



CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano

Victor Carvalho Pinto

CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano

Victor Carvalho Pinto¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo. Autor do livro *Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade*, 4ª edição (Revista dos Tribunais, 2014). E-mail: victorcp@senado.leg.br

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Ricardo Koiti Koshimizu – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

PINTO, V. C. **Condomínio de Lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2017 (Texto para Discussão nº 243). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 22 de agosto de 2017.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano

RESUMO

Introduzido no direito brasileiro pela Lei nº 13.465, de 2017, o condomínio de lotes permite que o regime condominial seja adotado na escala da quadra e não apenas do lote, como ocorre com o condomínio edilício. Por não se constituir em modalidade de parcelamento do solo alternativa ao loteamento e ao desmembramento, o condomínio de lotes não dispensa o empreendedor de destinar terrenos para a instalação de equipamentos urbanos e comunitários e para a formação de logradouros. Estes poderão, entretanto, ser total ou parcialmente providos sob a forma de servidões de direito público estabelecidas em benefício da população em geral sobre bens de propriedade comum dos condôminos. Tal modelo viabiliza a gestão desses espaços diretamente pelos moradores, em colaboração com o poder público, contribuindo, assim, para uma prestação mais eficiente e descentralizada de serviços, como paisagismo, vigilância patrimonial, limpeza pública e conservação de praças e calçadas, o que contribui, por sua vez, para a desoneração do orçamento público e para melhoria da qualidade de vida urbana.

PALAVRAS-CHAVE: desenvolvimento urbano; direito urbanístico; parcelamento do solo; loteamento; desmembramento; condomínio de lotes; condomínio edilício; condomínio fechado.

SUMÁRIO

| | | |
|------|---|----|
| 1 | INTRODUÇÃO | 1 |
| 2 | DISPOSITIVOS DA LEI 13.465/2017, RELATIVOS AO CONDOMÍNIO DE LOTES | 3 |
| 3 | O CONDOMÍNIO DE LOTES SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO CIVIL | 4 |
| 3.1. | O CONDOMÍNIO EDILÍCIO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES | 4 |
| 3.2. | ANTECEDENTE: O CONDOMÍNIO DECORRENTE DE USUCAPIÃO COLETIVA .. | 5 |
| 3.3. | O CONDOMÍNIO DE LOTES NO CÓDIGO CIVIL..... | 6 |
| 3.4. | FRAÇÕES IDEAIS PROPORCIONAIS AO POTENCIAL CONSTRUTIVO | 7 |
| 3.5. | RESPONSABILIDADE PELA IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA | 8 |
| 3.6. | VANTAGENS DO CONDOMÍNIO DE LOTES EM RELAÇÃO AO CONDOMÍNIO EDILÍCIO CONSTITUÍDO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES | 9 |
| 4 | A DIMENSÃO URBANÍSTICA DO CONDOMÍNIO DE LOTES | 9 |
| 4.1. | O LOTE COMO PRODUTO DO PARCELAMENTO DE GLEBA | 10 |
| 4.2. | INVIABILIDADE DE ADOÇÃO DO CONDOMÍNIO EDILÍCIO OU DO CONDOMÍNIO DE LOTES COMO ALTERNATIVA AO LOTEAMENTO E AO DESMEMBRAMENTO | 11 |
| 4.3. | O CONDOMÍNIO DE LOTES COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA QUADRA. | 12 |
| 4.4. | O CONDOMÍNIO EDILÍCIO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES EM FACE DO CONDOMÍNIO DE LOTES | 14 |
| 4.5. | O CONDOMÍNIO DE LOTES COMO MODELO DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO..... | 15 |
| 5 | CONCLUSÃO | 18 |

CONDOMÍNIO DE LOTES: um modelo alternativo de organização do espaço urbano

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que *dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana*, introduziu no direito brasileiro o instituto jurídico do condomínio de lotes. Tal figura, apesar de não ter previsão expressa em lei federal, já vinha sendo aceita por muitos municípios sob as denominações informais de “condomínio fechado” ou “condomínio horizontal”¹.

Em muitos casos, no entanto, esse tipo de condomínio foi adotado como forma de burlar o regime jurídico do loteamento, disciplinado pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979), que exige o cumprimento de uma série de ônus urbanísticos por parte do empreendedor.

Condomínios fechados de grande dimensão, constituídos sobre glebas não parceladas e separados da cidade por muros, comprometem a paisagem urbana e geram problemas concretos para a cidade, na medida em que fazem uso da infraestrutura existente, mas não contribuem para a sua provisão. Em muitos casos, chegam a prejudicar o fluxo de veículos, que se veem obrigados a contorná-los, ou a impedir o acesso da população a bens de uso comum do povo, como praias e parques naturais.

Podem eventualmente propiciar boa qualidade de vida no seu interior, mas causam degradação do espaço público, pois geram um ambiente externo inóspito para o pedestre, que se vê obrigado a caminhar por longos percursos sem qualquer atrativo paisagístico ou comercial.

A Lei nº 13.465, de 2017, deixa claro que o condomínio de lotes por ela instituído é incompatível com essa prática, que não poderá mais ser admitida, conforme se exporá adiante.

¹ No Distrito Federal, por exemplo, a Lei Complementar nº 710, de 2005, dispõe sobre os “Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas”. Essa lei foi considerada constitucional pelo STF diante do questionamento do Ministério Público no sentido de que trataria de matéria reservada ao Plano Diretor (RE 607940/DF). O Tribunal aprovou a seguinte tese de repercussão geral: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”.

Registre-se, ainda, que o termo “condomínio” é frequentemente empregado de maneira atécnica, para designar situações que não se enquadram nas hipóteses legais². Tendo em vista que tais empreendimentos não foram aprovados pela autoridade local, nem registrados em cartório, o que se tem, na realidade, são apenas assentamentos irregulares cujos moradores não são titulares de qualquer direito real sobre o terreno que ocupam. As associações de moradores que os representam não têm, portanto, qualquer relação com os condomínios geral ou edilício tratados no Código Civil.

Uma modalidade intermediária de ocupação irregular do solo é a alienação de frações ideais de uma gleba para diversos adquirentes, sem a constituição de condomínio edilício, acompanhada da atribuição a cada adquirente de uma porção específica a ser ocupada privativamente. Nesse caso, constitui-se um condomínio geral, de propriedade dos moradores, mas a ocupação do solo é clandestina, pois não há projeto de loteamento aprovado pelo município. O condomínio geral é um instrumento inadequado para a urbanização ou quaisquer outros empreendimentos de grande porte, pois sua existência é inerentemente instável, uma vez que qualquer condômino pode exigir sua extinção independentemente da vontade dos demais³. Embora possa ser útil no meio rural, notadamente para imóveis pertencentes a membros de uma mesma família, seu emprego para fins urbanos, que se presumem pela alienação de parcelas inferiores à fração mínima de parcelamento rural⁴, é um indício de burla ao regime urbanístico de parcelamento do solo.

Outro fenômeno muitas vezes confundido com o condomínio de lotes é o “loteamento fechado”. Trata-se de um loteamento regularmente constituído, mas cujos logradouros têm seu uso concedido a uma associação de moradores, que controla o acesso a eles e cobra dos moradores prestações periódicas (impropriamente chamadas de “taxas”) para conservação, manutenção e prestação de serviços de interesse comum, como segurança privada, coleta de lixo e paisagismo. Não se trata de um condomínio porque os lotes são unidades imobiliárias independentes, que não estão associados a frações ideais da gleba original ou a equipamentos de uso comum dos condôminos.

² No Distrito Federal, por exemplo, formaram-se diversos “condomínios”, a maioria dos quais ocupados por moradores de classe média, que são, de fato, loteamentos clandestinos.

³ Código Civil: “Art. 1.320. A todo tempo será lícito ao condômino exigir a divisão da coisa comum, respondendo o quinhão de cada um pela sua parte nas despesas da divisão.” e “Art. 1.322. Quando a coisa for indivisível, e os consortes não quiserem adjudicá-la a um só, indenizando os outros, será vendida e repartido o apurado (...)”.

⁴ A fração mínima de parcelamento (FMP) é a menor área legalmente admitida para um imóvel rural. Está disciplinada no art. 8º da Lei nº 5.868, de 1972.

Apesar disso, por vezes alega-se existir um “condomínio de fato” como argumento para exigir o pagamento dos proprietários de lotes não associados⁵. Esse instituto também foi objeto da Lei nº 13.465, de 2017⁶, sob a denominação de “loteamento de acesso controlado”, mas não é objeto deste artigo⁷.

2 DISPOSITIVOS DA LEI 13.465/2017, RELATIVOS AO CONDOMÍNIO DE LOTES

A Lei nº 13.465, de 2017, tratou do condomínio de lotes nos arts. 58 e 78. O primeiro introduz no Código Civil o art. 1.358-A, o qual admite a possibilidade de adoção do regime condominial para unidades autônomas constituídas de lotes. O segundo acrescenta § 7º ao art. 2º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para facultar ao loteador constituir o lote como unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes, e o § 4º ao art. 4º dessa mesma lei, a fim de autorizar o município a instituir limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana.

Embora a Lei tenha por objetivo principal promover a regularização fundiária, esses dispositivos não se limitam a essa hipótese, pois se aplicam igualmente a empreendimentos futuros e empreendimentos legais preexistentes.

Incluídos no Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2017, elaborado pela Comissão Mista constituída para analisar a Medida Provisória (MPV) 759, de 2016, os dispositivos da Lei 13.465, de 2017, relativos ao condomínio de lotes têm origem direta no Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 208, de 2015⁸.

⁵ O principal argumento é o de que haveria “enriquecimento ilícito” desses proprietários na ausência de pagamento.

⁶ Acréscimo do § 8º do art. 2º e do art. 36-A à Lei nº 6.766, de 1979.

⁷ O loteamento de acesso controlado é objeto de dois tipos de questionamento: (i) a possibilidade ou não de controle por particulares de bens de uso comum do povo, como são os logradouros públicos; e (ii) a obrigatoriedade ou não do pagamento por parte de proprietários não associados. Quanto à última questão, o STJ firmou a seguinte tese: “As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram” (Resp 1.280.871/SP e Resp 1.439.163/SP). O STF, por sua vez, reconheceu a repercussão geral da matéria, sob a ótica da liberdade de associação, consagrada no art. 5º, XX, da Constituição Federal (AI 745.831/SP, pendente de julgamento).

⁸ Anteriormente, substitutivo da Comissão Especial da Câmara dos Deputados responsável pela apreciação do Projeto de Lei (PL) nº 3.057, de 2000, e de diversas outras proposições alteradoras da Lei nº 6.766, de 1979, disciplinara instituto análogo, mas distinto, sob a denominação de “condomínio urbanístico”.

3 O CONDOMÍNIO DE LOTES SOB A PERSPECTIVA DO DIREITO CIVIL

Sob a perspectiva do direito civil, o condomínio de lotes nada mais é que um condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificados por seus adquirentes, em lugar de edificações prontas. A necessidade de sua positivação advém do fato de que, nos termos do art. 1.331 do Código Civil, o condomínio edilício somente pode ter por suporte edificações ou partes de edificações.

Art. 1.331. Pode haver, *em edificações*, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos. (sem grifos no original)

3.1. O CONDOMÍNIO EDILÍCIO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES

O art. 8º da Lei de Condomínios e Incorporações (Lei nº 4.591, de 1964), que se aplica suplementarmente ao Código Civil, admite a figura do “conjunto de edificações”, em que partes do terreno são reservadas para a utilização exclusiva dos moradores de cada edificação e partes são de uso comum de todos os condôminos.

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. (sem grifos no original)

Embora o condomínio edilício sobre conjunto de edificações admita a existência de partes do terreno reservadas para o uso privativo dos usuários da respectiva edificação, constituída seja por casas, seja por edifícios, a unidade autônoma do condomínio edilício é sempre uma edificação ou parte de edificação (apartamento, sala, etc.), não se admitindo como unidade constituída apenas o terreno.

Questão distinta diz respeito à forma pela qual o condomínio edilício é instituído. A incorporação, que é a chamada venda do imóvel “na planta”, consiste na alienação de uma fração ideal associada a unidade a ser edificada. A responsabilidade pela construção da edificação é, em geral, do próprio incorporador, mas os arts. 29 e 68 da Lei nº 4.591, de 1964, também admitem que ela seja repassada ao próprio adquirente⁹. É preciso, no entanto, que os respectivos projetos de edificação já estejam aprovados pelo município¹⁰. Apesar de o negócio se assemelhar à venda de terrenos, o condomínio instituído tem por unidades autônomas edificações, ainda que estas estejam “na planta” e não tenham sido construídas.

3.2. ANTECEDENTE: O CONDOMÍNIO DECORRENTE DE USUCAPIÃO COLETIVA

A Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, previu a existência de um condomínio específico para os casos de usucapião coletiva¹¹:

Art. 10. (...)

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada

⁹ **Art. 29.** Considera-se incorporador a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais de terreno objetivando a vinculação de tais frações a unidades autônomas, (VETADO) em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e responsabilizando-se, conforme o caso, pela entrega, a certo prazo, preço e determinadas condições, das obras concluídas.

Parágrafo único. 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. (sem grifos no original)

Art. 68. Os proprietários ou titulares de direito aquisitivo, sobre as terras rurais ou os terrenos onde pretendam constituir ou mandar construir habitações isoladas para aliená-las antes de concluídas, mediante pagamento do preço a prazo, deverão, previamente, satisfazer às exigências constantes no art. 32, ficando sujeitos ao regime instituído nesta Lei para os incorporadores, no que lhes for aplicável.

¹⁰ Consulte-se a respeito o acórdão do STJ no Resp 709.403-SP.

¹¹ A Lei nº 13.465, de 2017, alterou o art. 10 do Estatuto da Cidade, para ampliar a aplicabilidade dessa modalidade de usucapião, que passou a ser admitida sempre que a divisão da área total do terreno pelo número de possuidores resultar em área inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor.

um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Ao contrário do condomínio edilício, nesse tipo de condomínio não há um vínculo entre a fração ideal de cada condômino e uma edificação, tendo em vista que esta, caso existente, poderá vir a ser demolida para a execução do projeto de regularização. Somente após a execução das obras de urbanização, quando os ocupantes estiverem instalados em seus terrenos definitivos, poderá o condomínio ser desconstituído, caso os moradores manifestem interesse nesse sentido, procedendo-se à substituição das frações ideais por lotes resultantes do parcelamento.

3.3. O CONDOMÍNIO DE LOTES NO CÓDIGO CIVIL

O art. 1.358-A, acrescentado ao Código Civil pela Lei nº 13.465, de 2017, limita-se a admitir a constituição de condomínio análogo ao condomínio edilício, mas cujas unidades autônomas sejam lotes e não edificações ou partes de edificações.

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de *lotes* que são *propriedade exclusiva* e partes que são propriedade comum dos condôminos. (sem grifos no original)

Introduzido por meio da Seção IV do Capítulo relativo ao condomínio edilício, o condomínio de lotes rege-se, basicamente, pelo mesmo regime jurídico (§ 2º do art. 1.358-A). As únicas normas específicas para o condomínio de lotes com relação ao condomínio edilício são as relativas ao cálculo das frações ideais e à responsabilidade pela implantação da infraestrutura.

3.4. FRAÇÕES IDEAIS PROPORCIONAIS AO POTENCIAL CONSTRUTIVO

A exemplo do que já ocorre no âmbito do condomínio edilício¹², faculta-se aos instituidores do condomínio de lotes a indicação dos critérios de cálculo da fração ideal vinculada a cada unidade autônoma. Entretanto, para afastar qualquer eventual questionamento futuro, explicita-se a possibilidade de adoção dos critérios de proporcionalidade (*i*) à área do lote ou (*ii*) ao respectivo potencial construtivo.

Art. 1.358-A. (...)

§ 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição.

A cautela do legislador deveu-se ao fato de que os critérios mais comuns adotados são os de proporcionalidade ao valor ou à área construída de cada unidade¹³.

O critério mais inovador e potencialmente mais eficiente, mencionado na Lei, é o da proporcionalidade ao potencial construtivo do lote. O potencial construtivo é uma característica própria de cada lote, fixada pelo plano diretor do município por meio do chamado “coeficiente de aproveitamento” (CA). Este é um índice urbanístico que indica a área máxima da futura edificação, dividida pela área do respectivo lote. Quanto maior for o CA do lote, maior será a área edificada máxima da futura edificação e, conseqüentemente, o seu potencial construtivo. Lotes de mesma área, mas com distintos CAs, terão distintos potenciais construtivos.

O critério de proporcionalidade ao potencial construtivo é mais eficiente na medida em que estimula o adquirente do lote a edificá-lo no limite de seu potencial e o mais rapidamente possível, uma vez que a ociosidade do lote em nada reduzirá o valor da contribuição devida pelo condômino¹⁴. A rápida e completa construção das

¹² **Art. 1.331. (...)**

§ 3º A cada unidade imobiliária caberá, como parte inseparável, uma fração ideal no solo e nas outras partes comuns, que será identificada em forma decimal ou ordinária no instrumento de instituição do condomínio.

¹³ O Código Civil, em sua redação original, adotou o critério do valor da unidade para o cálculo das frações ideais. Posteriormente, a Lei nº 10.931, de 2004, deu nova redação ao § 3º do art. 1.331, para atribuir ao instrumento de instituição do condomínio liberdade para adoção de qualquer critério. A proporcionalidade à área construída, por sua vez, consta da NBR 12.721:2006 – Avaliação de custos unitários de construção para incorporação imobiliária e outras disposições para condomínios edilícios, como critério de rateio dos custos de construção entre os adquirentes, em incorporações “por administração”.

¹⁴ A regra geral é a de contribuição para as despesas do condomínio na proporção das frações ideais. Admite-se, entretanto, que a convenção disponha diferentemente:

edificações, por sua vez, favorece tanto os demais condôminos quanto a própria cidade, pois desestimula a ociosidade da infraestrutura instalada e evita assentamentos de baixa densidade populacional.

3.5. RESPONSABILIDADE PELA IMPLANTAÇÃO DA INFRAESTRUTURA

A expressão “lote” não se encontra definida no Código Civil, mas na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766, de 1979):

Art. 2º (...)

§ 4º Considera-se lote o terreno *servido de infraestrutura básica* cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. (sem grifos no original)

Dispositivos subsequentes dessa mesma Lei definem, por sua vez, os elementos constitutivos da infraestrutura básica. Não se admite, portanto, a existência de lotes desprovidos de infraestrutura, a ser posteriormente implantada pelo poder público. Essa norma aplica-se igualmente aos lotes integrantes de condomínios, pois, como se verá adiante, o condomínio de lotes em nada altera as normas urbanísticas de parcelamento do solo.

Para evitar possíveis expedientes tendentes a contornar a exigência de infraestrutura, a Lei proíbe o incorporador de delegar contratualmente essa obrigação aos adquirentes.

Art. 1.358-A. (...)

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor.

A rigor, trata-se de norma desnecessária, pois a Lei nº 6.766, de 1979, exige do empreendedor a instalação da infraestrutura ou a apresentação de um cronograma de execução, acompanhado de garantias para o caso de inadimplemento.

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e *cronograma de execução das obras* com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for

Art. 1.336. São deveres do condômino: I – contribuir para as despesas do condomínio na proporção das suas frações ideais, salvo disposição em contrário na convenção; (...).

o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente *instrumento de garantia*, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. (sem grifos no original)

Caberá sempre ao loteador, portanto, implantar a infraestrutura exigida pela Prefeitura, ainda que sua manutenção possa eventualmente ser delegada posteriormente ao condomínio.

3.6. VANTAGENS DO CONDOMÍNIO DE LOTES EM RELAÇÃO AO CONDOMÍNIO EDILÍCIO CONSTITUÍDO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES

O condomínio de lotes institucionaliza uma prática comum no mercado, que é a venda de terrenos não edificados, para posterior constituição de condomínio edilício. Em lugar de fazer referência, no entanto, a edificações “na planta”, que existem apenas em projeto, reconhece-se o próprio lote como unidade autônoma, independentemente da edificação que sobre ele será futuramente construída. Trata-se de uma forma mais transparente de instituir esse tipo de empreendimento, pois muitas vezes o projeto de edificação, exigido para incorporação de condomínio edilício, não passa de uma formalidade, visto que poderá ser posteriormente ampliado ou substituído pelo adquirente.

Outra vantagem do condomínio de lotes é que ele permite que esses terrenos tenham uma identidade registral própria, que não se confunde nem com a projeção vertical da edificação, nem com o terreno inteiro do condomínio. Em lugar de uma “parte do terreno reservada como de utilização exclusiva” dos titulares da edificação, tem-se uma unidade autônoma constituída pelo lote, com matrícula própria. Sobre este poderá ser constituído, inclusive, um condomínio edilício, com áreas de uso comum exclusivas, distintas das áreas de uso comum do condomínio de lotes.

4 A DIMENSÃO URBANÍSTICA DO CONDOMÍNIO DE LOTES

Além das alterações introduzidas no Código Civil, a Lei nº 13.465, de 2017, também alterou a Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, para disciplinar o condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico.

Não há qualquer contradição entre as disciplinas civil e urbanística dos condomínios edilício e de lotes, pois enquanto o Código Civil trata das relações dos condôminos entre si e com os demais cidadãos (direito privado), a Lei de Parcelamento do Solo Urbano cuida da relação entre o poder público e os empreendedores e proprietários (direito público). Nesse sentido, a Lei nº 13.465, de 2017, introduziu no Código Civil o seguinte dispositivo:

Art. 1.358-A. (...)

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, *respeitada a legislação urbanística*. (sem grifos no original)

4.1. O LOTE COMO PRODUTO DO PARCELAMENTO DE GLEBA

O conceito de “lote”, introduzido no Código Civil pela Lei nº 13.465, de 2017, é definido no âmbito do direito urbanístico. Reconhecido no art. 24, inciso I, da Constituição, esse ramo do direito tem por missão institucionalizar a política urbana, que, por sua vez, tem por objetivo ordenar a ocupação do espaço urbano, de modo a promover as funções sociais da cidade e a garantir o bem-estar de seus habitantes¹⁵.

Operacionalmente, essa ordenação se opera pela vinculação que se estabelece constitucionalmente entre a ocupação dos terrenos, que é uma prerrogativa dos proprietários, e o plano diretor, que é um documento de urbanismo aprovado pela Câmara Municipal.

Art. 182. (...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

“Lote” é a qualificação que se atribui ao terreno que atende às exigências do plano diretor, encontrando-se apto a suportar uma edificação nele igualmente prevista. Para tanto, deverá estar próximo a equipamentos públicos e logradouros em quantidade proporcional à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor¹⁶. A produção do lote

¹⁵ Constituição Federal: “**Art. 182.** 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”.

¹⁶ **Art. 4º, I** – 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.

é a primeira etapa do cumprimento da função social da propriedade, que se completa com a construção de edificação conforme aos índices urbanísticos.

Para assegurar a existência desses equipamentos, a produção do lote sujeita-se a uma série de ônus urbanísticos, que devem ser suportados pelo empreendedor, mediante operações de loteamento ou desmembramento, em observância ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização¹⁷.

As obrigações do parcelador do solo são fixadas caso a caso pela Prefeitura, a depender da localização da gleba e do tipo de ocupação pretendida. Se a região carece de vias de acesso ou praças, deve-se exigir a transferência para o município dos respectivos terrenos, inclusive urbanizados, se for o caso, hipótese em que se fará o parcelamento na modalidade “loteamento”¹⁸. Caso não se faça necessário abrir ou prolongar vias ou outros logradouros, adota-se a modalidade “desmembramento”¹⁹. Em ambas as modalidades, podem ser exigidos equipamentos urbanos²⁰ e comunitários²¹, assim como a realização de obras de infraestrutura, cuja propriedade será transferida ao município ou às concessionárias de serviços públicos.

4.2. INVIABILIDADE DE ADOÇÃO DO CONDOMÍNIO EDILÍCIO OU DO CONDOMÍNIO DE LOTES COMO ALTERNATIVA AO LOTEAMENTO E AO DESMEMBRAMENTO

Por esse motivo, é completamente despropositada a prática que se disseminou no país de adotar o condomínio edilício *em substituição* ao loteamento ou desmembramento, como forma de ocupação de gleba não parcelada. O condomínio edilício somente pode ser instituído sobre lote, ou seja, “terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor” (§ 4º do art. 2º). A gleba ainda não parcelada encontra-se desprovida de

¹⁷ Art. 2º, IX, da Lei nº 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade.

¹⁸ Lei nº 6.766, de 1979, art. 2º, §§ 1º e 2º.

¹⁹ O desmembramento comporta, no entanto, a transferência para o patrimônio público de lotes destinados a equipamentos comunitários e a constituição de áreas não edificáveis vinculadas a equipamentos urbanos.

²⁰ **Art. 5º (...)**

Parágrafo único. Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

²¹ **Art. 4º (...)**

§ 2º Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

infraestrutura e, via de regra, é grande demais ou tem formato inadequado para a construção de edificações²².

A constituição de condomínio edilício sem formação de áreas públicas somente pode ocorrer caso a Prefeitura admita o parcelamento do solo na modalidade desmembramento e não considere serem necessários novos equipamentos comunitários. Essa decisão deverá ser fundamentada com base no plano diretor, observada a área máxima dos lotes nele indicada²³.

Embora o condomínio de lotes seja constituído sobre terreno mais amplo que o dos lotes, ele tampouco se apresenta como uma alternativa ao loteamento e ao desmembramento.

4.3. O CONDOMÍNIO DE LOTES COMO FORMA DE ORGANIZAÇÃO DA QUADRA

O § 7º do art. 2º da Lei 6.766, de 1979, introduzido pela Lei nº 13.465, de 2017, limita-se a facultar a agregação de lotes em condomínio de lotes.

Art. 2º (...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

Note-se que o dispositivo em nada altera a definição de “lote” ou as formas pelas quais este pode ser constituído – loteamento ou desmembramento. Se a Prefeitura considerar necessária a abertura de novas vias ou o prolongamento das existentes,

²² O fundamento apontado pelos defensores da possibilidade da adoção do condomínio edilício em substituição ao loteamento é o art. 3º do Decreto-Lei nº 271, de 1967, segundo o qual “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”.

Trata-se, entretanto, de dispositivo revogado pela Lei nº 6.766, de 1979, que regula inteiramente a matéria. Além disso, percebe-se claramente que a equiparação a que faz referência o dispositivo diz respeito à incorporação, ou seja, à venda de unidades “na planta”, e não ao condomínio. Tanto é assim que o art. 4º do mesmo diploma legal dispunha, a exemplo do que faz o art. 22 da Lei nº 6.766, de 1979, que “desde a data da inscrição do loteamento passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo”. Em nenhum momento se cogitou, portanto, substituir áreas públicas por áreas de uso comum dos condôminos, mas apenas aplicar à venda de lotes “na planta”, o mesmo sistema de venda de apartamentos e salas “na planta”, que é a incorporação imobiliária. Com a edição da Lei nº 6.766, de 1979, essa norma perdeu sentido, pois a venda de lotes “na planta” foi objeto de tratamento específico.

²³ **Art. 4º (...)**

§ 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. (sem grifos no original)

exigirá que o parcelamento se faça mediante loteamento, com incorporação dos respectivos terrenos ao patrimônio público. Caso contrário, admitirá o desmembramento.

O que muda é a forma de divisão da quadra resultante do parcelamento. Em lugar de lotes autônomos, poderá ela ser total ou parcialmente organizada mediante a constituição de um ou mais condomínios de lotes, no âmbito dos quais haverá não apenas os lotes propriamente ditos, mas também áreas, edificadas ou não, de propriedade comum dos condôminos, como piscinas, parques infantis, quadras esportivas e vias privadas²⁴. Tais áreas, no entanto, não substituem as áreas livres de uso público e o sistema viário constantes do projeto de loteamento²⁵, que serão transferidos ao patrimônio público²⁶.

O relatório do senador Romero Jucá perante a Comissão Mista da MPV nº 759, de 2016, que fundamenta o PLV nº 12, de 2017, é esclarecedor a esse respeito:

Por meio do condomínio de lotes, permite-se que as quadras privadas derivadas do parcelamento do solo sejam organizadas sob a forma de condomínio, independentemente de edificação. Tal sistema não é uma alternativa ao loteamento tradicional, pois *em nada altera os ônus a que se encontra submetido o empreendedor*. Além disso, assegura-se à prefeitura a prerrogativa de instituir servidões de passagem em benefício dos não moradores e de disciplinar a construção de muros e cercas, com vistas à proteção da paisagem. (sem grifos no original)

O mesmo entendimento se extrai da justificção do PLS nº 208, de 2015, de autoria do senador Marcelo Crivella, que serviu de inspiração para o PLV nº 12, de 2017:

Outra fonte de insegurança diz respeito à caracterização ou não desse tipo de condomínio como forma de parcelamento do solo alternativa ao loteamento tradicional. Alguns municípios admitem o

²⁴ Embora não se tenha alterado as definições de loteamento e de desmembramento, que não mencionam áreas de propriedade comum dos condôminos, estas devem ser admitidas como uma consequência natural do sistema, visto que integram a definição do condomínio de lotes constante do art. 1.358-A do Código Civil. O PLS nº 208, de 2015, prevê, inclusive, que essas áreas constem do projeto de parcelamento do solo.

²⁵ Quanto a esse aspecto, não se seguiu o modelo adotado em outras proposições, como o PL nº 3.057, de 2000, que previa o “condomínio urbanístico” como forma de parcelamento do solo alternativa ao loteamento e ao desmembramento.

²⁶ **Art. 22.** Desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

parcelamento do solo sob a forma condominial, mas essa orientação é questionável, pois não há nenhuma previsão nesse sentido na Lei nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. *Ao permitir a substituição de vias públicas e áreas livres de uso público por vias internas e áreas de uso comum do condomínio, o município estaria deixando de exigir os ônus urbanísticos de ordem pública previstos na lei e comprometendo a livre circulação dos habitantes da cidade. (...)*

Modifica-se, ainda, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, para autorizar a reunião de lotes urbanos em condomínio edilício, ao mesmo tempo em que se faculta ao município exigir servidões de passagem em favor da população em geral e fixar normas sobre a construção de muros e cercas voltadas para a proteção da paisagem urbana. Essa formulação deixa claro que *o condomínio não substitui as formas tradicionais de parcelamento do solo*, uma vez que é constituído sobre lotes, ou seja, terrenos derivados de loteamento ou desmembramento, para cuja produção deverão ser cumpridas todas as exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. *As vias internas e áreas de uso comum do condomínio não substituem, portanto, o sistema viário e as áreas livres de uso público previstas em lei.* (sem grifos no original)

O condomínio de lotes não é, portanto, uma forma de parcelamento de solo alternativa ao loteamento e ao desmembramento, mas uma forma de organização dos lotes resultantes dessas operações.

4.4. O CONDOMÍNIO EDILÍCIO SOBRE CONJUNTO DE EDIFICAÇÕES EM FACE DO CONDOMÍNIO DE LOTES

Como dito anteriormente, as edificações construídas sobre cada lote integrante do condomínio de lotes poderão ser organizadas sob a forma de condomínio edilício, hipótese em que também disporão de áreas de uso comum de seus condôminos.

Nada impede, inclusive, que os lotes sejam ocupados por conjuntos de edificações. É provável, no entanto, que essa modalidade de empreendimento entre em desuso, pois o condomínio de lotes pode cumprir, com vantagens, a mesma função.

Do ponto de vista urbanístico, o condomínio de lotes é mais eficaz no controle da localização de cada edificação devido ao fato de que, via de regra, os índices urbanísticos são estabelecidos com a pressuposição de que cada lote seja ocupado por apenas uma edificação. Os recuos laterais, por exemplo, visam assegurar um distanciamento entre edificações, mediante a preservação de uma distância entre a

edificação e as divisas do respectivo lote. Se houver mais de uma edificação no lote, deixa de haver um afastamento obrigatório entre elas, o que pode contrariar uma diretriz urbanística que se pretenda implementar²⁷.

No caso do conjunto de edificações sobre um mesmo lote, o afastamento entre edificações teria que ser assegurado por meio da análise discricionária de cada empreendimento, o que demanda mais tempo e burocracia. No condomínio de lotes esse problema desaparece, pois cada edificação é construída sobre lote próprio e deve observar os respectivos índices urbanísticos, devendo ser aprovada por ato vinculado.

4.5. O CONDOMÍNIO DE LOTES COMO MODELO DE GESTÃO DE EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INTERESSE PÚBLICO

Além de permitir a constituição de áreas de utilização exclusiva dos condôminos, o condomínio de lotes também pode contribuir para o bem-estar da população em geral, desde que adequadamente regulado pelo município.

Embora os lotes e as áreas de uso comum dos condôminos sejam de propriedade privada, o poder público pode estabelecer sobre eles limitações e servidões de direito público, a exemplo das áreas não edificáveis exigidas ao longo dos cursos d'água e das ferrovias, rodovias e dutovias²⁸. Medidas dessa natureza podem ser instituídas também em edificações, a exemplo dos edifícios de Brasília, que são erguidos sobre pilotis, e das galerias comerciais existentes no pavimento térreo de edifícios²⁹, de modo a possibilitar o livre trânsito de pedestres.

Apesar de o condomínio de lotes não dispensar a constituição de logradouros destinados à fruição da população em geral, a Lei nº 13.465, de 2017, introduz na Lei nº 6.766, de 1979, dispositivo que explicita a possibilidade de serem instituídas

²⁷ Registre-se que os recuos laterais e frontais têm sido objeto de questionamento por parte de urbanistas, devido ao distanciamento que promovem da edificação com relação à via pública, desestimulando, assim, a caminhada, e à dificuldade que oferecem à verticalização, que passa a depender de um prévio remembramento de lotes.

²⁸ **Art. 4º (...)**

III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (...)

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

²⁹ Como o Conjunto Nacional, em São Paulo, por exemplo.

limitações e servidões em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem:

Art. 4º (...)

§ 4º No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.

Medidas desse tipo podem viabilizar a provisão de novas áreas de livre circulação na cidade, administradas e financiadas exclusivamente pelos condôminos e não pelo poder público. A vocação natural de servidões dessa natureza seria a circulação de pedestres, embora nada impeça que em determinados casos também se institua servidões de circulação de veículos automotores, a depender do projeto urbanístico do parcelamento.

Apesar de o ônus de conservação dessas áreas recair sobre o condomínio, esse modelo poderá ser atrativo para os condôminos, na medida em que lhes permitirá administrar diretamente seu ambiente urbano imediato, em lugar de ter que aguardar providências do poder público. Nesse sentido, havendo acordo entre as partes, o município poderá admitir que a propriedade de logradouros, como praças e calçadas, seja atribuída ao condomínio, desde que simultaneamente se institua servidões destinadas a assegurar a livre circulação da população em geral.

Arranjos desse tipo podem ser uma solução para o crônico problema da má conservação e do abandono de logradouros públicos, que favorece a degradação de áreas urbanas. Exemplo disso são as áreas destinadas a praças nos loteamentos tradicionais, mas que, diante da omissão do poder público em ocupá-las, acabam sendo invadidas por assentamentos informais ou servindo de depósito clandestino de resíduos sólidos. As calçadas, por sua vez, embora de propriedade pública, têm sua conservação atribuída aos proprietários dos lotes confrontantes, o que resulta em pavimentos descontínuos, perigosos e inacessíveis para pessoas de mobilidade reduzida. A gestão dessas áreas pelo condomínio asseguraria efetiva implantação das praças e padronização das calçadas, valorizando as propriedades dos condôminos e beneficiando a cidade como um todo.

Nos termos da justificação do PLS nº 208, de 2015:

Esse arranjo institucional permite que os moradores se responsabilizem por serviços de natureza local, como paisagismo, coleta de resíduos sólidos e vigilância patrimonial, que em um loteamento tradicional teriam que ser providos pelo Estado. Ao fazê-lo, viabilizam uma melhor qualidade de vida para os condôminos, sem nenhum ônus adicional para o Poder Público.

Em princípio, os equipamentos urbanos necessários à prestação de serviços públicos, como dutos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, telecomunicações e gás canalizado, assim como infraestruturas de distribuição de energia elétrica, deverão continuar a ser administrados e conservados pelas respectivas concessionárias e ter por usuários os condôminos individualmente. Nada impede, no entanto, que se estabeleçam, mediante negociação entre as partes, arranjos contratuais que importem na execução de providências de menor complexidade pelo condomínio.

Embora a Lei nº 6.766, de 1979, apenas faculte, mas não exija, a restrição à construção de muros, limitações desse tipo devem ser instituídas sempre que necessário à proteção da paisagem urbana, que é um patrimônio cultural protegido pela Constituição:

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: (...)

V – os *conjuntos urbanos* e sítios de valor histórico, *paisagístico*, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

§ 1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação. (...) (sem grifos no original)

A paisagem urbana é o que torna a cidade um espaço visualmente agradável. A edificação, pública ou privada, é parte da cidade e deve oferecer prazer estético aos usuários da cidade em geral e aos pedestres em particular. Devido à sua opacidade, os muros suprimem dos cidadãos esse patrimônio, substituindo a visão das edificações por estruturas monótonas e sem qualquer atrativo, o que torna o espaço público um ambiente inóspito e desestimula a caminhada.

5 CONCLUSÃO

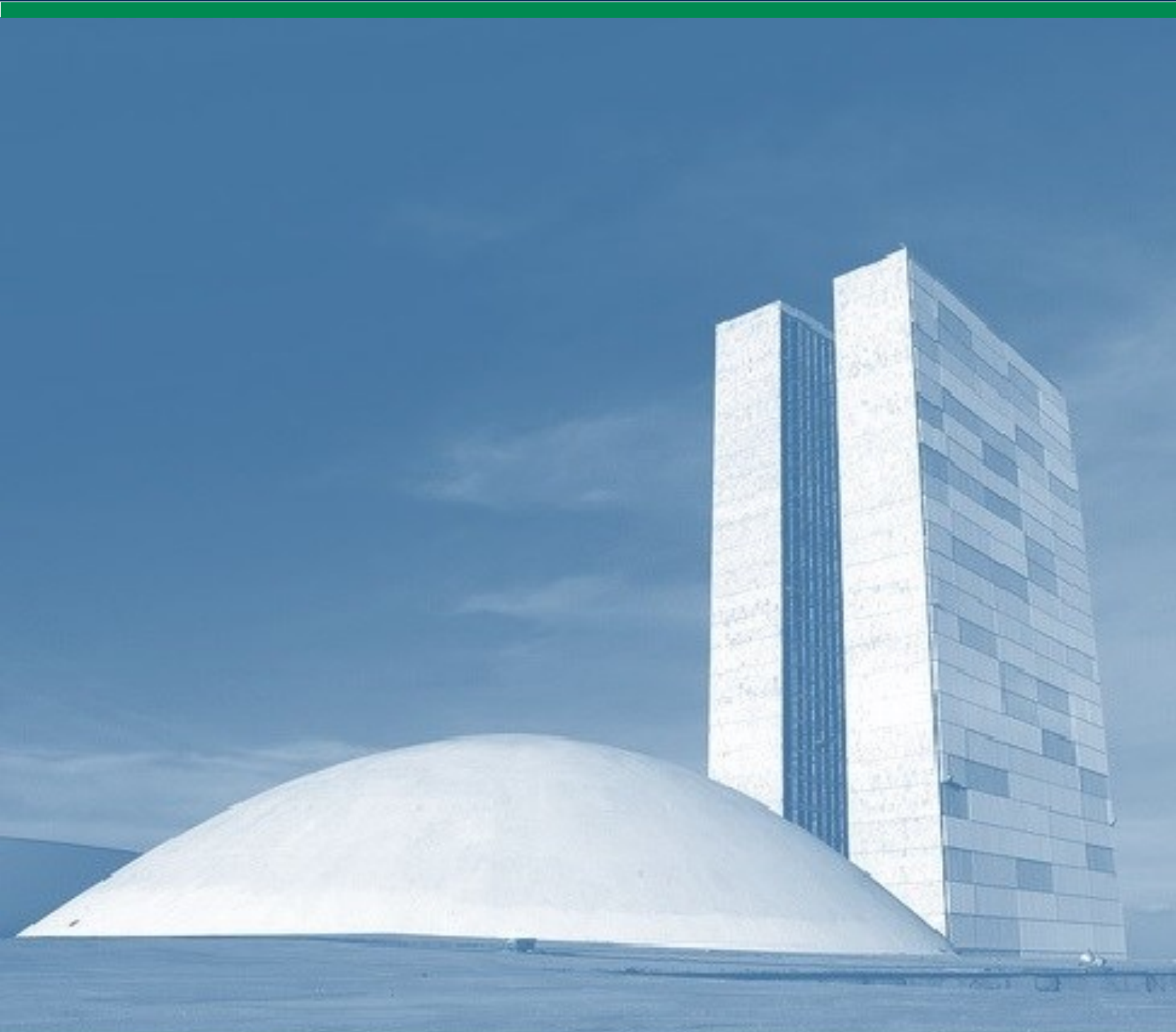
O condomínio de lotes pode cumprir um papel positivo no desenvolvimento urbano brasileiro, oferecendo uma alternativa viável e eficiente de gestão de bens e serviços urbanos essenciais para a segurança, a salubridade e o conforto do espaço urbano.

Como qualquer outro instituto jurídico, o condomínio de lotes poderá ser desvirtuado por Prefeituras capturadas por interesses imobiliários, como por vezes também ocorre na elaboração do plano diretor e na aprovação dos projetos de loteamento.

Ao afastar, no entanto, a possibilidade de sua utilização como alternativa ao loteamento e ao desmembramento, a Lei nº 13.465, de 2017, institucionaliza um modelo de negócios amplamente adotado em todo o país, ao mesmo tempo em que coíbe seus excessos, ao afastar qualquer possibilidade de comprometimento do direito de ir e vir ou de dispensa dos ônus exigíveis do empreendedor em benefício da cidade.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

