

CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DE LOTES: A REALIDADE FÁTICA NOS MUNICÍPIOS E SUA PREVISÃO LEGAL

João Pedro Lamana Paiva¹

1. Introdução

Preliminarmente, à abordagem relativa à realidade do condomínio de lotes no país, é importante ressaltar a propositura do Projeto de Lei do Senado (PLS) 208, de 2015, em tramitação na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que introduz alterações na Lei 6.766, de 10 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e, ainda, na Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, para disciplinar o condomínio edilício de lotes urbanos.

¹ Oficial do Registro de Imóveis da 1ª Zona de Porto Alegre RS. Presidente do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil – IRIB. Membro da Academia Brasileira de Direito Registral Imobiliário

A proposição está alinhada com a realidade fática existente em diversos Municípios brasileiros. O referido projeto só contribui para o aperfeiçoamento da legislação em vigor que representa uma criativa solução para os problemas decorrentes do parcelamento urbano, por meio de loteamentos convencionais, que é uma questão de grande repercussão para o desenvolvimento do nosso país.

Como podemos observar, o tema afeta diretamente os Municípios e a aprovação do referido PLS 208/2015 conferirá maior *segurança jurídica* à implantação de condomínios de lotes, evitando a proliferação dos indesejados “loteamentos fechados”.

Nos últimos cinquenta anos, verificou-se um vertiginoso **êxodo rural**, colhendo as cidades de surpresa. Não havia planejamento urbano, nem legal, nem estrutural. A tecnologia agrícola condenou os minifúndios, tudo aliado à falta de planejamento familiar dos rurícolas.

Os que permaneceram no meio rural, muito especialmente os não-proprietários, frente à introdução da agricultura mecanizada, migraram para os grandes centros urbanos à procura de emprego. Disso resultou que as cidades receberam uma sobrecarga demográfica sem estarem estruturalmente preparadas. As administrações municipais descuidaram na fiscalização, permitindo assentamentos de toda ordem. Até havia estímulo, com fins eleitoreiros ou no interesse de alienação de frações ideais, criando-se os chamados condomínios “*pro-diviso*”, dentro de um todo maior.

O primeiro diploma legal de alta expressão consistiu no Decreto-Lei 58, de 1937, quando foi criada a figura jurídica do loteador, tendo toda a legislação se voltado em prol dos adquirentes, instituindo-se um direito real de aquisição “*sui generis*”, ou seja, um Compromisso de Compra e Venda, com eficácia “*erga omnes*”.

O litoral brasileiro foi ocupado, em boa parte, sob os auspícios de tal legislação. As zonas periféricas dos grandes centros urbanos, igualmente. Ainda assim, grassaram inúmeros parcelamentos do solo sem o cumprimento das

normas específicas. Isso obrigou o legislador a adotar legislação mais severa, o que aconteceu por meio da chamada **Lei do Parcelamento do Solo**, de número 6.766, do ano 1979, quando se distinguiram as figuras do loteamento e do desmembramento. Impôs-se metragem mínima para os lotes. Na época, foi estabelecido o percentual de 35% da gleba para conversão em área pública. Os requisitos urbanísticos foram ampliados. O descumprimento das normas tidas como de ordem pública passou a ser considerado crime contra a administração pública e não mais contra o patrimônio. A autonomia municipal ficou sensivelmente atingida.

No final do milênio, mais precisamente, nas últimas duas décadas, houve uma virada histórica: **o êxodo passou a ser urbano**.

A violência nas cidades; o custo de vida; a qualidade de vida nas metrópoles passou a ser comprometida, o que compeliu a classe média (alta e baixa) a passar a residir nos **condomínios fechados** ou **loteamentos fechados**, localizados tanto na periferia dos grandes centros, como na zona rural, antigamente denominada suburbana. Isso adveio da capacidade criativa dos técnicos, prestando importante colaboração social.

As vantagens para o poder público foram e são evidentes: desonerar-se do trabalho de promover e manter o sistema viário, bem assim a coleta do lixo. Não fica somente aí: não está compelido a fornecer iluminação pública, que deve ser suportada pelos usuários, especificamente, e a segurança será privada, às custas dos condôminos.

Em suma: cuida-se de fórmula inteligente para desonerar o poder público e permitir precioso espaço, às custas de seus usuários, exclusivamente, desonerando o Estado.

2. Condomínio de lotes

Atualmente, porém, têm-se discutido a possibilidade de nova forma de parcelamento do solo para fins residenciais, com profunda repercussão no ramo

do Direito Registral Imobiliário, como se pode perceber dos estudos elaborados pelo desembargador Décio Antônio Erpen, pelo registrador Mário Pazutti Mezzari e por muitos outros operadores do Direito. Trata-se da figura do **condomínio horizontal de lotes**, no qual não há a prévia construção das casas. A unidade autônoma é o próprio lote condominial; o proprietário desse lote pode nele erigir a casa segundo seus interesses pessoais, respeitadas, obviamente, as limitações impostas pela municipalidade e pelo próprio instituidor do condomínio.

Essa quarta via não constitui loteamento fechado, porque a propriedade do sistema viário e dos equipamentos comunitários não passa ao Município, ao contrário, permanece como propriedade dos condôminos. A aprovação do projeto e os procedimentos registrários obedecem aos ditames da legislação de condomínios (Lei 4.591, de 1964 e, a partir de 10 de janeiro de 2003, ao novo Código Civil).

Para o condomínio horizontal de lotes, não existe a exigência legal de que 35% da gleba sejam destinados a equipamentos públicos. Como se sabe, com a alteração da Lei 6.766/1979, o percentual ficou a critério de cada Município, que definirá esse *quantum*, quase sempre em índices bem inferiores.

O fundamento legal dessa nova modalidade condominial – condomínio de lotes – encontra-se no art. 8º da Lei 4.591/1964 e no art. 3º do Decreto-Lei 271/1967. Conforme a Lei 4.591/1964, somente havendo edificação é que se pode instituir o regime condominial. Mas, por força do art. 3º do Decreto-Lei 271/1967, equiparam-se as obras de infraestrutura à construção da edificação:

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.

Logo, a realização das obras básicas do empreendimento supre a necessidade da prévia construção do prédio (casa/edifício), pois o requisito legal

contido na lei de condomínios já estará atendido tão logo a infraestrutura esteja concluída.

A unidade autônoma será o lote e não a edificação sobre esse. Admite-se a cada proprietário de unidade autônoma a livre utilização e edificação no lote, respeitadas as normas de ordem pública e as prévias estipulações constantes da Convenção de Condomínio. Como acessões que são, as edificações aderirão ao lote, sem, no entanto, alterar a condição jurídica estipulada de que é o lote a unidade autônoma. Na prática, isso tornará desnecessária qualquer alteração nos cálculos, quadros de áreas, projetos, registros e averbações do condomínio, a cada vez que houver construção/demolição/reconstrução. Isso se explica porque, no condomínio horizontal tradicional, os cálculos e os registros são feitos com base na área construída e, portanto, sujeitos a alterações a cada modificação que nela venha a ser operada. Já na modalidade do condomínio horizontal de lotes, os cálculos e os registros são feitos com base na área do lote e, por consequência, permanecem imutáveis, mesmo que significativas alterações venham a ocorrer nas edificações.

3. Discussões acerca do supedâneo legal da modalidade

No que pertine à pretensa ilegalidade dos condomínios de lotes, não menos importante do que toda a motivação legal já debatida, e, também, em razão de tantas situações fáticas consolidadas no Distrito Federal e nos 26 Estados da Federação, temos a dizer que no contexto atual do país, existem questões de estrutura que devem ser mencionadas, por sua direta ligação à problemática urbana que apontam o condomínio de lotes como uma grande **solução** para os Municípios e não como um problema nacional.

Os Entes da Federação, lamentavelmente, restam completamente falidos! A União, os Estados e os Municípios não possuem atualmente a menor condição de oferecer segurança pública, ruas em boas condições, limpeza, cal-

çadas, iluminação pública, esgotamento pluvial e cloacal. A violência alcança níveis alarmantes, jamais vistos, comparáveis aos piores do mundo!

Diante das dificuldades enfrentadas pelos Entes públicos em realizar ao particular, é oportunizado colaborar no esforço das realizações na área pública, como está se tornando cada vez mais comum, ou seja: zelar por sua segurança e estrutura à sua volta. Nos condomínios de lotes, o particular arca com as despesas de segurança, fornecimento de água, limpeza, recolhimento de lixo, esgotos, iluminação, proporciona áreas de lazer, com a eficiência do setor privado. Ou seja: auxiliam os Municípios a levarem a bom termo suas competências perante o ordenamento jurídico.

Desta forma, o particular zela e faz valer seus direitos sociais, o que desafoga e desonera os Municípios de tais atribuições do poder público, construindo *shoppings centers* na atividade comercial e nos condomínios de lotes no contexto residencial, onde proporciona ao cidadão tudo aquilo que o poder público poderia prover.

Ainda em várias capitais do país, há décadas, na maioria das vezes em bairros residenciais, ruas são fechadas com cancelas e portões com acesso controlado, guaritas com vigia são colocadas, tudo de forma irregular, no intuito de o cidadão proteger-se diante da insegurança que assola o país. No entanto, na modalidade de condomínio de lotes, tudo é feito em conformidade com a lei, e, portanto, **não há falar em ilegalidade dessa modalidade consolidada de condomínio**, que visa também à proteção dos direitos do cidadão.

Não há como negar a existência de previsão legal para o instituto, tampouco ignorar que muitos condomínios dessa espécie estão regularmente constituídos e são bem-sucedidos em seu funcionamento. O condomínio horizontal de lotes está plenamente previsto no art. 8º da Lei 4.591/1964, combinado com o art. 3º do Decreto-Lei 271/1967, e suplementarmente autorizado pela legislação do respectivo Município, respeitadas as normas gerais federais, especialmente a Constituição de 1988 (art. 30, VIII), a fim de planejar e comandar seu próprio processo de urbanização.

A **legislação municipal** é quem cria a **regulamentação específica** da lei federal a respeito do condomínio horizontal de lotes, pois, na esfera federal, existem normas de caráter geral associadas a uma construção doutrinária já acolhida por alguns tribunais. Ditas normas são de Direito Urbanístico e disciplinam a possibilidade administrativa da aprovação do projeto a ser implantado de acordo com as normas condominiais, as quais serão submetidas à análise do Município, quando do exame do referido projeto. A **convenção condominial** deverá ser minuciosa, contemplando as normas que vigerão entre os condôminos, bem como as limitações edilícias e de uso do solo relacionadas a cada unidade, tudo em consonância com o Plano Diretor e a legislação urbanística vigente.

Nessa modalidade de empreendimento, regido pela lei do condomínio em edificações e das incorporações imobiliárias, importa frisar: o **LOTE é a unidade autônoma**, e não o que futuramente será construído sobre o respectivo terreno pelo condômino, construção essa que, embora atenda aos interesses de cada proprietário de lote, fica vinculada aos moldes e aos limites de construção integrantes do projeto e aprovados pelo Município. A realização das obras básicas do empreendimento supre a necessidade da prévia construção do prédio (casa/edifício), pois o requisito legal contido na lei de condomínios já estará atendido tão logo a infraestrutura esteja concluída.

Portanto, não há de se falar em aplicabilidade da Lei do Parcelamento do Solo, até porque o condomínio de lotes não é um simples parcelamento. O seu resultado não é a criação de terrenos individuais e sem vínculo entre si. Pelo contrário, são **lotes** que utilizarão um contexto estrutural urbano de responsabilidade do condomínio por eles formado. Mais do que a incumbência de manutenção e conservação de áreas de uso comum, como salão de festas, *playground* e piscinas, os condôminos dessa espécie de empreendimento comungam de uma responsabilidade ainda maior: zelar pela manutenção de ruas, iluminação e segurança coletiva da área em que estão inseridos. O condomínio de lotes será, portanto, necessariamente submetido à prévia aprovação dos ór-

gãos municipais, tais como a Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria do Planejamento, Secretaria de Urbanismo etc. Havendo essa aprovação, todas as considerações de natureza político-urbanística e, principalmente, a possibilidade de ocorrência de fraude à legislação de parcelamento do solo, estarão superadas.

Dessa forma, não há a necessidade de transferência de áreas para a constituição de vias públicas, essas áreas serão as de uso comum do condomínio de lotes, a fim de viabilizar o acesso das unidades autônomas à via pública ou à áreas de lazer e recreação. A realização de obras de infraestrutura supre a necessidade de edificação de prédios na formação do condomínio, já que a construção será de escolha do proprietário do lote, desde que respeitadas as normas de ordem pública, a legislação municipal específica e as estipulações integrantes da convenção de condomínio.

4. Vantagens do condomínio de lotes

As vantagens para o poder público municipal são evidentes: desonera-se do trabalho de promover e manter o sistema viário e a coleta do lixo, além de não estar compelido a fornecer iluminação pública, uma vez que essa é suportada pelos condôminos. E como se isso já não fosse benéfico o suficiente, ainda há o fato de que a segurança das ruas internas dos Condomínios de Lotes será privada, ou seja, seu custo será suportado pelos condôminos. Isso porque, como antes referido, cada lote constituirá uma unidade autônoma, com uma área privativa e outra global e participação proporcional nas coisas condominiais (pórticos, guaritas, muros, vias de acesso e circulação, saneamento, iluminação, áreas de lazer etc.), todas elas de uso privativo dos condôminos, posto que, não se tratando de loteamento, não se transfere ao domínio público.

O que ocorre nesses casos é uma compensação pelas áreas que ficarão inseridas no condomínio, mediante uma contrapartida do incorporador ao Ente municipal, na forma **de benfeitorias à cidade**, tais como o **asfaltamento de uma via pública, ou de uma doação de área diversa para a construção**

de uma escola ou creche municipal, de uma praça ou de um prédio público, fora do condomínio, ensejando outras utilidades para o Município, em benefício da comunidade.

Nos últimos anos, como já dito, tem sido cada vez maior a procura por esses empreendimentos, especialmente pela **segurança proporcionada aos moradores**, que buscam neles a possibilidade de que seus filhos possam experimentar a mesma vivência de suas infâncias, quando era possível brincar nas ruas. A criminalidade cada vez maior de nossas cidades **não mais permite que se possa transitar em paz pelas vias da cidade**: estamos sempre em estado de alerta. As crianças de hoje ficam “presas” dentro dos apartamentos. O condomínio de lotes proporciona melhor qualidade de vida a seus moradores, pois garante a segurança, fazendo com que as crianças possam brincar pelas ruas do condomínio, tendo contato com a natureza e praticando esportes.

Nos países desenvolvidos, como os Estados Unidos, essa modalidade é vastamente utilizada e não há notícia de que isso tenha interferido de maneira prejudicial no crescimento e na mobilidade das grandes metrópoles. Até mesmo no Brasil, onde existem muitos condomínios dessa espécie, como, por exemplo, nos Municípios de Gramado, Canela, Capão da Canoa, Sapucaia do Sul, Xangri-lá, entre outros, no Estado do Rio Grande do Sul, essa espécie de empreendimento em nada tem interferido no cotidiano de seus moradores. Ao contrário, é nítido o desenvolvimento econômico que os condomínios trouxeram a essas regiões.

Isto ocorre porque o planejamento territorial urbano permanece sendo exercido pelo Município, uma vez que o projeto de condomínio de lotes não é um documento vago e impreciso, como os críticos ao instituto querem fazer parecer. Na verdade, é minucioso e elaborado em conformidade com as disposições legais do Município, já trazendo em seu conteúdo as limitações edilícias que os condôminos deverão observar na realização das construções em seus lotes, limitações essas que fatalmente estarão atreladas à legislação urbanística. Logo, após a aprovação municipal do condomínio de lotes, na hipótese

de o condômino não observar os limites do projeto aprovado no planejamento e na execução da obra, não haverá concessão da Carta de Habitação para sua construção. Ou seja, há, sim, controle urbanístico por parte do Ente municipal, reforçado, até mesmo, pelo acompanhamento vigilante da própria administração condominial, que tem o dever de velar pelo respeito à lei e às normas condominiais estabelecidas para esse âmbito privado.

5. Requisitos caracterizadores do condomínio de lotes

Assim, são requisitos para a configuração do condomínio de lotes, nos quais não haja a prévia construção do prédio (casa/edifício):

- a) que o empreendimento seja projetado nos moldes da Lei 4.591/1964 (com as alterações ditadas pelo Código Civil) e Decreto-Lei 271/1967, em que **cada lote** será considerado como **unidade autônoma**, a ele atribuindo-se uma fração ideal da área privativa e das coisas comuns, sendo que nesse todo existirão também as áreas e as edificações de uso comum;
- b) que o Município disponha de legislação específica, prevendo a possibilidade legal de implantação de condomínio de lotes, no mais pleno exercício das competências que lhe reservam a Constituição; e
- c) que haja uma convenção de condomínio, contendo as limitações edilícias e de uso individual e coletivo do solo, elaborada de modo a resguardar a pacificação das relações entre os condôminos.

6. Procedimentos registrares aplicáveis

Quanto aos procedimentos registrares, para a implementação dessa espécie de parcelamento do solo, faz-se *mister* que o proprietário/empreendedor apresente ao ofício do Registro de Imóveis os seguintes documentos:

- a) requerimento solicitando o registro da instituição condominial em que conste referência expressa aos dispositivos legais supracitados e a legislação municipal específica;
- b) roteiro para o registro da incorporação de condomínio de lotes;
- c) projeto devidamente aprovado pela municipalidade, que deverá conter legislação que autorize a aprovação desse tipo de empreendimento, contendo:
 - I) memorial descritivo informando todas as particularidades do empreendimento (descrição das unidades autônomas, contendo especialmente as áreas privativas, comuns e total e a fração ideal correspondente na área total etc.), bem como a descrição do lote;
 - II) planta de lotes;
 - III) planilha de cálculo de áreas;
 - IV) planilha de custos da realização da infraestrutura (documentos exigidos pela NB 12.721);
 - V) convenção de condomínio – grande protagonista desta modalidade de empreendimento – na qual deverão constar, entre outras cláusulas previstas em lei, as formas e características que cada construção poderá apresentar, os direitos e os deveres de cada condômino etc. (arts. 1.332 e 1.334 do Código Civil);
 - VI) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) do responsável pelo projeto;
 - VII) aprovação das autoridades competente (Município, órgão ambiental estadual, órgão de planejamento metropolitano etc.).

Ressalte-se que, para a consecução do condomínio de lotes, deverá haver a formação de incorporação imobiliária (art. 32 da Lei 4.591/1964), com posterior individualização e instituição condominial, ou realizar-se direta-

te com a individualização e a instituição condominial (o que ocorrerá quando o empreendimento já estiver concluído).

É oportuno referir, ainda, que a Lei 10.406/2002 (Código Civil) alterou dispositivos da Lei 4.591/1964, ao prever um capítulo denominado “Do Condomínio Edifício” (art. 1.331 e seguintes). Porém, é de todo evidente que o art. 8º da Lei 4.591/1964 permanece em pleno vigor, eis que não há previsão em contrário no Código Civil.

Os procedimentos registrais a serem observados são:

- a) registro da incorporação imobiliária (se houver), ou da instituição do condomínio junto à matrícula da gleba (Livro 2 – Registro Geral);
- b) averbação da conclusão das obras de infraestrutura também junto à matrícula da gleba;
- c) registro da convenção de condomínio no livro próprio (Livro 3 – Registro Auxiliar) e, ato contínuo, averbação na respectiva matrícula;
- d) abertura de matrículas para as unidades autônomas – lotes –, nelas lançando as transferências dominiais, as constituições de ônus, as edificações, a referência ao registro da convenção de condomínio e todos os demais atos de registro relativos a cada unidade;
- e) quando da averbação, na matrícula do lote, existindo registro da convenção condominial, é recomendável que sejam consignadas as principais regras estabelecidas quanto ao uso do solo e as restrições edilícias, para sua plena publicidade.

7. Conclusão

Apesar de ainda haver alguma polêmica quanto à forma de instituição do condomínio de lotes, é indubitável que ela está plenamente prevista em nosso ordenamento jurídico, sendo inquestionável sua contemplação pela le-

gislação federal e pela legislação municipal reguladora do ordenamento territorial, parcelamento e ocupação do solo. Tanto é verdade, que há projeto de lei em tramitação para aperfeiçoá-lo.

Finalmente, o condomínio de lotes é uma realidade nacional que fomenta a economia brasileira, trazendo oportunidades aos empreendedores, investidores, administradores imobiliários e inúmeras vantagens ao poder público municipal, estimulando a construção civil e beneficiando sobremaneira os adquirentes que buscam segurança e lazer.