da Lei nº 6.766/1979, o ato constitutivo da associação de imóveis em loteamento, em que previstas obrigações de custeio, vinculam os titulares de direitos sobre lotes que anuíram

com a constituição e os novos adquirentes se esses atos e obrigações forem averbados no registro de imóveis, para publicidade;

IV) o município pode editar lei dispondo sobre a forma de ocupação do loteamento fechado e a disciplina interna dessa modalidade de loteamento e dos requisitos urbanísticos mínimos que nele deverão ser observados.

Dessa forma, os proprietários e moradores de loteamentos fechados constituídos antes da Lei nº 13.465/2017 não são obrigados a contribuir para a associação de moradores se não a integrarem, salvo se existente lei municipal anterior prevendo a possibilidade de manutenção das áreas comuns do loteamento por associação mediante rateio, entre os moradores ou proprietários, das respectivas despesas.

Além disso, para sujeição dos proprietários futuros, ainda que constituído o loteamento na vigência da Lei nº 13.465/2017, é necessário que a existência da associação destinada à prestação dos serviços internos, com rateio das despesas, seja averbada na matrícula do imóvel, para publicidade.

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do tema de recurso repetitivo nº 882, ocorrido em 11.03.2015, tinha fixado a orientação no sentido de que “As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram”.⁴²⁵

A interpretação e aplicação dessas teses deve ser harmonizada, prevalecendo a impossibilidade de cobrança prevista no Tema nº 882 do Superior Tribunal de Justiça para as associações constituídas por moradores para a administração de loteamentos implantados antes da Lei nº 13.465/2017, salvo em relação aos associados originais, aos que aderiram posteriormente e às hipóteses em que existir lei municipal disciplinando a matéria.

Para as associações constituídas para a administração dos loteamentos implantados depois da Lei nº 13.465/2017, prevalece a obrigação de contribuir com as despesas de manutenção do imóvel loteado, inclusive para os novos adquirentes, desde que a existência da associação administradora esteja averbada na matrícula do imóvel.

E a experiência demonstra que não era incomum, antes da vigência da Lei nº 13.465/2017, a previsão na minuta padrão do contrato de compromisso de compra e venda de

⁴²⁵ REsp nº 1.280.871/SP, relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, relator para acórdão Ministro Marco Buzzi, Segunda Seção, julgado em 11/03/2015, DJe de 22/5/2015. Na afetação desse tema foi submetida a julgamento: “Questão referente à validade da cobrança de taxas de manutenção ou contribuição de qualquer natureza por associação de moradores ou administradora de loteamento de proprietário de imóvel que não seja associados nem tenha aderido ao ato que institui o encargo”.

cláusula em que prevista a constituição de associação de moradores, para a administração do loteamento, e a obrigação do adquirente se associar, o que ocorria em evidente violação do art. 5º, inciso XX, da Constituição Federal.

Por fim, nos loteamentos fechados e nos de acesso controlado não incide o imposto de propriedade territorial urbana sobre as áreas que são transmitidas ao domínio público municipal.

2.9 A incorporação imobiliária no loteamento

A incorporação imobiliária é fase que precede a instituição do condomínio edilício e do condomínio de lotes, sendo prevista, no parágrafo único do art. 28 da Lei nº 4.591/1964, como “a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”.

No condomínio de lotes, que tem natureza jurídica de condomínio⁴²⁶, a atividade do incorporador é desenvolvida para a implantação da infraestrutura que, diferente do loteamento, é de propriedade comum dos condôminos e, portanto, não tem a propriedade transmitida ao Município.

Na forma do art. 29, *caput*, da Lei nº 4.591/1964, é incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terrenos vinculadas a unidades autônomas em construção, ou a serem construídas, bem como de lote em condomínio de lotes com infraestrutura em construção ou a ser construída, ou que se responsabilize pelo empreendimento mediante aceitação de propostas para essas vendas, levando a termo a incorporação para a finalidade de entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.

Desse modo, a incorporação imobiliária tem como finalidade permitir maior segurança aos adquirentes de futuras unidades autônomas em condomínios edilícios, e aos adquirentes de lotes em condomínio de lotes, de que as edificações serão realizadas pelo incorporador.

O parágrafo único do art. 29 da Lei nº 4.591/1964, em complementação, dispõe que:

Presume-se a vinculação entre a alienação das frações do terreno e o negócio de construção, se, ao ser contratada a venda, ou promessa de venda ou de cessão das frações de terreno, já houver sido aprovado e estiver em vigor, ou pender de aprovação de autoridade administrativa, o respectivo projeto de construção, respondendo o alienante como incorporador.

⁴²⁶ Como previsto no art. 1.358-A do Código Civil.

Até a edição da Lei nº 14.382/2022, que alterou o art. 68 da Lei nº 4.591/1964, não havia incorporação imobiliária no parcelamento do solo urbano.

Por isso, a contratação do loteador ou do empreendedor para edificar no lote, feita pelo seu adquirente, submetia-se, somente, às normas do contrato de empreitada.⁴²⁷

Contudo, o art. 68, *caput*, da Lei nº 4.591/1964 passou a dispor que a atividade de alienação de lotes integrantes de loteamento ou desmembramento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 da referida Lei ou no art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído pela Lei de Condomínio e Incorporações.⁴²⁸

Desse modo, o loteador, ou o empreendedor, que contratar a construção em um ou mais lotes, é considerado incorporador para efeito de submissão à Lei nº 4.591/1964, inclusive no que se refere às responsabilidades administrativa, civil e criminal, isso sem prejuízo de iguais responsabilidades previstas na Lei nº 6.766/1979 relativas ao parcelamento do solo urbano.

Apesar disso, o § 1º do art. 68 da Lei nº 4.591/1964 excluiu a incidência do regime de condomínio edilício, ou de condomínio de lotes, em relação aos lotes em que as edificações serão realizadas, motivo pelo qual não adquirem a qualidade de unidades autônomas e, portanto, não se sujeitam às normas que regem os condomínios.

E não poderia ser diferente porque o condomínio, seja edilício ou de lotes, pressupõe que as áreas e edificações de uso comum são de propriedade de todos os condôminos, incluídas as destinadas ao acesso às unidades autônomas, o que é incompatível com a Lei nº 6.766/1979.

De qualquer modo, o loteador ou empreendedor que se obriga a edificar no lote deve promover o registro do memorial de incorporação dessa edificação, com os documentos relacionados no § 2º do art. 68 da Lei nº 4.591/1964.

⁴²⁷ Que é contrato típico, previsto nos arts. 610 e seguintes do Código Civil, dispondo o art. 610: “O empreiteiro de uma obra pode contribuir para ela só com seu trabalho ou com ele e os materiais”.

⁴²⁸ O art. 68 da Lei nº 4.591/1964 dispõe: “Art. 68. A atividade de alienação de lotes integrantes de desmembramento ou loteamento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 desta Lei ou no art. 2º-A da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído por esta Lei e às demais normas legais a ele aplicáveis. § 1º A modalidade de incorporação de que trata este artigo poderá abranger a totalidade ou apenas parte dos lotes integrantes do parcelamento, ainda que sem área comum, e não sujeita o conjunto imobiliário dela resultante ao regime do condomínio edilício, permanecendo as vias e as áreas por ele abrangidas sob domínio público. § 2º O memorial de incorporação do empreendimento indicará a metragem de cada lote e da área de construção de cada casa, dispensada a apresentação dos documentos referidos nas alíneas *e, i, j, l e n* do **caput** do art. 32 desta Lei. § 3º A incorporação será registrada na matrícula de origem em que tiver sido registrado o parcelamento, na qual serão também assentados o respectivo termo de afetação de que tratam o art. 31-B desta Lei e o art. 2º da Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, e os demais atos correspondentes à incorporação. § 4º Após o registro do memorial de incorporação, e até a emissão da carta de habite-se do conjunto imobiliário, as averbações e os registros correspondentes aos atos e negócios relativos ao empreendimento sujeitam-se às normas do art. 237-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)”.

Esse registro, em conformidade com o § 3º do art. 68 da Lei nº 4.591/1964, será feito na matrícula em que registrado o parcelamento do solo urbano, facultada a constituição de patrimônio de afetação que, em relação às edificações, também será regido pela Lei de Condomínio e Incorporações.

A constituição desse patrimônio de afetação, que não se confunde com o destinado a preservar os recursos e demais bens a serem utilizados para a implantação das obras de infraestrutura do loteamento, também será averbada na matrícula do imóvel parcelado.

Uma vez realizado o registro do memorial de incorporação, e até a averbação do habite-se no registro imobiliário, que é o certificado de conclusão da obra emitido pela Prefeitura, os emolumentos para os registros e averbações na matrícula do imóvel parcelado serão cobrados na forma do art. 237-A da Lei nº 6.015/1973, ou seja, como ato único quando relativos ao mesmo ato jurídico ou negócio jurídico e, mais, nas hipóteses em que for cabível, serão transportados por averbação, sem custos, para as matrículas que forem abertas para os lotes.

A contratação da edificação no lote, ou em lotes, pelo loteador ou empreendedor, não altera as obrigações de implantação da infraestrutura e das demais que forem inerentes ao parcelamento do solo urbano.

Quando a construção for relativa a somente parte dos lotes pode ser contratada em compromisso de compra e venda, ou no negócio jurídico de alienação do lote, sem necessidade de previsão na minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda.

Ademais, não há vedação para que a construção seja contratada depois do registro do parcelamento do solo urbano. Assim ocorrendo, a incorporação imobiliária será registrada em momento posterior ao registro do loteamento ou do desmembramento.

Resta, contudo, verificar se haverá incorporação imobiliária sempre que a edificação for contratada com o loteador, ainda que as obras de infraestrutura já estejam concluídas e que a Prefeitura as tenha recebido mediante emissão do respectivo termo.

Por ser a atividade de construção vinculada à alienação de lotes, haverá incorporação imobiliária sempre que a construção for contratada diretamente com o loteador, ou empreendedor, que não tiver concluído a implantação das obras de infraestrutura.

Porém, não se justifica a caracterização da incorporação imobiliária depois da conclusão dessas obras e transmissão do domínio do lote ao seu adquirente, ou seja, depois que o loteador tiver cumprido integralmente a obrigação de implantar o parcelamento do solo urbano e as decorrentes dos contratos de alienação dos lotes, com transmissão do domínio aos adquirentes.

Assim ocorrendo, o contrato de empreitada, para a construção, poderá ser feito independente do registro da incorporação imobiliária.

Por fim, não há incorporação imobiliária na venda do lote com o edifício construído e com averbação do “habite-se” na respectiva matrícula, pois, nesse caso, nada restará para ser assegurado quanto as obrigações do incorporador, exceto no que se refere ao prazo de garantia previsto no art. 618 do Código Civil e à responsabilidade por vícios da construção.

2.10 Condomínio edilício, condomínio de lotes, direito de laje e condomínio urbano simples

O condomínio edilício, o condomínio de lotes, o direito de laje e condomínio urbano simples constituem formas de ocupação do solo que não se confundem com o parcelamento do solo urbano.

A primeira distinção a ser feita entre essas outras formas de ocupação da cidade e o parcelamento do solo urbano consiste na transferência ao domínio municipal das áreas previstas na Lei nº 6.766/1979, o que somente ocorre no loteamento.

Ademais, não existe semelhança entre esses outros institutos e o desmembramento, porque são regidos por legislações específicas e dotados de naturezas próprias.

2.10.1 Condomínio edilício

O art. 1.331 do Código Civil define o condomínio edilício ao dispor que: “Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos”.

Portanto, o que caracteriza e distingue o condomínio edilício é a obrigatória vinculação entre o terreno e a construção, com a coexistência de partes de propriedade exclusiva, que são as unidades autônomas, e de partes no terreno e na edificação, ou nas edificações que integrem o condomínio com mais de um prédio, que são de propriedade comum dos condôminos.

Por isso, no condomínio edilício as unidades autônomas, que podem ser apartamentos, lojas, sobrelotas, escritórios, garagens, casas térreas em condomínio de casas, ou pavimentos de casas assobradadas, passam a ter existência jurídica própria depois da averbação da construção e do registro da instituição e da convenção do condomínio.

Esse fato não se altera pela previsão, no § 1º-A do art. 32 da Lei nº 4.591/1994 de que as frações ideais do terreno e as respectivas acessões se vinculam a regime condominial especial desde o registro do memorial de incorporação, porque a existência jurídica das unidades autônomas como unidades imobiliárias independentes somente ocorre com a construção do edifício e a sua averbação no registro imobiliário.

No condomínio edilício, são de propriedade comum dos condomínios o solo, a estrutura do prédio que não consistir em casa isolada, as escadas, os elevadores, as redes de distribuição de água, luz, esgoto, eletricidade, o acesso à via pública, as áreas de uso comum como salões de jogos e festas, portarias, piscinas, quadras esportivas, jardins externos, e todas as demais que forem previstas no registro da instituição do condomínio como de propriedade de todos os condomínios.

Em razão disso, a cada unidade de propriedade exclusiva é atribuída uma fração ideal no solo e nas áreas de propriedade comum, em conformidade com o art. 1.331, § 3º, do Código Civil.

A vinculação da unidade autônoma ao registro da instituição do condomínio impede que a edificação seja alterada pelo proprietário, inclusive mediante acréscimo da construção de novos pavimentos nos condomínios de casa, sem autorização unânime da assembleia de condôminos e sem a averbação da alteração do registro da instituição do condomínio edilício, com novo cálculo das frações ideais no terreno e nas demais partes de uso e propriedade comum que corresponderem a cada unidade.

Mesmo no condomínio de casas, todo o terreno é de propriedade comum dos condôminos, com possibilidade, porém, de destinação de áreas para uso exclusivo para cada unidade autônoma, como garagem, jardim e quintal.⁴²⁹

E o condomínio edilício em que as unidades autônomas são casas, previsto no art. 8º da Lei nº 4.591/1964, não se confunde com o condomínio de lotes.

2.10.2 Condomínio de lotes

Cuida de importante inovação, introduzida pela Lei nº 13.465/2017, por afastar as diferentes interpretações sobre a possibilidade de existência dessa forma de ocupação do solo

⁴²⁹ Como previsto no art. 8º da Lei nº 4.591/1964: “Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades; b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente for reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades; c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas; d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si”.

urbano e definir o regime legal a que submetida, assim como prever a possibilidade de adoção de medidas específicas de proteção urbanística.

O art. 1.358-A do Código Civil dispõe que: “Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos”.

O condomínio de lotes mantém a estrutura jurídica do condomínio edilício, com a distinção de que os lotes podem ser livremente edificados por seus proprietários, observadas as restrições previstas na instituição e na convenção do condomínio, bem como na legislação urbanística municipal.

Nessa espécie de condomínio, as unidades imobiliárias são os lotes que continuam definidos como terrenos, dotados de infraestrutura e destinados à construção, o que se verifica no § 7º do art. 2º da Lei nº 6.766/79: “O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes”.

Por seu lado, todo o terreno do condomínio, excluídas as áreas dos lotes, é de propriedade comum dos condôminos.

Também são de propriedade comum dos condôminos a infraestrutura consistente nas vias de circulação interna e de acesso às vias públicas, muros, guaritas, redes de circulação de água, esgoto, energia elétrica e tudo o que for destinado ao uso conjunto pelos lotes.

Por isso, a atribuição das frações ideais das áreas de propriedade e uso comum que são vinculadas a cada lote é feita de forma proporcional ao terreno e às edificações de domínio comum, ou por outro modo que for previsto na instituição do condomínio, e não à edificação que for erigida no lote.

Assim como ocorre com o condomínio edilício, o condomínio de lotes é regido pela convenção de condomínio, prevista no art. 1.333 do Código Civil, que deve ser registrada no Livro nº 3 do Registro de Imóveis em sequência ao registro da instituição do condomínio.

O empreendimento de implantação do condomínio de lotes deve ser submetido à incorporação imobiliária sempre que forem promovidas vendas de lotes antes da conclusão das obras de infraestrutura.

Prontas essas obras, que são todas as que o incorporador se obrigar a construir no condomínio, incluídas as demarcações dos lotes e a averbação da construção, extingue-se a fase de incorporação imobiliária.

Pode o empreendedor, entretanto, vender os lotes somente depois da implantação das partes de propriedade e uso comum do condomínio e da demarcação dos lotes, hipótese em que não haverá incorporação imobiliária.

Ainda que a unidade imobiliária consista no lote de terreno, nada impede que o incorporador contrate, separadamente, a obrigação de nele construir, na qualidade de empreiteiro. Não existe, entretanto, obrigação de prévio registro de incorporação imobiliária referente ao edifício a ser feito no lote, por falta de previsão legal.

O rateio das despesas comuns do condomínio, por seu lado, é realizado conforme o que for previsto na respectiva convenção, como disposto no art. 1.334, inciso I, do Código Civil.

Esse rateio abrange o imposto predial e territorial urbano sobre a área de propriedade comum dos condôminos, que incidirá conforme dispuser a lei municipal, a ser feito na proporção prevista na convenção do condomínio.

Diante do impacto urbanístico que o condomínio de lotes é apto a provocar, o § 4º do art. 4º da Lei nº 6.766/79 prevê que o Município pode instituir de limitações administrativas e de direitos reais em benefício do poder público, da população em geral e da paisagem urbana, consistentes em servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

2.10.3 Direito de laje

O direito de laje, que passou a ser previsto com a introdução, no Código Civil, dos arts. 1.510-A a 1.510-E⁴³⁰, não se confunde com o condomínio edilício porque não transfere ao titular da laje a propriedade do solo e das demais áreas edificadas, exceto a própria laje que passa a ser de propriedade exclusiva do se adquirente.

Esse direito contempla a laje e o seu espaço aéreo, e pode ser constituído no subsolo do edifício que também é considerado como laje.

Uma vez instituído o direito real, mediante registro no Registro de Imóveis, passa a laje a constituir unidade autônoma, mas sem que lhe sejam atribuídas frações ideais sobre o solo e as demais áreas edificadas.

O titular da laje, por sua vez, pode ceder a superfície da sua construção, isto é, a laje superior, para que seja instituído novo direito de igual natureza, desde que conte com a anuência do proprietário da construção base e dos titulares das demais lajes.

Portanto, no direito de laje o proprietário do prédio transfere o direito de sobrelevação, consistente em construir sobre a laje do seu edifício e, desse modo, destinado a criar imóvel autônomo em relação ao terreno e ao resto do prédio.

⁴³⁰ Promovida pela Lei nº 13.465/2017.

A construção da nova unidade autônoma, que pode ser apartamento destinado para moradia, loja, ou ter outra finalidade, pode ser feita pelo próprio titular do terreno, antes ou depois da alienação do direito de laje. Não há, entretanto, previsão legal para a incorporação imobiliária em direito de laje.

Dessa forma, embora com ele não se confunda, o direito de laje se aproxima do condomínio edilício, inclusive na possibilidade de celebração de convenção destinada a regulamentar a finalidade do uso da laje e o rateio das despesas de conservação das áreas de uso comum, como as destinadas ao acesso para a via pública.

2.10.4 Condomínio urbano simples

O condomínio urbano simples, previsto na Lei nº 13.465/2017, mantém estreita relação com o condomínio edilício.

Trata-se de instituto adequado para a regularização fundiária de pequenas ocupações em que a construção, ou as várias construções no mesmo terreno, são ocupadas por pessoas distintas, como se constituíssem unidades autônomas, contendo o art. 61 da Lei nº 13.465/2017, de forma expressa, referência ao uso do condomínio urbano simples como forma de Regularização Fundiária Urbana – Reurb, sem excluir a possibilidade da sua constituição fora desse âmbito.

Para a implantação do condomínio urbano simples é necessário que todas as unidades autônomas tenham acesso à via pública, ainda que de uso comum para mais de uma unidade.

Assim como ocorre com os demais direitos reais, a instituição do condomínio urbano simples se dá com o seu registro no Registro de Imóveis, em que serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de uso exclusivo e as áreas de passagem para as vias públicas, ou de comunicação entre as várias unidades autônomas.

Aplicam-se ao condomínio urbano simples as disposições sobre o condomínio edilício, no que couberem, sendo o registro da convenção de condomínio, porém, dispensável por força do art. 62 da Lei nº 13.465/2017.

Porém, deverá ser aberta matrícula para cada uma das unidades autônomas, com indicação da fração ideal do solo e das outras partes comuns, se existirem, que lhes forem correspondentes.

CONCLUSÕES

1. Aos entes da Administração Pública, observadas as suas diferentes atribuições, cabe atuar para que os núcleos que compõem as cidades formem um conjunto ordenado e harmônico, dotado de serviços públicos suficientes para atender a demanda da população, com preservação dos recursos naturais e do patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico, visando propiciar os meios para a realização pessoal dos seus habitantes e a preservação do meio ambiente como direito de todos.

Isso, e a necessidade de proteção jurídica aos adquirentes dos lotes em loteamentos e desmembramento, impõe a normatização adequada e a efetiva fiscalização da atividade de parcelamento do solo urbano,

2. No Brasil, a atividade de venda de lotes formados por loteamento promovido pelo proprietário de terreno e feita mediante oferta pública teve como primeiro suporte o livre poder de disposição conferido ao titular do domínio, o que ocorreu até a edição do Decreto-lei nº 58/1937 que dispôs sobre o loteamento e a venda de terreno para pagamento em prestações e instituiu medidas voltadas para a proteção dos adquirentes dos lotes, previstas por normas de natureza cogente que impuseram restrições à liberdade de disposição da propriedade e limites para a liberdade contratual.

A Lei nº 6.766/1979, que regulamenta o parcelamento do solo urbano, ampliou as importantes medidas de proteção dos adquirentes de imóveis em loteamentos e desmembramentos e fixou responsabilidades de ordem civil, administrativa e criminal também voltadas à proteção jurídica dos adquirentes dos lotes e à tutela urbanística, do meio ambiente ecologicamente sustentável e do patrimônio histórico, paisagístico, arquitetônico e cultural, no que é complementada pelo restante da legislação em que se incluem, dentre outros, o Código Civil, o Código de Defesa do Consumidor, o Estatuto da Cidade, o Código Florestal, as leis urbanísticas municipais e as leis ambientais editadas pelos Estados.

3. Somente podem ser objeto de parcelamento do solo urbano os imóveis situados em áreas definidas por lei como urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, sendo irregular o parcelamento para fins urbanos de imóvel situado em zona rural sem que ocorra a sua prévia transformação para urbana, a ser realizada por lei municipal.

4. Compete aos Municípios e ao Distrito Federal legislar sobre o uso do solo urbano observando as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, e aos Estados instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, para que a prestação dos serviços públicos atenda a população de forma adequada. No plano diretor dos municípios devem ser previstas as áreas para habitação de interesse social mediante demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), onde o uso habitacional for permitido, sempre que estiverem incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

As vedações, restrições e limitações da atividade de parcelamento do solo urbano previstas na Lei nº 6.766/1979 abrangem a proibição de implantação do parcelamento em área: em que a conformação geológica da gleba for inadequada; de preservação permanente (APP) e de Reserva Legal; em que houver contaminação do solo ou em que a poluição impeça a existência de condições sanitárias suportáveis. Também abrangem as restrições e limitações impostas por normas de natureza ambiental, histórica, cultural, paisagística e arqueológica e o respeito às faixas *non aedificandi*, sendo atribuição do empreendedor realizar as obras que forem previstas nas licenças concedidas pela Administração Pública para recomposição vegetal e contenção de encostas ou morros.

5. São modalidades de parcelamento do solo urbano, previstas na Lei nº 6.766/1979, o loteamento e o desmembramento. O loteamento consiste na subdivisão da gleba em lotes dotados de infraestrutura básica e destinados à edificação, em que promovida a abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, ou realizado o prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes. O desmembramento, por sua vez, é a subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação e dotados de infraestrutura básica, com aproveitamento do sistema viário existente, sem que ocorra a abertura de novas vias de circulação e demais logradouros públicos, ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias e logradouros já existentes.

6. São elementos do parcelamento do solo urbano a gleba, os lotes e a infraestrutura que pode ser básica ou mínima e, ainda, ser integrada por previstos equipamentos de uso comum dos adquirentes previstos pelo loteador no projeto de loteamento, nos contratos de alienação e na publicidade realizada para a venda de lotes mediante oferta pública.

7. Considerados os seus elementos, objetos e requisitos, definimos o parcelamento do solo urbano como a atividade ordenada de subdivisão da gleba em lotes dotados de infraestrutura básica e destinados à construção, com a finalidade de constituição de núcleos habitacionais, comerciais, industriais, de recreio, ou mistos que são integrados à área urbana mediante observação do plano diretor e dos requisitos urbanísticos previstos na legislação e com preservação, em conformidade com as legislações municipal, estadual e da União, do meio ambiente ecologicamente sustentável e do patrimônio histórico, paisagístico e arqueológico.

8. O desdobro, que é termo com origem fiscal, consiste na divisão do terreno em duas ou mais partes, promovida por averbação na matrícula do imóvel de origem, em que dispensado o registro previsto no art. 18 da Lei nº 6.766/1979 em razão do seu pequeno porte, da inexistência de riscos aos adquirentes dos imóveis que demande tutela específica e na ausência de atividade com natureza empresarial, devendo, porém, contar com prévia licença municipal e ser recusada a sua averbação, pelo Oficial de Registro de Imóveis, quando existirem elementos que demonstrem a finalidade de desrespeito às normas de natureza cogente que regem o parcelamento do solo urbano.

9. Para efeito de classificação, é regular o loteamento e o desmembramento implantados mediante aprovação pelo Município, ou Distrito Federal, e pelo Estado quando necessário, com registro no Registro Imobiliário e execução das obras de infraestrutura conforme as licenças concedidas e no cronograma autorizado pelo Município. É irregular o parcelamento do solo urbano que apesar de aprovado pelo Poder Público é implantado, ou se encontra em processo de implantação, sem o prévio registro no Registro de Imóveis, ou é implantado em desacordo com as aprovações concedidas, ou em que as obras de infraestrutura não são executadas conforme o cronograma aprovado. Por sua vez, é clandestino o parcelamento implantado, ou em processo de implantação, sem prévia aprovação do Poder Público.

10. Os conjuntos habitacionais, que são empreendimentos destinados a moradias para população de baixa renda, podem assumir a forma de parcelamento de solo urbano.

11. A elaboração do projeto de loteamento, pelo loteador, deve ser antecedida pela apresentação de planta do imóvel à Prefeitura do Município, ou Distrito Federal, que indicará as diretrizes para o uso do solo e para o traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, assim como as diretrizes de

planejamento estadual e municipal, que vigorarão por quatro anos. A indicação dessas diretrizes poderá ser dispensada para os municípios com menos de cinquenta mil habitantes.

Para o registro do parcelamento do solo urbano previsto na Lei nº 6.766/1979, o projeto de loteamento ou de desmembramento, instruído com as licenças municipal e, quando necessárias, estadual e da União, assim como com os demais documentos exigidos, será apresentado ao Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que situada a gleba. Quando localizada em mais de uma circunscrição, será promovida, pelo Oficial de Registro de Imóveis da circunscrição em que situada o restante da gleba, a averbação do registro de loteamento a que se refere o § 3º do inciso II do art. 169 da Lei nº 6.766/1979.

Os documentos previstos no art. 18 da Lei nº 6.766/1979, destinados ao registro especial do parcelamento do solo urbano, abrangem: a comprovação de que foi autorizado pelo Município, ou Distrito Federal, e pelo Estado e União quando for exigível; a prova de que o parcelamento é promovido pelo proprietário da gleba, ou por empreendedor mediante anuência do proprietário; o histórico dos títulos de propriedade; as certidões de distribuição de protesto de letras e títulos e de ações civis e penais, das Justiças Estadual, Federal e do Trabalho, em nome dos proprietários da gleba e seus antecessores, observados os períodos legais e normativos.

Essas licenças, certidões e documentos demonstram que o parcelamento do solo urbano atende as normas incidentes para a sua realização e que são reduzidos os riscos jurídicos para os adquirentes dos lotes, no aspecto contratual.

12. Os serviços notariais e de registro são serviços públicos exercidos por particulares mediante outorga pelo Poder Judiciário, e são destinados a proporcionar segurança jurídica nas relações sociais mediante presunção, *juris tantum*, de existência e validade dos fatos inscritos e dos atos e negócios jurídicos registrados, sendo a publicidade do registro o fundamento da prevalência *erga omnes* dos direitos reais e pessoais reipersecutórios.

13. Compete ao Oficial de Registro de Imóveis observar a legislação e as normas administrativas regulamentadoras do procedimento de registro que abrange desde o protocolo até a inscrição do título no fólio real, para o que é realizada qualificação que consiste em exame de legalidade destinado a possibilitar que somente sejam inscritos os direitos reais constituídos de forma válida.

A qualificação do título apresentado para o registro do parcelamento do solo urbano é realizada no exercício de atividade administrativa que, por sua natureza, submete-se ao

princípio da legalidade estrita, o que afasta a discricionariedade e impõe ao Oficial de Registro o dever de promover a inscrição dos títulos que preencherem os requisitos legais para a finalidade a que se destinam e de recusar o registro ou a averbação, quando não preenchidos esses requisitos.

No exame de qualificação promovido pelo Oficial de Registro de Imóveis não se inserem a análise do mérito das licenças concedidas pelo Poder Público e dos requisitos técnicos na elaboração do projeto de loteamento, plantas e memoriais, salvo se inconsistentes entre si.

14. Formuladas exigências para o registro do parcelamento do solo urbano, cabe ao autor da solicitação promover o seu atendimento dentro do prazo de vigência do protocolo, ou solicitar a suscitação de dúvida se com elas não se conformar. Não há vedação, porém, para que o solicitante do registro dele desista, deixando de atender as exigências ou de requer a suscitação de procedimento dúvida.

Estando o título em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis comunicará a solicitação de registro para a Prefeitura, ou Distrito Federal, e publicará edital para conhecimento dos interessados, a fim de que possam oferecer impugnação. As hipóteses de impugnação pela Prefeitura do Município são restritas porque a autorização que emitiu para o parcelamento do solo urbano deve ser considerada válida e eficaz, salvo se houver a sua revogação, ou anulação, anteriormente ao registro.

Também são restritas as hipóteses de impugnação pelos demais interessados, porque não se presta para a análise dos requisitos de validade das aprovações e licenças concedidas pelo Poder Público, ou para a solução de litígio decorrente de relação obrigacional que possa existir entre o autor do parcelamento do solo urbano e o impugnante.

A impugnação apresentada pelo Município ou por outro interessado tem natureza administrativa e deve ser decidida pelo Juiz que exerça a corregedoria permanente do Registro de Imóveis.

15. Somente com o registro pode o autor do parcelamento do solo urbano iniciar a alienação dos lotes, o que não se altera pela possibilidade de conclusão das obras de infraestrutura em momento posterior ao início das vendas, conforme o cronograma aprovado pelo Município.

A realização do registro do loteamento deve ser comunicada para a Prefeitura do Município que promoverá a fiscalização da implantação da infraestrutura dentro do prazo

fixado no cronograma que aprovou e expedirá o Termo de Verificação e Conclusão das Obras ao término dessa implantação.

16. O loteador pode instituir patrimônio de afetação para assegurar que o terreno e a infraestrutura, assim como os demais bens e direitos a ele vinculados, permaneçam apartados do restante do seu patrimônio e sejam destinados à realização do empreendimento com a entrega, aos respectivos adquirentes, dos lotes urbanizados.

A averbação do patrimônio de afetação não altera o domínio dos bens necessários para a implantação do loteamento, mas os afeta à consecução de finalidade específica, impedindo que sejam atingidos por outras dívidas ou pelos efeitos da falência do loteador.

Embora facultativa para o loteador, a submissão do loteamento ao patrimônio de afetação consiste em importante inovação, introduzida pela Lei nº 14.620/2023, em razão da proteção adicional que confere aos adquirentes de imóveis em loteamentos em que ainda não promovida a integral implantação da infraestrutura.

17. Os negócios jurídicos relativos aos lotes submetem-se aos requisitos de validade previstos no art. 104 do Código Civil, consistentes em: a) agente capaz; b) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; c) forma prescrita ou não defesa em lei.

Na celebração, execução e interpretação dos contratos sobre os lotes devem ser observados o fim social do contrato, as normas de proteção aos adquirentes e os deveres de conduta impostos pelos princípios de probidade e boa-fé objetiva.

A compra e venda e o compromisso de compra e venda constituem a forma usual de alienação dos lotes. Nada impede, porém, a transmissão do domínio por negócio jurídico distinto, como, por exemplo, a doação e a permuta, ou os lotes sejam dados em garantia em favor de terceiro para assegurar o cumprimento de obrigação do loteador.

18. A atividade de parcelamento do solo urbano submete-se ao Código de Defesa do Consumidor sempre que for caracterizada relação de consumo, o que ocorre pela presença da figura do consumidor. São consumidores as pessoas físicas ou jurídicas que adquirem os lotes de modo a colocar fim à cadeia de produção que é a atividade de comercialização do imóvel por meio do parcelamento da gleba. Também é considerado consumidor o adquirente de lote para finalidade de investimento e obtenção de lucro, que tenha agido de boa-fé e esteja em posição de vulnerabilidade em relação ao fornecedor.

A venda de lotes em loteamento irregular, ou clandestino, não afasta a existência da relação de consumo.

19. O contrato de compromisso de compra e venda tem especial relevância no parcelamento do solo urbano, devendo na sua celebração ser observadas as limitações e as regras, ou cláusulas gerais, que são previstas na Lei nº 6.766/1979 como obrigatórias, destinadas a assegurar direitos em favor de todos compromissários compradores.

O registro do contrato de compromisso de compra e venda constitui direito real em favor do promissário comprador. Enquanto não registrado, o contrato de alienação do lote somente produz direitos pessoais entre as partes que os celebraram, ficando o adquirente sujeito aos riscos decorrentes de eventual constituição, em favor de terceiro, de direito real ou reipersecutório, garantia ou ônus real sobre o lote, incluídos os decorrentes de débitos do proprietário da gleba que possam ensejar a averbação premonitória de ação de execução e acarretar a penhora.

O direito real de promitente comprador não se confunde com os demais direitos reais previstos no art. 1.225 do Código Civil e tem características próprias que o distinguem do direito pessoal reipersecutório, sendo, no que se refere à sua natureza, *sui generis*.

A constituição do direito real de promitente comprador não afasta a possibilidade de transmissão do domínio do imóvel para outra pessoa, como ocorre na sucessão hereditária e na incorporação, ou cisão, da sociedade loteadora, hipóteses em que as parcelas ainda devidas devem ser pagas ao novo credor, observadas as normas da cessão de crédito para a ciência ao devedor.

O loteador deve observar o contrato padrão de compromisso de compra e venda arquivado no registro do parcelamento do solo urbano, em que podem ser previstas cláusulas, como as que impõem restrições urbanísticas, que devem ser reproduzidas em todos os negócios jurídicos de alienação de lotes.

A qualificação da solicitação de registro do parcelamento do solo urbano, promovida pelo Oficial de Registro de Imóveis, abrange o contrato padrão de compromisso de compra e venda, razão pela qual a ausência de cláusula obrigatória, ou a previsão de condição contrária a norma de natureza cogente, impõe a recusa do registro.

Igual qualificação deve ser feita em relação ao requerimento, pelo loteador, de substituição da minuta padrão do contrato de compromisso de compra e venda. Além da vedação às cláusulas e obrigações prescritas por lei, a substituição não pode prejudicar titulares

dos contratos já celebrados, especialmente no que se refere às restrições urbanísticas convencionais, sem que exista expressa anuência dos adquirentes que serão atingidos.

A ausência das informações previstas no art. 26-A da Lei nº 6.766/1979 no contrato de compromisso de compra e venda que for celebrado, quando não se tratar de elemento essencial do negócio jurídico como ocorre com o preço do imóvel e forma de pagamento, não impede o seu registro, mas, por força do § 1º do referido artigo, a omissão, se não for suprida no prazo de trinta dias contados da notificação do promitente vendedor, caracteriza justa causa para a rescisão por iniciativa do adquirente. Nessa hipótese, a recusa do registro do contrato de compromisso de compra e venda que contiver todos os elementos integradores do tipo do negócio jurídico e os essenciais relativos ao loteamento é prejudicial ao promissário comprador, porque fica impedido de obter o direito real em relação ao lote.

20. Os compromissos de compra e venda de imóveis loteados e vendidos mediante oferta pública realizada pelo autor do parcelamento do solo urbano, ou pessoa física ou jurídica que para isso contratar, são de adesão porque reúnem os requisitos previstos no art. 54, *caput*, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor.

As cláusulas gerais de observação obrigatória e a previsão legal de direitos e garantias em favor dos adquirentes dos lotes não tornam os contratos de compromisso de compra e venda paritários, porque os adquirentes dos lotes oferecidos no mercado mediante oferta pública permanecem submetidos às condições impostas pelo autor do parcelamento do solo urbano, inclusive no que se refere ao prazo previamente fixado para a implantação das obras de infraestrutura.

21. No contrato padrão de compromisso de compra e venda pode ser prevista a incidência de restrições convencionais do loteamento, de forma supletiva da legislação pertinente.

As restrições urbanísticas convencionais são estabelecidas pelo autor do parcelamento do solo urbano que as utiliza como modo de diferenciar o empreendimento, valorizar os lotes e, desse modo, atrair interessados na sua aquisição.

Por serem supletivas, as restrições urbanísticas convencionais devem ser mais gravosas que as limitações urbanísticas legais.

As restrições convencionais do loteamento obrigam todos os proprietários dos lotes, independente da natureza dos negócios jurídicos que celebrarem para a aquisição do domínio, pois a sua publicidade decorre do registro do loteamento.

A existência de restrições urbanísticas convencionais deve constar nas certidões do registro do loteamento que forem expedidas pelo Oficial de Registro de Imóveis. Além disso, a melhor técnica consiste em constar essas restrições também nas matrículas que forem abertas para os lotes.

As restrições urbanísticas convencionais têm natureza *propter rem*.

A violação de restrição urbanística convencional legitima qualquer prejudicado, incluídos os adquirentes dos demais lotes e o próprio autor do parcelamento que ainda for titular do domínio ou de direito sobre lote, a mover a ação cabível para impedir a sua violação, ou recompor a situação anterior.

Embora constitua matéria controvertida, a melhor solução consiste em atribuir ao Oficial de Registro de Imóveis o controle das restrições urbanísticas convencionais nas averbações e registros de títulos que, por seu conteúdo, permitam verificar, de plano, a sua violação, como, por exemplo, o desdobro de lote que for vedado por cláusula do contrato padrão de compromisso de compra e venda arquivado com o registro do loteamento. Não há vedação legal para que tal controle seja realizado pelo Oficial de Registro de Imóveis e, além disso, deve ser considerado que as restrições urbanísticas convencionais incidem em benefício de todos os proprietários de lotes situados no loteamento, cabendo ao oficial registrador velar pela manutenção da integridade do registro que promoveu.

O Município pode alterar a sua legislação para prever para a zona em que situado o loteamento restrições urbanísticas menos gravosas que as convencionais anteriormente impostas.

As normas contidas na legislação municipal posterior, menos gravosas, revogam as restrições convencionais em razão da prevalência da lei urbanística sobre os interesses individuais, o que ocorre em prol do interesse coletivo. Contudo, naquilo que não forem incompatíveis, as novas posturas urbanísticas, impostas pela legislação posterior, não afetam os loteamentos de acesso controlado previstos no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979, porque regidos por normas próprias que, em sua essência, visam impedir a completa integração do loteamento ao restante da zona em que situado.

22. O contrato de compromisso de compra e venda do lote se extingue pelo cumprimento das obrigações assumidas pelas partes, consistindo as do loteador na transmissão do domínio e da posse do lote e na implantação integral da infraestrutura do loteamento, e as do promissário comprador o pagamento do preço pactuado.

A mora do promissário comprador autoriza que o promitente vendedor promova a resolução do contrato com fundamento em cláusula resolutiva expressa ou tácita, com indenização por perdas e danos, ou efetue a cobrança das parcelas vencidas e não pagas e dos encargos incidentes.

Ocorrendo o descumprimento da obrigação do promissário comprador pagar as parcelas do compromisso de compra e venda do lote, deve ser adotado o procedimento previsto nos arts. 32, 32-A, 34 e 35 da Lei nº 6.766/1979 para a sua constituição em mora que, se não for purgada, possibilita a resolução do contrato e o cancelamento do seu registro.

Não há limite para a quantidade de vezes em que pode ocorrer a purgação da mora na esfera administrativa.

A resolução do contrato por inadimplemento do promissário comprador, ou do cessionário, importa na obrigação do loteador restituir as parcelas que recebeu, por força do art. 53 do Código de Defesa do Consumidor, o que deve fazer ainda que o compromisso de compra e venda não esteja registrado

As disposições do art. 32-A da Lei nº 6.766/1979, relativas à resolução do compromisso de compra e venda e restituição de valores pelo loteador, devem ser compatibilizadas com a natureza de cada verba e a finalidade da sua retenção em favor do alienante nas hipóteses de resolução por inadimplemento do promissário comprador. A restituição dos valores que forem devidos pelo promitente vendedor em razão da resolução do contrato deve ser imediata quando existir relação de consumo.

A resolução do contrato por iniciativa do promissário comprador, mesmo que não fundada em culpa do promitente vendedor, não autoriza a perda integral das parcelas pagas que deverão ser restituídas pelo alienante, ressalvada a retenção de valor suficiente para que seja indenizado pelos danos que sofrer, nesses incluídas as despesas para a celebração do negócio jurídico.

23. Tendo recebido o preço, nada resta ao promitente vendedor além do cumprimento da obrigação de fazer consistente em outorgar o título de transmissão da propriedade.

A recusa do promitente vendedor em outorgar o título definitivo de transmissão do domínio do imóvel enseja o direito do promissário comprador à adjudicação compulsória, judicial ou extrajudicial, ou ao ajuizamento de ação de suprimento da declaração de vontade prevista no art. 501 do Código de Processo Civil, o que ocorre tanto em relação aos contratos de imóveis loteados como não loteados.

A adjudicação compulsória do lote não depende do registro do contrato de compromisso de compra e venda.

O registro do título que reconhecer a adjudicação compulsória em favor do promissário comprador, ou da sentença que suprir a outorga do título de transmissão do domínio, não afasta o respeito ao requisito da continuidade do registro imobiliário.

A adjudicação compulsória e a declaração judicial do suprimento da vontade do promitente vendedor mostram-se desnecessárias nas hipóteses previstas nos arts. 26, § 6º, e 41, da Lei nº 6.766/1979, porque, nos loteamentos e desmembramentos, o contrato de compromisso de compra e venda, acompanhado da comprovação do pagamento das prestações pactuadas, serve como título para a transmissão do domínio, de modo a dispensar nova manifestação de vontade do promitente vendedor, ou qualquer ato judicial ou extrajudicial de suprimento dessa vontade.

24. Existindo ou não recusa do promissário comprador em receber o título de outorga definitiva do domínio, pode o loteador solicitar a averbação na matrícula do lote do termo de quitação do contrato de compromisso de compra e venda, para efeito de exoneração da sua responsabilidade sobre tributos municipais incidentes sobre o imóvel, sem que disso decorra a transferência do domínio ao adquirente.

Se o contrato não estiver registrado, para essa averbação o empreendedor deve apresentar o termo de quitação e a certidão da escritura pública, ou o original ou cópia do contrato particular de compromisso de compra e venda, para demonstrar que a pessoa a ser indicada na averbação é o promissário comprador, diante da finalidade de indicação da responsabilidade pelo pagamento dos tributos municipais.

25. A cláusula de rescisão de contrato por inadimplemento do adquirente é nula de pleno direito quando o loteamento não estiver registrado, por não ter o loteador clandestino cumprido obrigação de que não pode se eximir.

O inadimplemento do loteador autoriza a resolução do contrato por iniciativa do adquirente do lote, com fundamento em cláusula resolutiva expressa ou em cláusula resolutiva tácita. Pleiteada, ou não, a resolução do contrato, deve o vendedor arcar com os danos materiais decorrentes do atraso em entregar o lote pela não implantação da infraestrutura no prazo autorizado pelo Município e pactuado em contrato, o que abrange as despesas correspondentes aos prejuízos diretamente suportados pelo adquirente e os lucros cessantes.

26. Implantado o loteamento de forma clandestina, o Município pode solicitar o registro, em seu favor, das áreas destinadas ao uso público, mediante apresentação ao Oficial de Registro de Imóveis da planta do parcelamento elaborada pelo loteador e que tiver aprovado.

Ainda que o loteador clandestino não tenha submetido o projeto de loteamento para licença pelo Município, as vias de circulação irregularmente implantadas são transmitidas ao domínio público pela sua afetação ao uso comum do povo, pois não pode o loteador clandestino ter mais direitos que o regular.

27. O Município e o Distrito Federal devem fiscalizar para que a ocupação do solo urbano seja promovida em conformidade com a legislação urbanística e as posturas relativas às edificações.

Devem, de igual forma, fiscalizar para coibir os parcelamentos do solo urbano realizados de forma clandestina, e para que os parcelamentos aprovados sejam implantados no modo e tempo previstos nas licenças expedidas, especialmente no que se refere ao cronograma para a realização das obras de infraestrutura.

Por essas razões, a omissão do Poder Público Municipal enseja a sua responsabilidade pela regularização dos parcelamentos do solo urbano clandestinos ou irregulares.

A adoção, pelo Município, do procedimento para a regularização previsto na Lei nº 6.766/1979 deve ser prioritária em relação ao uso da Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e de Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), porque decorre do seu dever de fiscalizar.

28. A atividade de parcelamento do solo urbano é empresarial, pois economicamente organizada para a produção de bens e a sua circulação mediante oferta ao mercado.

A caracterização como empresarial não se altera pelo fato do loteador particular, assim considerado como o autor de loteamento ou de desmembramento, ser pessoa física não inscrita como empresário individual, porque a natureza da atividade não é afastada pelas condições individuais de quem a exerce.

Como atividade empresarial, o parcelamento do solo urbano pode ser promovido por pessoa física ou jurídica, assim como por empresário individual ou por sociedade empresária revestida por uma das formas previstas em lei, nessas incluídas as sociedades de responsabilidade limitada e a sociedade anônima que são as usualmente promotoras dessa espécie de empreendimento.

Nessa atividade econômica, a formação dos lotes a partir da divisão da gleba caracteriza a produção e circulação de novas riquezas, com recursos próprios do loteador, ou obtidos por

meio de financiamento ou investimento por terceiro, responsabilizando-se o loteador integralmente pelo parcelamento do solo urbano, o que abrange os aspectos econômicos, como o planejamento das fontes de recursos e dos gastos, os aspectos técnicos de elaboração de projetos e plantas, a obtenção de licenças, a implantação da infraestrutura, a vendas dos lotes e qualquer outra atividade ligada à administração do empreendimento.

Ao organizar e se responsabilizar por todas as fases do empreendimento, o autor do parcelamento do solo urbano se apresenta aos adquirentes dos lotes como profissionalmente apto para o exercício dessa atividade específica.

O parcelamento do solo urbano é voltado à satisfação das necessidades dos adquirentes dos lotes que são alienados mediante oferta pública, observadas as condições e preços fixados pelo loteador.

Para a obtenção do resultado almejado deve o autor do parcelamento do solo urbano agir de forma organizada, com adoção de todas as cautelas necessárias para o sucesso do empreendimento.

O autor do parcelamento do solo urbano assume os riscos que decorrem dessa atividade.

Embora seja dispensável para a caracterização da atividade empresarial, a finalidade de obtenção de lucro consiste no resultado econômico que se espera do empreendimento, o que de forma alguma se opõe à função social da empresa.

29. Podem ser empreendedores, responsáveis pela implantação material do parcelamento do solo urbano, as pessoas previstas no art. 31-A, *caput*, da Lei nº 6.766/1979, competindo.

Compete ao empreendedor promover o planejamento econômico da sua atividade.

A frustração do planejamento econômico, em que previstas as expectativas financeiras relativas ao empreendimento, não isenta o autor do parcelamento do solo urbano da obrigação de implantar a infraestrutura obrigatória indicada nas autorizações concedidas pelo Poder Público e a infraestrutura supletiva que voluntariamente planejar para o empreendimento e oferecer na oferta de venda dos lotes.

Ao proprietário do imóvel que não for o empreendedor cabe escolher o responsável pela implantação do empreendimento com todas as cautelas cabíveis, pois, além de perder a disponibilidade plena sobre a gleba, permanece responsável segundo as diferentes hipóteses previstas nas alíneas “a” a “d” do art. 6.766/1979.

O empreendedor proprietário do imóvel a ser parcelado pode ser pessoa física ou jurídica. Como pessoa jurídica, pode ter registro como sociedade empresária ou civil, sendo

usual a constituição de sociedade de responsabilidade limitada cujo capital social é formado pela propriedade da gleba transmitida pelos sócios e antigos donos do imóvel, tendo essa sociedade a finalidade exclusiva de realizar determinado parcelamento do solo urbano.

Podem ser empreendedores o promissário comprador, o cessionário ou promitente cessionário e o foreiro do imóvel, agindo com anuência do proprietário que, por sua vez, em caso de extinção do contrato ou do aforamento, ficará sub-rogado nas obrigações do promissário comprador, do cessionário ou promitente cessionário, ou do foreiro. Por isso, ocorrendo a extinção do contrato de compromisso de compra e venda ou do aforamento sem que o domínio do imóvel seja transmitido ao promissário comprador, cessionário do compromisso, ou ao foreiro empreendedor, deverá o proprietário prosseguir com o parcelamento a que anuiu, diretamente ou por intermédio de pessoa física, ou jurídica, que contratar em formato de parceria, o que abrange a realização das obras de infraestrutura do parcelamento do solo e o cumprimento de todas as demais obrigações que o promissário comprador, seu cessionário, ou o foreiro da gleba tiverem assumido, assim como o dever de transmitir ao promissário comprador o domínio do lote depois do pagamento do preço do contrato de compromisso de compra e venda.

A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas entidades delegadas são pessoas jurídicas cuja atuação no parcelamento do solo urbano é autorizada para os empreendimentos destinados ao uso habitacional, ou para a regularização fundiária de núcleos habitacionais irregulares.

O contrato de parceria celebrado pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, com o proprietário da gleba a ser parcelada, ou com o Poder Público, deve ser averbado na matrícula do imóvel como requisito prévio para o registro do parcelamento do solo urbano. Nesse contrato, o parcelamento do solo urbano submete-se ao regime de obrigação solidária entre o empreendedor e o proprietário da gleba, ou o órgão do Poder Público habilitado para promover o loteamento ou a regularização fundiária. Embora não seja típico, ou constitutivo de direito real, a possibilidade da averbação do contrato de parceria na matrícula da gleba decorre de previsão legal.

A cooperativa habitacional e a associação de moradores podem atuar como empreendedores responsáveis pela implantação do parcelamento do solo, mediante autorização do titular do domínio, bem como pode ser empreendedora a associação de proprietários. A associação de proprietários e a associação de moradores, por não serem constituídas para fins econômicos, devem agir dentro dos limites definidos nos seus estatutos, inclusive na

implantação do parcelamento do solo urbano ou regularização fundiária de núcleo urbano irregular ou clandestino.

Diante da sua natureza, as cooperativas habitacionais e as associações agem como empreendedoras realizando a implantação do parcelamento do solo urbano em proveito dos seus associados. Por isso, eventual implantação do parcelamento do solo urbano com a finalidade de comercialização dos lotes e obtenção de lucro, em atividade que se caracteriza como mercantil, importa em desvio de finalidade que pode, dentre outras consequências, acarretar a responsabilização dos administradores das cooperativas habitacionais e das associações pelos danos que causarem aos cooperados e associados.

As responsabilidades do empreendedor e do proprietário do imóvel que não for empreendedor são previstas no art. 2º-A, alíneas “a” a “e”, da Lei nº 6.766/1979 que estabelecem que o proprietário do imóvel responde de forma direta, ou solidária, quando for o próprio empreendedor ou quando contratar pessoa física ou jurídica, em regime de parceria, para a implantação do parcelamento do solo urbano, o que afasta a possibilidade do proprietário do imóvel, na hipótese da alínea “d” do art. 2º-A da Lei nº 6.766/179, isentar-se de responsabilidade civil com fundamento de que não é o empreendedor, e permite que os adquirentes dos lotes, além das indenizações pelos danos que sofrerem, tenham o loteamento regularizado, inclusive pelo Município, e recebam as respectivas propriedades dos imóveis que adquiriram se o empreendedor e o proprietário não cumprirem integralmente as obrigações de implantar a infraestrutura e a de transmitir o domínio do lote após o recebimento do preço pactuado.

A responsabilidade solidária incide em relação ao loteamento irregular e, também, ao clandestino.

Nas demais situações de caracterização da figura do empreendedor, que são as previstas no art. 2º-A, alíneas “b”, “d”, e “e”, da Lei nº 6.766/1979, permanecem os adquirentes dos lotes com o direito de exigir a transmissão do domínio dos imóveis que adquirirem, de forma a obrigar também o proprietário da gleba, salvo em relação ao ente da administração pública que poderá outorgar título destinado à constituição de direito de natureza diverso, para efeito de regularização fundiária, assim como podem adotar as medidas que forem cabíveis para que o parcelamento irregular e o clandestino sejam regularizados pelo empreendedor, pelo proprietário da gleba ou pelo Município, salvo se o parcelamento for promovido diretamente pelo Estado ou pela União que são os responsáveis pela regularização.

30. A atividade de parcelamento do solo urbano acarreta ao seu autor responsabilidade civil pela implantação do loteamento ou do desmembramento na forma das licenças concedidas pelo Poder Público, da legislação ambiental, urbanística e de proteção histórica e paisagística, e pelo cumprimento das demais obrigações legais e contratuais assumidas com os adquirentes dos lotes, respondendo pelos danos que causar com a totalidade do seu patrimônio.

Em relação aos adquirentes dos lotes, as obrigações do autor do parcelamento do solo urbano para a consecução do empreendimento, em que se incluem a implantação da infraestrutura na forma prevista nas licenças concedidas pelo Poder Público e na publicidade realizada, são de resultado, porque deve fazê-lo de modo satisfatório, respondendo por eventuais vícios ou pela desconformidade entre aquilo a que se obrigou e o que entregou.

Embora o loteador não seja considerado empreiteiro para efeito de registro do parcelamento do solo urbano, promove a implantação da infraestrutura como se o fosse porque se obriga para com o Poder Público e os adquirentes dos lotes pela boa execução das obras que lhe competem. Ademais, parte dessas obras são de construção civil, como a instalação de vias de circulação de veículos, calçadas, encanamentos de água e esgoto e estrutura para transmissão de energia elétrica, o que permite reconhecer a existência de obrigação com natureza igual à do construtor, que é de resultado.

Sempre que caracterizada relação de consumo será objetiva a responsabilidade do autor do parcelamento do solo urbano pelas obrigações relacionadas à execução do empreendimento e transmissão, aos adquirentes, do domínio dos lotes demarcados e dotados da infraestrutura que se obrigou a implantar.

Em relação à implantação da infraestrutura, cabe distinguir os destinatários das obrigações atribuídas ao autor do parcelamento do solo urbano, pois, quanto ao Município, a obrigação do loteador decorre da Lei nº 6.766/1979. Assim porque a infraestrutura e os equipamentos públicos previstos no art. 22 da Lei nº 6.766/1979 transferem-se ao Município desde o registro do loteamento e devem ser implantados conforme as licenças concedidas.

Pela natureza da atividade, também em relação à infraestrutura que se transfere ao Poder Público, deve a sua implantação, pelo loteador, ser considerada como decorrente de obrigação de resultado.

Apesar de não existir previsão legal imputando ao loteador responsabilidade civil objetiva pela não implantação da infraestrutura na forma como se obrigou, do que decorre que responde de forma subjetiva pelo descumprimento das obrigações legais e contratuais relacionadas à atividade de parcelamento do solo urbano, são difíceis de ocorrer hipóteses de exclusão dessa responsabilidade com fundamento na ausência de dolo ou de culpa. Ao

contrário, as chuvas excessivas, o furto ou roubo de maquinários ou equipamentos, a greve de funcionários, a demora das concessionárias de serviços públicos, podem influir na decisão sobre a manutenção ou resolução do contrato, bem como sobre a caracterização de responsabilidade pelos encargos decorrentes da mora, em especial quando, apesar do atraso, as obras são regularizadas, mas não elidem a responsabilidade do loteador implantar, de forma integral, a infraestrutura do loteamento, ou indenizar quando não o fizer.

A responsabilidade pela recomposição dos danos ambientais causadas pelo loteador é objetiva, assim como a do adquirente do lote que promover alterações no bioma protegido.

31. O autor do parcelamento do solo urbano responde pelos crimes contra a administração pública previstos na Lei nº 6.766/1979, bem como respondem os que para esses crimes concorrerem, e responde o Oficial de Registro de Imóveis pelo crime de registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, ou de promover o registro de compromisso de compra e venda, cessão ou promessa de cessão de direitos, ou contrato de venda de lote em loteamento ou desmembramento não registrado.

32. O loteador pode promover a alteração ou o cancelamento do registro do parcelamento solo urbano no Registro Imobiliário, por sua iniciativa, cumprindo os requisitos previstos nos arts. 23 e 28 da Lei nº 6.766/1979. Para a averbação do cancelamento, ou da alteração do registro do parcelamento do solo urbano, devem ser apresentadas as anuências de todos os adquirentes dos lotes. Além disso, para o cancelamento devem ser apresentadas das anuências do Município, ou do Distrito Federal, e do Estado, e para a alteração do projeto de loteamento registrado são necessárias as novas licenças do Município, Distrito Federal, e Estado quando exigível.

A alteração do registro do loteamento que tem como causa a modificação do projeto aprovado repercute nos contratos das vendas dos lotes e no plano urbanístico originalmente previsto, razão pela qual são imprescindíveis as anuências dos compromissários compradores e as novas licenças expedidas pelo Poder Público. Contudo, se a alteração pretendida for restrita aos aspectos obrigacionais previstos na minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda, como, por exemplo, a inclusão ou modificação das restrições urbanísticas convencionais, sem repercussão no projeto de parcelamento do solo, bastarão as anuências de todos os adquirentes dos lotes.

O Oficial de Registro de Imóveis não pode dispensar essas anuências e licenças sob o fundamento de que as alterações na minuta de contrato padrão ou no projeto de loteamento são

de pequena monta, ou não repercutem sobre todos os lotes, ou visam superar eventuais impedimentos fáticos para a implantação na forma projetada e aprovada, como, por ex., a remoção de obstáculos naturais, por serem matérias que não se inserem no exame de legalidade que realiza.

33. Nos loteamentos a propriedade das vias de circulação, das praças, dos espaços livres e das áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos são transferidas ao Município, tão logo promovido o seu registro. Apesar disso, e por diferentes razões, passou-se a adotar a figura do loteamento fechado em que a área em que implantado é cercada mediante instalação de muros, passando o acesso a ser controlado por sistema próprio, adotado pelos proprietários dos lotes, o que depende de autorização municipal, realizada por tempo determinado, ficando os titulares dos lotes sujeitos à sua não renovação, ou eventual revogação por ato do próprio Município.

Para suprir a omissão até então existente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano foi alterada pela Lei nº 13.465/2017, passando a prever, no § 8º do art. 2º, a figura do loteamento de acesso controlado. Essa nova disposição não retirou a natureza de parcelamento do solo urbano de que é dotado o loteamento de acesso controlado, em que o domínio das vias e praças, dos espaços livres e das áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, previstas no projeto aprovado e no memorial descritivo continuam sendo transmitidas ao Município a partir do registro previsto nos arts. 18 e 22 da Lei nº 6.766/1979.

A Lei nº 6.766/1979 não prevê a possibilidade de exigência da instituição de medidas compensatórias para a autorização do loteamento de acesso controlado. Porém, a omissão sobre essas medidas pode ser suprida por disposições na lei que instituir o plano diretor ou que definir as normas urbanísticas nos municípios em que esse plano não for obrigatório.

34. A partir do advento da Lei nº 13.465/2017, passou a ser prevista a constituição de associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos, para a finalidade de preservação das áreas comuns, prestação de outros serviços como de limpeza e segurança privada, cobrança do rateio desses serviços entre todos os beneficiários que são os moradores do loteamento, bem como para a finalidade de disciplinar a utilização das áreas comuns e a convivência entre os moradores.

A regulamentação a ser feita pelo estatuto da associação de moradores, entretanto, não pode instituir ou alterar restrição urbanística convencional, em substituição do contrato padrão arquivado com o registro do loteamento, assim como não pode alterar ou limitar a aplicação da

legislação urbanística municipal, ainda que a pretexto de vigência na área interna do loteamento e aplicação restrita aos seus moradores e frequentadores ocasionais. Por isso, é ilegal eventual cláusula do estatuto social ou deliberação da associação dos moradores de loteamento de acesso controlado que limite o direito de construir no lote, imponha a prévia submissão do projeto de construção para autorização pela associação, ou, por outro modo, restrinja o direito de uso e fruição do proprietário, podendo a associação, entretanto, mover ação própria para impedir a construção de forma contrária às restrições urbanísticas convencionais ou à legislação municipal.

35. A partir da vigência da Lei nº 14.382/2022, que alterou o art. 68 da Lei nº 4.591/1964, a atividade de alienação de lotes integrantes de loteamento ou desmembramento, quando vinculada à construção de casas isoladas ou geminadas, promovida por uma das pessoas indicadas no art. 31 da referida Lei ou no art. 2º-A da Lei nº 6.766/1979, caracteriza incorporação imobiliária sujeita ao regime jurídico instituído pela Lei de Condomínio e Incorporações. Desse modo, o loteador, ou o empreendedor, que contratar a construção em um ou mais lotes, é considerado incorporador para efeito de submissão à Lei nº 4.591/1964, inclusive no que se refere às responsabilidades administrativa, civil e criminal, isso sem prejuízo de iguais responsabilidades previstas na Lei nº 6.766/1979 relativas ao parcelamento do solo urbano.

A contratação da edificação no lote, ou em lotes, pelo loteador ou empreendedor, não altera as obrigações de implantação da infraestrutura e as demais que forem inerentes ao parcelamento do solo urbano. Se a edificação for relativa a somente parte dos lotes pode ser contratada em compromisso de compra e venda, ou no negócio jurídico de alienação do lote, sem necessidade de previsão na minuta do contrato padrão de compromisso de compra e venda. Ademais, não há vedação que a construção seja contratada depois do registro do parcelamento do solo urbano. Assim ocorrendo, a incorporação imobiliária será registrada em momento posterior ao registro do loteamento ou do desmembramento.

36. O condomínio edilício, o condomínio de lotes, o direito de laje e condomínio urbano simples constituem formas de ocupação do solo que não se confundem com o parcelamento do solo urbano. A principal distinção a ser feita entre essas formas de ocupação da cidade e o parcelamento do solo urbano consiste na transferência ao domínio municipal das áreas previstas na Lei nº 6.766/1979, o que somente ocorre no loteamento. Ademais, não existe semelhança

entre esses institutos e o desmembramento, porque são regidos por legislações específicas e dotados de naturezas próprias.

REFERÊNCIAS

ALLENDE, Guillermo L. *Panorama de derechos reales*. Buenos Aires: La Ley, 1967.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. Da União: art. 21 – I: manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais. *In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 22 set. 2023.

ALVIM NETTO, José Manoel de Arruda. Direitos reais de garantia imobiliária. *In: Direito privado: contratos, direitos reais, pessoas jurídicas de direito privado, responsabilidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. v. 1. (Coleção Estudos e Pareceres, 2).

ALVIM, Agostinho. *Da inexecução das obrigações e suas conseqüências*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)*. 4. ed. Campinas: Millenium Editora, 2014.

AMADEI, Vicente de Abreu. Loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. *In: AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralpo de Barros. Primeiras Impressões sobre a Lei nº 13.465/2017*. São Paulo: ARISP, [200- ?].

AMADEI, Vicente de Abreu. Registro de imóveis e parcelamento do solo: registro especial de loteamento e desmembramento. *In: PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida (coord.). Direito imobiliário*. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. (Coleção direito imobiliário ; v. 4).

ANGRISANI, Vera. Direito ambiental e urbanístico: política urbana e parcelamento do solo. *In: CUNHA FILHO, Alexandre J. Carneiro da Cunha, NERY, Ana Rita de Figueiredo; ARAÚJO, Alexandra Fuchs de (coord.). Direito Urbanístico - ensaios por uma cidade sustentável - da formulação de políticas à sua aplicação*. São Paulo: Quartier Latin, 2016.

ARRUÑADA, Benito. *Sistemas de titulación de la propiedad*. Lima: Palestra, 2000.

ASQUINI, Alberto. Perfis da Empresa. *Revista de Direito Mercantil*, nº 104. Tradução Fábio Konder Comparato. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP). *Área do condomínio Barão de Mauá contaminada por 44 gases tóxicos*. Notícias, 30 nov. 2011. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=324766>. Acesso em: 06 maio 2023.

AVVAD, Pedro Elias. *Direito imobiliário: teoria geral e negócios imobiliários*, Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

AZEVEDO JÚNIOR, José Osório de. *Compromisso de compra e venda*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARBOSA FILHO, Marcelo Fortes. O registro de imóveis, os títulos judiciais e as ordens judiciais. In: PÉREZ, Diego Selhane (coord.). *Títulos judiciais e o registro de imóveis*. Rio de Janeiro: IRIB, 2005.

BDINE JÚNIOR, Hamid Charaf. *Efeitos do negócio jurídico nulo*. São Paulo: Saraiva, 2010.

BDINE JÚNIOR, Hamid Charaf. Jurisdicionalização dos contratos. In: PEREIRA JÚNIOR Antonio Jorge; JABUR, Gilberto Haddad (coord.). *Direito dos contratos*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BENACCHIO, Marcelo. Inadimplemento das obrigações. In: LOTUFO, Renan; NANNI, Giovanni Ettore (coord.). *Obrigações*. São Paulo: Atlas, 2011.

BRANDELLI, Leonardo. *Teoria geral do direito notarial*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Tema repetitivo 1010*. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=1010&cod_tema_final=1010. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Documentação e Informação. *Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934*. Decreta o Código de Águas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24643-10-julho-1934-498122-normaatualizada-pe.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 10.692, de 3 de maio de 2021*. Institui o Cadastro Nacional de Municípios com Áreas Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10692.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. *Decreto nº 3.079, de 15 de setembro de 1938*. Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3079.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942*. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 24 set. 2023

BRASIL. *Decreto-lei nº 57, de 18 de novembro de 1966*. Altera dispositivos sobre lançamento e cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, institui normas sobre arrecadação da Dívida Ativa correspondente, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0057.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937*. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Decreto-lei nº 745, de 7 de agosto de 1969*. Dispõe sobre os contratos a que se refere o art. 22 do Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0745.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%20745%2C%20DE,13%20de%20dezembro%20de%201968. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. *Instrução Normativa INCRA Nº 82 DE 27/03/2015*. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 05 set. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). *Nota Técnica INCRA/DF/DFC/nº 02/2016*. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_Tecnica_02_2016_IN_82_INCRA.pdf. Acesso em: 08 ago. 2023.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos das Leis nºs 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010*. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e

dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.097, de 19 de janeiro de 2015*. Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP, da COFINS [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113097.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.786, de 27 de dezembro de 2018*. Altera as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para disciplinar a resolução do contrato por inadimplemento do adquirente de unidade imobiliária em incorporação imobiliária e em parcelamento de solo urbano. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113786.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113874.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13071.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) [...]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14380.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.577, de 30 setembro de 1978*. Dispõe sobre o Conselho de Justificação da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro do Distrito Federal, e dá outras providências.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6577.htm. Acesso em: 23 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994*. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997*. Dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa móvel e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 22 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). *Súmula 626*. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/sumstj/article/download/5055/5182>. Acesso em: 23 set. 2023.

CAMBLER, Everaldo. *Responsabilidade civil na incorporação imobiliária*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

CARVALHO, Afrânio de. *Registro de imóveis*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997

CASTILHO, José Roberto Fernandes. *Direito urbanístico/direito da arquitetura*. Revisão Luiz Antonio Martins. São Paulo: Pillares, 2020.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de responsabilidade civil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e registradores comentada*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CHALHUB, Melhim Namem. *Da incorporação imobiliária*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CHICO y ORTIZ, José Maria. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1.

COELHO, Fábio Ulhoa. *Curso de Direito Comercial*. 7. ed. São Paulo, Saraiva, 2003. v. 1.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e pareceres de direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e Menezes. *Da boa-fé no direito civil*. Coimbra: Almedina, 2001.

COSTA, Daniel Carnio; MELO, Alexandre Nasser de. *Comentários à Lei de Recuperação de Empresas e Falência*. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2022.

COSTA, Mário Júlio de Almeida. *Direito das obrigações*. 12. ed. Coimbra: Almedina, 2019.

DIAS, José de Aguiar. *Da responsabilidade civil*. 7. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1983. v. 1. p. 109.

DÍEZ-PICAZO, Luis; GULLÓN, Antonio. *Sistema de derecho civil*. 11. ed. Madrid: Tecnos, 2004. v. 1.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: teoria das obrigações contratuais e extracontratuais*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. v. 3.

FACCHINI NETO, Eugênio. Art. 5o, XXIII – a propriedade atenderá a sua função social: nota ao art. 5º, XXIII. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 23 set. 2023.

FAZANO, Haroldo Guilherme Vieira. *Da propriedade horizontal e vertical*. Campinas (SP): C S Ed., 2003.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Estatuto da Cidade Comentado*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GALHARDO, João Baptista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: IRIB: S.A. Fabris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

GODOY, Cláudio Luiz Bueno de. *Função social do contrato*. São Paulo: Saraiva, 2004.

GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

JACOMINO, Sérgio. Decisões do Conselho Superior da Magistratura e da Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, n. 38.

KRELL, Andress Joachim. Art. 225, caput. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coord.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553602377>. Acesso em: 23 set. 2023.

LÔBO, Paulo. *Direito civil: obrigações*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

- LÓPEZ-MEDEL, Jesús. *Propriedad inmobiliaria y seguridad jurídica: estudios de derecho y sociología registral*. Madrid: J. San Jose – Colegio de Registradores de la Propriedad y Mercantiles de España – Centro de Estudios Registrales, 1995).
- LOTUFO, Renan. *Código civil comentado: v. 1. 2. ed.* São Paulo: Saraiva, 2004.
- LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.
- MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.
- MAZZILLI, Hubo. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- MEDAU, Odete. *Direito administrativo moderno*. 22. ed. 1ª reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2020.
- MEDUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. Atualizado por Giovani Corralo da Silva. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Campinas (SP): Bookseller, 2021.
- MUKAI, Toshio. *Direito urbano-ambiental brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2002.
- MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José Villela. *Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à nova lei n. 6.766, de 19-12-1979*. 2. ed. São Paulo: Sugestões Literárias, 1980.
- MUNIZ, Elizabete Lins; CASTRO, Hermínia Maria Totti de (coord.) *Dicionário BARSÁ da Língua Portuguesa*. São Paulo: BARSÁ Planeta, 2006. v. 2.
- NALINI, José Renato. O ambiente e o registro de imóveis. In: CRIADO, Francisco de Assis Palacios; MELLO, Marcelo Augusto Santana de; JACOMINO, Sergio (coord.). *Registro de imóveis e meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- ORLANDI NETO, Narciso. *Retificação do registro de imóveis*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1997
- ORTIZ, José Maria Chico y. *Estudios sobre derecho hipotecario*. 4. ed. Madrid: Marcial Pons, 2000. v. 1, p. 50.

OTUFO, Renan. *Código Civil comentado: obrigações, parte geral (arts. 233 a 420)*. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil: introdução ao direito civil. teoria geral do direito*. Revista e atualizada por Maria Celina Bordin Moraes. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

PIRES, Luis Manuel Fonseca. *Loteamentos urbanos: natureza jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

POMPEU, Cid Tomanik. *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 164-165.

QUIRÓS, Manuel Peña Bernaldo de. *Derechos reales, derecho Hipotecario*. 4. ed. Madrid: Centro de Estudios Registrales, 2001. tomo II.

RADLE, Patricio H. *Breve historia del urbanismo: la ciudad antigua*. Buenos Aires: Claridad, 1984.

RIBEIRO, José. Propriedade das águas e o registro de imóveis. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). *Águas: aspectos jurídicos e ambientais*. 3. ed. São Paulo: Juruá, 2009.

RIBEIRO, Luis Paulo Aliende. *Regulação da Função Pública Notarial e de Registro*, São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Paulo Dias de Moura. *Compromisso de compra e venda*. São Paulo: Editora Juarez Soares, 2002.

RIZZARDO, Arnaldo *Promessa de compra e venda e parcelamento do solo urbano*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

RODRIGUES, Carlos Alexandre. *Como lotear uma gleba: parcelamento e desmembramento de solo, loteamento e condomínio de lotes*. Leme (SP): Imperium, 2023.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: direito das coisas*. 13. ed. São Paulo, Saraiva, 1984. v 5.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil: dos contratos e das declarações de vontade*. 12. ed. São Paulo, Saraiva, 1983. v. 3.

RODRIGUEZ, Agustin W. *Publicidad Inmobiliaria*. Buenos Aires: Depalma, 1974.

ROPPO, Enzo. *O Contrato*. Coimbra: Almedina, 2009.

SABINO, Jamilson Lisboa. *Loteamentos e desmembramentos urbanos*. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 19, n. 3997, 11 jun. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/28206/loteamentos-e-desmembramentos-urbanos>. Acesso em: 08 fev. 2023.

SANTANA, Michele Silva. *Conceitos fundamentais de risco e de áreas de risco*. Belo Horizonte (MG): CPRM – Serviço Geológico do Brasil – Companhia de Pesquisa de

Recursos Naturais, [20--?]. Disponível em:

<https://defesacivil.es.gov.br/Media/defesacivil/Capacitacao/Material%20Did%C3%A1tico/CBPRG%20-%202017/Conceitos%20Fundamentais%20de%20%C3%81reas%20de%20Risco.pdf>.¹

SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Decreto nº 52.053, de 13 de agosto de 2007*. Reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB. Disponível:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2007/decreto-52053-13.08.2007.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Decreto nº 59.263, de 5 de junho de 2013*. Regulamenta a Lei nº 13.577, de 8 de julho de 2009, que dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá providências correlatas. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2013/decreto-59263-05.06.2013.html>. Acesso em: 24 set. 2023

SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. Decreto nº 66.960, de 08 de julho de 2022. *Reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB e dá providências correlatas*. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2022/decreto-66960-08.07.2022.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). Assembleia Legislativa. *Lei nº 13.577, de 08 de julho de 2009*.

Dispõe sobre diretrizes e procedimentos para a proteção da qualidade do solo e gerenciamento de áreas contaminadas, e dá outras providências correlatas. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13577-08.07.2009.html>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO (ESTADO). *Processo CG nº 53.995/1980, j. 5.02.1980*. Desembargador Adriano Marrey [S.l.: s.n., 1980].

SÃO PAULO (Estado). Corregedoria Geral da Justiça. *Provimento nº 58/89. Normas de Serviço Cartórios Extrajudiciais - tomo II*. Disponível em:

<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=150011>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO (SP). *Decreto nº 62.137 de 29 de dezembro de 2022*. Substitui o Anexo Único do Decreto nº 61.810, de 14 de setembro de 2022, que aprova a Consolidação das Leis Tributárias do Município de São Paulo. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-62137-de-29-de-dezembro-de-2022>. Acesso em: 24 set. 2023.

SÃO PAULO (SP). *Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). Disponível em:

<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16402-de-22-de-marco-de-2016>. Acesso em: 24 set. 2023.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 13. ed., 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Curso de Direito Civil: fontes das obrigações: contratos*. 2. ed. [Rio de Janeiro: Freitas Bastos], 1957. v. III.
- SERPA LOPES, Miguel Maria de. *Tratado dos registros públicos: vol. III*. 6. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 1996.
- SILVA, Clovis Veríssimo do Couto e. *A obrigação como processo*. São Paulo: Bushatsky, 1976.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. III.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. II.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984. v. IV-V.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- SILVA, José Marcelo Tossi. *Incorporação imobiliária*. São Paulo: Atlas, 2010.
- TABOADA, Gabriel. Nota preliminar. In: RANDLE, Patricio H. *Breve Historia del Urbanismo: la ciudad antigua*. Buenos Aires: Claridad, 1994
- TARTIÉRE, Gabriel de Reina. *Principios registrales: estudios del derecho registral inmobiliario argentino*. Buenos Aires: Heliasta, 2009.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *O contrato imobiliário e a legislação tutelar do consumo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Prescrição e decadência*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.
- TOMAZETTE, Marlon. *Curso de Direito Comercial: teoria geral e direito societário*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. v. 1.
- WAYAR, Ernesto C. *Tratado de la Mora*. Buenos Aires: Lexis Nexix, 2007.