PARCELAMENTO DO SOLO URBANO, O CONSUMIDOR E O REGISTRO IMOBILIÁRIO[1]

Sérgio Jacomino
Advogado, Registrador.

1. Introdução - 2. Registro Especial da Lei 6766/79 - rigorismo formal? - 3. Dispensa do "registro especial" para pequenos fracionamentos - 4. Pequenos parcelamentos e o "registro especial" - 5. Desmembramento de desmembramento e o "registro especial" - 6. Controle registral de cláusulas contratuais e o "registro especial" - 7. Custos da infra-estrutura: ônus exclusivo do loteador? - 8. Repasse de custos de obras suplementares - 9. Conclusão

"... Era uma alegação desnecessária, porque Arcadio não tinha ido lá para fazer justiça. Ofereceu-se simplesmente para criar um escritório de registros de propriedade para que José Arcadio legalizasse os títulos da terra usurpada, com a condição de que delegasse ao governo local o direito de cobrar as contribuições."
(GABRIEL GARCÍA MÁRQUEZ, Cem Anos de Solidão)

1. INTRODUÇÃO

No dia-a-dia dos serviços de um Registro Imobiliário, nos defrontamos com problemas complexos, às vezes inesperados, alguns inusitados, que nos obrigam, operadores do direito, a lançar mão de disciplinas que poderíamos situar em zonas fronteiriças entre o direito privado e o público. Sítio privilegiado e histórico do Registro Imobiliário no Brasil, o direito privado sofre, cada vez mais, os influxos poderosos do processo de publicização do direito, absorvendo suas categorias, transformando-o consentaneamente com o desenvolvimento econômico e social do país.

Por outro lado, o registro imobiliário no Brasil, inspirado desde o seu nascedouro num modelo inteiramente baseado na economia agrária, concebido, precipuamente, para proteção do crédito fundiário, na metade deste século vê-se confrontado com o fenômeno da industrialização e urbanização cada vez mais crescentes - o que acabou por impor uma nova pauta na reflexão acerca de sua necessidade e importância atuais. Instaurou-se, então, um novo modelo - agora vocacionado à ampla tutela preventiva de conflitos, sofisticado sistema de publicidade fundiária, ocupando um amplo espectro na galáxia da segurança jurídica. Logicamente, este fato é pleno de conseqüências e vai acarretar a conformação do Registro Imobiliário como um serviço voltado à cidadania; vai obrigar-nos, registradores e demais profissionais do direito, à árdua tarefa de escoimar a Instituição dos graves preconceitos que a cercam e que, ao longo do tempo, têm-na exposto aos olhos da sociedade como apêndice

(1) Este trabalho foi apresentado na 29ª Reunião Regional dos Delegados Registradores de Imóveis, realizada na cidade paulista de Monte Alto, em 8 de novembro de 1997. O autor dedica ao colega desta Casa de Direito, registrador concursado no Estado de São Paulo, o amigo ARY JOSÉ DE LIMA, com quem tem compartilhado de estudos e debates e a quem deve parte das conclusões aqui expostas.

burocrático das elites agrárias, sustentáculo e legitimador de uma ordem social injusta e anacrônica, tudo como ilustrado na conhecida passagem do festejado escritor colombiano.

As questões que eu gostaria de discutir nesses cadernos poderiam ser singelamente formuladas da seguinte maneira: a unificação dos lotes e posterior desmembramento seria uma modalidade de parcelamento do solo urbano, sujeita ao chamado "registro especial" da Lei 6766/79? Em que medida os interesses sociais, singularizados aqui no direito dos consumidores, podem servir de vetor à correta compreensão da necessidade do chamado "registro especial"? E, finalmente, seria o Registro Imobiliário o órgão do Estado vocacionado à regulação da contratação privada?

Como se pode verificar, os temas propostos são corriqueiramente enfrentados pelos registradores e profissionais do direito envolvidos com a matéria. Contudo, de maneira propositada, vamos abordar esses temas a partir de uma perspectiva social, com enfoque centrado no interesse público, procurando compreender como o Registro Imobiliário pode responder ao desafio de ultrapassar o perfil tradicionalmente conservador, ocupando um espaço que se lhe designa neste fim de século.

2. REGISTRO ESPECIAL DA LEI 6766/79 - rigorismo formal?

A importância da legislação de parcelamento do solo para fins urbanos no país sempre se assentou, teleologicamente, na colimação da segurança jurídica, expressa no binômio: (a) liquidez de domínio do parcelador e (b) proteção aos futuros adquirentes de lotes. Visando à proteção dos adquirentes, a legislação, que indiscutivelmente ostenta o caráter de ordem pública, sempre se orientou no sentido de dotar o adquirente de todas as garantias que coloquem a salvo o bem imóvel adquirido. O imputado rigorismo formal do chamado "registro especial" da Lei 6766/79 para o parcelamento do solo urbano, nas suas modalidades de desmembramento e loteamento, assim se justificaria plenamente.

Aliás, é esse o aspecto que merece a minha melhor consideração: ainda que ultrapassados os aspectos da aprovação urbanística, ainda que seguramente se apure a idoneidade financeira dos proprietários, resta sempre, como uma questão mal resolvida, a proteção do adquirente de lotes urbanos oriundos de parcelamentos - adquirente que agora é revalorizado na figura jurídica do consumidor.

A lei 6766/79 dotou esse adquirente de poderosos instrumentos, verdadeira cidadela para a cômoda proteção de seus interesses, na expressão de AFRÂNIO DE CARVALHO.

Sempre houve uma tendência de apreciar os pedidos de dispensa do "registro especial" sopesando-se os interesses urbanísticos e de proteção ao futuro adquirente - em relação a este último, verificando-se a liquidez de domínio do parcelador, com a apresentação do elenco de documentos do artigo 18 do citado diploma legal. Mas a realidade hoje é outra. O fenômeno do consumo em massa impõe uma nova ótica na consideração da dispensa (ou não) do chamado "registro especial".

3. DISPENSA DO "REGISTRO ESPECIAL" PARA PEQUENOS FRACIONAMENTOS

Não havendo na lei a previsão de dispensa do registro especial para qualquer modalidade de parcelamento - exceto para os casos de desdobro - os operadores do direito dedicaram-se, ao longo dos últimos anos, à diligente tarefa de procurar uma interpretação que pudesse favorecer o tráfico imobiliário, desembaraçando, de um lado, o parcelador do exaustivo elenco de documentos que a lei exige e de outro garantir o futuro adquirente.

Aliás, aqui cabe um parêntese. O chamado rigorismo formal, se bem que orientado a louváveis fins de proteção ao futuro adquirente dos lotes, na verdade é um grave retrocesso sistemático, pois confirma a orientação doutrinária que desconsidera olimpicamente a vigência, entre nós, *do princípio da fé pública registral.*

Decidindo sobre o tema posto, o magistrado HÉLIO LOBO JÚNIOR (Processo 987/85, 1ª Vara de Registros Públicos da Capital de São Paulo), avaliando a pretensão de unificação de matrículas originárias de loteamento, como superveniente desmembramento sem as providências da lei 6766/79, com "aproveitamento de lotes de loteamento regularmente registrado", como que antecipando as preocupações que iriam empolgar os juristas acerca do direito consumerista, assim se manifestou: "Dessa forma, como frisado, os fins colimados pelo legislador devem ser respeitados, ou sejam, o aspecto urbanístico e a proteção aos adquirentes de lotes. Esse binômio é o norte à melhor compreensão da atual legislação sobre parcelamento do solo urbano. O que esta Vara de Registros Públicos tem feito, com o apoio da E. Corregedoria Geral da Justiça, é dispensar, em determinados casos, o registro especial exclusivamente no que concerne à apresentação da documentação elencada no artigo 18 da Lei 6.766, de 1979, e isso se dá em pequenos desmembramentos que não representam um empreendimento imobiliário de vulto, que não oferecem, portanto, um risco potencial aos adquirentes de lotes, notadamente no que tange à liquidez do domínio e à idoneidade do empreendedor. Essa mitigação de exigências, todavia, não quer dizer que inexistiu o parcelamento ou que é inaplicável, à espécie, a lei nº 6.766, de 1979, que incide mesmo nos casos de dispensa do registro especial. Com efeito, não se pode esquecer que, após a sua vigência, conforme o que dispõe o art. 1º, o parcelamento do solo para fins urbanos será redigido por esta lei. Assim sendo, não é um ato administrativo, emanado da Vara de Registros Públicos ou da E. Corregedoria Geral da Justiça, que determinará as hipóteses de incidência do referido diploma legal. A lei nº 6.766, de 1979, sempre regerá os parcelamentos havidos após a sua vigência; o registro especial é que, por interpretação, visando a facilitar as relações negociadas e não entravar os pequenos fracionamentos, poderá ser dispensado. Seria um contrasenso ficar determinado adquirente de lote sem a proteção da legislação em vigor apenas porque o empreendedor, com amparo em normas administrativas ou não, deixou de efetuar o registro especial. Na maioria das vezes, ainda que não haja problemas ligados à idoneidade financeira do empreendedor ou à liquidez de domínio, podem surgir litígios decorrentes dos contratos celebrados, os quais merecem apreciação específica da lei (arts. 25, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35, etc.). Assim, é de ser afastada a idéia de que a ausência do registro especial retira as relações entre vendedores e compradores de lotes do âmbito de incidência da lei. A dispensa de mera providência administrativa-registrária não modifica a natureza das relações jurídicas entre os interessados."

O ilustre magistrado desenvolve aqui, em lúcida percepção, a idéia de que o registro especial da Lei 6766/79 ostenta esse caráter peculiaríssimo justamente porque se orienta no sentido de desencadear um processo de intervenção no domínio da contratação privada, procurando estabelecer uma igualdade material na contratação em massa.

4. PEQUENOS PARCELAMENTOS E O "REGISTRO ESPECIAL"

Tradicionalmente, sempre houve a valorização de indícios de que somente aqueles parcelamen-tos que integrassem projetos de empreendimentos imobiliários estariam sujeitos ao chamado "registro especial", o que parece uma afetação do sistema anterior (Dec. Lei 58/37). De fato, não é relevante apurar se o desmembramento ostenta o caráter de empreendimento imobiliário que justificaria que se exigisse o seu enquadramento na Lei 6766/79. Isto porque a vigente Lei 6766/79 dispõe sobre o parcelamento do solo urbano sob um ponto de vista estritamente

objetivo, isto é, fracionamento do solo urbano para fins de edificação, pouco importando que se trate de um empreendimento imobiliário ou não, que se vendam os lotes à vista ou não, ou que o parcelador atue como profissional do ramo imobiliário ou não. A lei se satisfaz, tão-só, com a potencialidade dessa venda a futuros adquirentes.

Recentemente, apreciando o pedido de registro de loteamento sem a apresentação do contrato padrão exigido pela Lei 6766/79 (art.18), o C. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo deixou assentado que o simples fato de que o total de lotes resultantes do parcelamento ultrapasse o número de condôminos seria fato suficiente para exigir a apresentação do documento. Nesse V. Aresto se discutiu a exigibilidade de apresentação de documentos nos casos em que se declare que os lotes não se prestarão à oferta pública. "*A respeito argumenta a recorrente que o loteamento em questão não se restará à oferta pública de venda de lotes, destinando-se tão-somente a regularizar situação em que condôminos de área bruta localizaram cada qual sua posse. Sucede que o número de lotes resultante do parcelamento ultrapassa em muito o número dos condôminos, indicando potencial venda de terrenos. Lembre-se, ademais, que os condôminos são os loteadores e podem perfeitamente proceder à venda individual de lote que, como tal, deve resultar de parcelamento registrado de forma regular, com total atendimento aos requisitos legais, de ordem pública, assegurando-se os potenciais adquirentes*". (Ap. Civ. 29846-0/2, Franca, DOJ. 2.5.96, Rel. Des. Antônio Carlos Alves Braga).

Mais uma vez, percebe-se a nítida preocupação com a tutela dos futuros adquirentes. Mesmo quando expressamente os proprietários declarem que o parcelamento não se destinará à oferta pública, que os lotes originários do fracionamento não se prestarão ao comércio, ainda assim, de modo preventivo - e nenhum prejuízo adviria aos proprietários a formulação de um contrato padrão que remanesceria inerte no registro imobiliário caso não se concretizasse a venda pública - a lei exige o preenchimento de todas as formalidades legais.

5. DESMEMBRAMENTO DE DESMEMBRAMENTO E O "REGISTRO ESPECIAL"

Vamos enfrentar outra questão: a correta compreensão do que seja *gleba* para os efeitos da Lei 6766/79. O artigo 2º assim conceitua o desmembramento: "*considera-se desmembramento a subdivisão de* gleba *em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes*". Pelo enunciado legal, verifica-se com DIOGENES GASPARINI, que, para que haja desmembramento, é necessário: (a) existência de uma *gleba*; (b) a ser dividida em lotes, (c) destinados à edificação, (d) aproveitamento do sistema viário oficial existente, (e) fim urbano. A dificuldade se concentra unicamente na correta definição do que seja *gleba* para fins de parcelamento do solo urbano, o que não é matéria fácil. Grosso modo, pode-se dizer que *gleba* é a porção de terra que não sofreu ainda qualquer modalidade de parcelamento do solo urbano. Ou como registram TOSHIO MUKAI et alii: "*Pode-se, assim, conceituar gleba, nos termos da Lei, como a porção de terra que, não tendo sofrido nenhum parcelamento anterior de caráter urbano (loteamento ou desmembramento urbano), é subdividida em outras porções (lotes) destinadas à edificação.*" (Loteamentos e Desmembramentos Urbanos. São Paulo: Sugestões Literárias, 1987, p.5).

Seria o caso de se investigar se a unificação dos lotes, originando uma nova unidade imobiliária, decorrente da unificação ou remembramento, não acarretaria o ônus do registro especial toda vez que se fizesse o reparcelamento - isto porque, à evidência, são situações e

momentos muito diversos aquele do registro do loteamento, posterior remembramento e novos desmembramentos. Do loteamento original não se guarda mais do que pode indicar a origem registrária. Em suma, o objeto é distinto, como o são os titulares de domínio. Pretender a ultratividade do parcelamento original é, na prática, insinuar o fenecimento do instituto de desmembramento urbano em áreas que, pouco a pouco, vão-se alterando e conformando a *urbs* em virtude de remembramentos e reparcelamentos - sem considerar as grandes parcelas de terras que, conservadas como quadras inteiras de loteamentos registrados, às vezes há décadas, são reservadas unicamente para especulação imobiliária. É o fenômeno dos vazios urbanos, tão bem estudado pelo Professor MILTON SANTOS na obra *Metrópole Corporativa Fragmentada. O Caso de São Paulo* (São Paulo: Nobel, 1990).

A dinâmica social haverá de produzir continuamente esses fenômenos com relevância urbanística, mas também com repercussões no direito dos consumidores que são adquirentes de lotes oriundos desses loteamentos, desmembramentos e remembramentos.

Tomemos o caso específico de remembramento de vários lotes - originando um só trato contínuo de terras. Em homenagem à unitariedade da matrícula (um imóvel = uma matrícula) pode-se dizer que, lógica e juridicamente, se extinguiram aqueles lotes na sua individualidade conformada pelo longevo registro do loteamento. Insisto: para os efeitos da Lei 6766/79, esse imóvel matriculado será considerado *gleba* ou lote? Se entendêssemos que se trata de um lote urbano, então seria o caso de desdobro? E no caso contrário, de desmembramento?

O magistrado AROLDO MENDES VIOTTI, em substancioso parecer aprovado pelo Senhor Desembargador Corregedor da Justiça, em que se discutia o tema posto em debate nestas páginas, deixou consignado que *"Por força do registro nº. [a proprietária] adquiriu imóvel urbano com 5.341,56m2 (fls). Esse imóvel consiste em toda uma quadra, não reparcelada, resultante do loteamento registrado sob nº R.3, em 18.10.79, na Matrícula 3.865 (fls). Quer agora a proprietária, sucessora remota da primitiva loteadora da gleba matriculada sob o nº 3865, submeter essa quadra a desmembramento em 17 lotes. E, para tanto, pretende a dispensa das formalidades exigidas pelo art. 18 da Lei 6.766/79, o que lhe foi deferido pela r. decisão recorrida. É de rigor, quer parecer, o provimento do presente recurso. Mister assinalar, de início, que a Lei 6.766/79 não excluiu em princípio de sua incidência nenhum parcelamento do solo urbano. A construção jurisprudencial administrativa é que, objetivando uma exegese e uma aplicação da lei voltadas à realidade social, admitiu que certas modalidades de desmembramentos, por suas características especiais, estariam dispensadas de atender aos requisitos registrários instituídos pelo art.18 e ss. da citada Lei Federal, à consideração de que, naqueles casos, mostra-se ineficaz a finalidade do registro especial do parcelamento. É o que se expõe no r. Parecer proferido no Proc. CG 66.129/83, in Decisões Administrativas da Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo, 1982/1983, Ed. RT., ementa 46, p. 141. Na hipótese dos autos, tenciona-se parcelar toda uma quadra de 17 lotes, não se vislumbrando razão para se postergar o instrumental de proteção aos adquirentes que é fornecido exatamente pelo registro especial. Nem colhe o argumento de que essa proteção colimada pela lei, voltada ao binômio liquidez de domínio e idoneidade do empreendimento, já estaria por inteiro atendida em razão do fato de o imóvel que ora se quer desmembrar resultar de loteamento registrado. Os objetivos da lei viram-se atendidos com o registro do antigo loteamento, em relação a ele mesmo, não no que respeita a futuros subparcelamentos. Aliás, a forma natural de ocupação dos espaços urbanos é o parcelamento de glebas maiores, e, se esse parcelamento for regular, há de amoldar à legislação citada: a se levar às últimas conseqüências o raciocínio dos requerentes, ter-ser-ia que, em inúmeros casos, a legislação do parcelamento do solo urbano tornar-*

se-ia letra morta, já que quaisquer reparcelamentos futuros estariam sob o amparo da eventual ultratividade dos efeitos de um registro de parcelamento efetuado anos, ou décadas, atrás". O parecer oferecido no Processo CG 232/90 foi aprovado pelo Des. ONEI RAPHAEL PINHEIRO ORICCHIO, cuja R. decisão foi publicada no Diário da Justiça de 10.1.91, p.16, vazada nos seguintes termos: *"O Dr. Juiz de Direito Auxiliar da Corregedoria, no entanto, opinou pelo provimento do recurso, entendendo inviável a dispensa do registro especial para o desmembramento. E assim fica decidido, pois, como bem observado, o desmembramento é de proporções razoáveis (dezessete lotes), guarda nítida característica de empreendimento comercial, e a valorização acerca de acarretar, ou não, prejuízo a terceiros. A dispensa de seu registro especial já foi pelo legislador, em norma de ordem pública"*. Valeria a pena, por fim, conferir - ainda que o caso concreto guarde alguma diferença com o que se trata aqui - o decidido na Ap. Cível 11561-0/5, Sorocaba, Rel. Des. ONEI RAPHAEL, Diário da Justiça de 16.11.90, p. 28, em que debateu o desmembramento de um imóvel que se originou de unificação de lotes antecedente-mente oriundos de desmembramentos.

Em conclusão, gostaria de afirmar que decidir sobre a dispensa do registro especial (ou não) é também - e principalmente - decidir sobre os efeitos decorrentes do referido registro na ulterior contratação que, como se sabe, nesse peculiar domínio sofre restrições de ordem pública. Nesse contexto, a autonomia da vontade é deprimida em face dos objetivos protetivo-sociais que informam todo o sistema da lei do parcelamento do solo urbano. Diga-se de passagem que as garantias da Lei 6766/79 para o adquirente e consumidor, no aspecto da contratação, são ainda mais vantajosas do que as regras consumeristas consagradas genericamente na Lei 8078/90 - e bastaria o confronto dos artigos 35 da Lei 6766/79 e 53 do Código de Defesa do Consumidor para verificar a superior garantia deferida aos adquirentes na restituição das parcelas pagas.

6. CONTROLE REGISTRAL DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E O "REGISTRO ESPECIAL"

Valorizando, portanto, o registro especial a partir da perspectiva da proteção do consumidor, chegamos ao ponto que gostaria especialmente de enfatizar: o controle registral do contrato padrão previsto na Lei 6766/79.

Recentemente, muito se tem discutido acerca do controle registral de cláusulas contratuais. Concretamente, discute-se, de maneira bastante intensa, a viabilidade de inserção em contrato padrão de cláusulas de rateio dos valores utilizados na urbanização de parcelamentos do solo urbano.[2] Em síntese, argumenta-se com a inexistência de qualquer vedação da Lei 6766/79 que pudesse impedir os loteadores de consignar, nos contratos de compromisso de venda e compra, dispositivos estabelecendo o rateio, entre os adquirentes dos lotes, dos custos de obras de infra-estrutura que forem obrigados a executar por força da legislação municipal e federal. Não havendo qualquer dispositivo que proíba o repasse do custo de tais obras, não caberia ao registro imobiliário recusar o contrato padrão que contivesse cláusula específica nesse sentido.

---

(2) DIÓGENES GASPARINI, in "O Município e o Parcelamento do Solo", 2ª ed., Saraiva, 1988, p. 97-98. Cf. ainda GILBERTO VALENTE DA SILVA, em artigo publicado no Boletim do IRIB nº 89, de outubro de 1994, "Obras de Infra-estrutura do Loteamento - possibilidade de cobrança de seu custo dos compromissários compradores de lotes", VILLAÇA AZEVEDO, Direito Privado - 3º - Casos e Pareceres, *CEJUP, 1989, p.45; Vide ainda artigo de TOSHIO MUKAI publicado no BDI no 1º decêndio de junho de 1984.*

Em 1995, por ocasião do Encontro de Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Cuiabá, tivemos a oportunidade de sustentar a importância do controle registral de cláusulas contratuais em face da legislação protetivo-social que regula o parcelamento do solo urbano e as relações de consumo[3]. Argumentávamos que o registro imobiliário seria uma instituição pré-ordenada essencialmente à colimação da segurança jurídica, e sempre a rogo dos interessados, uma atividade verdadeiramente acautelatória para a segurança do tráfico jurídico imobiliário, atividade essa de natureza preventiva e (por que não?) *purificadora*, destituída de caráter contencioso, exercida com base nas normas legais pertinentes. Nessa oportunidade, aprofundavam-se os argumentos já anteriormente sustentados em dúvida suscitada em 3.9.93, na comarca de Franca, São Paulo[4].

Curiosamente, a refutação das teses que orientaram a sustentação da dúvida suscitada, julgada afinal procedente em memorável decisão do magistrado ELCIO TRUJILLO, foi tentada por uma entidade que representa registradores. Este fato é digno de nota. Aparentemente preocupada com a controvérsia que pudesse se originar entre loteadores e registradores, a antítese foi intentada na representação datada de 13.7.94, formulada pela ARISP - Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, por seu Ilustre Presidente FRANCISCO RAYMUNDO. Segundo o entendimento dessa R. entidade, não haveria qualquer dispositivo na legislação federal do parcelamento do solo urbano que pudesse proibir o repasse do preço das obras de infra-estrutura e outras que o loteador introduzisse no loteamento. Depois, o registro imobiliário teria um papel meramente instrumental, não cabendo aos registradores o exame de legalidade de cláusulas contratuais, o que seria cometido exclusivamente ao Poder Judiciário. Culmina a entidade sentenciando que o registrador não seria agente credenciado para a proteção do consumidor. Verbis *"o registrador não é agente credenciado para a proteção do consumidor. Recebe títulos, os qualifica e os registra ou devolve. Fiscaliza o simples recolhimento de impostos, por força de imposição legal"*.

A consulta, assim formulada por um órgão de representação dos registradores paulistanos, foi dirigida à Corregedoria Geral da Justiça de São Paulo e, em decisão à qual se imprimiu caráter normativo para todo o Estado[5], decidiu-se que *"não é de ser registrado o parcelamento quando o contrato padrão referido no artigo 18, VI, da Lei Federal 6.766 de 19 de dezembro de 1979, contiver cláusula que repasse para os futuros adquirentes dos lotes o custo com as obras de infra-estrutura que devem ser obrigatoriamente realizadas pelo loteador, ficando ainda claro que o preço dos lotes deve ser certo e determinado, cumprindo que o adquirente possa conhecê-lo previamente, assim como a importância devida em moeda corrente nacional, ou ainda o prazo, forma e local de pagamento"*. Os argumentos desenvolvidos pelo ilustre parecerista podem ser assim resumidos: 1) O preço deve ser certo e determinado, cumprindo seja prévia e inteiramente conhecido do adquirente, nos termos do art. 26 da LPSU; 2) Reconhece a inteira aplicação à espécie do CDC: *"De outra parte o Código de Defesa do Consumidor tratou dos contratos de venda e compra de imóveis mediante pagamento em prestações, reconhecendo configurada relação de consumo quando, v.g., o vendedor foi o loteador e o adquirente o destinatário final do imóvel adquirido. Neste caso, o loteador é considerado fornecedor e o adquirente consumidor, ambos como definido em lei. Esse referido diploma legal, como visto, tem plena aplicação à espécie (omissis). Decorre que, atualmente, não bastasse a lei do parcelamento do solo urbano, também o Código de Defesa do Consumidor apresenta-se com um óbice intransponível à pretensão de repassar os custos das obras de*

---

(3) Cfr. LIMA, Ary José de, CHICUTA, Kioitsi, JACOMINO, Sérgio. Alguns Aspectos da Qualificação Registrária no Registro do Parcelamento do Solo Urbano e o Código de Defesa do Consumidor *recentemente publicado no* Registro de Imóveis - Estudos de Direito Registral Imobiliário. *Safe: Porto Alegre, 1997, p. 261 Cfr. também Revista do consumidor 19/161, São Paulo: RT, 1966.*

(5) Proc. CG 1816/94, Capital, DOJ. 4.4.95. Parecer do DR. MARCELO MARTINS BERTHE aprovado pelo Exmo. Sr. Dr. Des. ANTONIO CARLOS ALVES BRAGA.

infra-estrutura aos adquirentes de lotes." 3) O limite do que pode ser objeto de livre disposição de vontade nos contratos que-tais é a observância dos preceitos de ordem pública editados para defesa dos consumidores. Assim, a *"propalada liberdade para contratar, portanto, no caso, deve estar subordinada às avultantes regras de ordem pública"*. 4) Afasta o paralelo proposto pela entidade consulente entre os princípios e disposições legais que regem o parcelamento do solo urbano (Lei 6766/79) e o condomínio em edificação (Lei 4591/64) por inteira inaplicabilidade recíproca (cf. RJTJESP 104/181); 5) Por fim, estima que, embora o registrador deva preocupar-se precipuamente com os princípios que informam o direito registrário, não deve deixar de buscar a *segurança jurídica*, não lhe escapando, por conseguinte, *"quaisquer atos que sejam perante ele praticados, ou que se lhe submetam ao exame"*.

Julgando retamente a questão posta, o culto Des. ANTÔNIO CARLOS ALVES BRAGA, pôde enfrentar o tema candente do consumidor e o registro imobiliário, concluindo pela legalidade da atuação qualificadora do registrador, pelo caráter essencialmente preventivo e acautelatório do mister registral, reafirmando ainda a importância da Instituição na colimação da segurança jurídica. Em suma: contrariando a R. opinião expressa pela associação de registradores paulistanos, o R. Órgão do Judiciário Paulista reconhece a importância do Registro Imobiliário no contexto das complexas relações jurídicas contemporâneas.

Mais recentemente a diatribe se reacendeu. O Superior Tribunal de Justiça entendeu ser perfeitamente possível o repasse dos custos de obras de infra-estrutura aos adquirentes de lotes em parcelamentos do solo urbano. O V. Aresto acha-se assim ementado:

"Direito civil. Loteamento do solo urbano (lei 6.766/79), Cláusula contratual que permite o repasse de custas das redes de água e esgoto aos adquirentes dos imóveis. Validade. Inexistência de vedação na Lei. Recurso Provido.

I - A Lei 6766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, não veda o ajuste das partes no tocante à obrigação de custear redes de água e esgoto nos loteamentos, sendo válida, portanto, cláusula contratual que preveja o repasse dos custos de tais obras aos adquirentes dos lotes.

II - O que a Lei 6.766/79 contempla, no seu art. 26, são disposições que devem obrigatoriamente estar contidas nos compromissos de compra e venda de lotes, requisitos mínimos para a validade desses contratos, o que não significa que outras cláusulas não possam ser pactuadas. Em outras palavras, além das indicações que a lei prescreve como referências obrigatórias nos contratos, podem as partes, dentro das possibilidades outorgadas pela lei de pactuar o lícito, razoável e possível, convencionar outras regras que as obriguem"[6].

Contudo, entendemos não refutados os argumentos desenvolvidos anteriormente para sustentar a inviabilidade do repasse. Vamos sumariar os motivos pelos quais se afirma a inaplicabilidade das R. conclusões contidas nesse V. Aresto.

7. CUSTOS DA INFRA-ESTRUTURA: ÔNUS EXCLUSIVO DO LOTEADOR?

No caso apreciado pelo STJ, a legislação municipal prescreveu como ônus exclusivo do loteador a construção de redes de água e esgoto, na consideração de que tais obras, sendo *básicas*, incumbiriam exclusivamente ao empreendedor. Vai além a legislação municipal, impondo que este deva arcar com todos os custos de sua implantação. Em suma: norma municipal atribuiu ao loteador a obrigação de realizar e custear obras de infra-estrutura.

Ora, não se confundem as hipóteses. Na verdade, nunca se cogitou de impedir que o custo das obras de infra-estrutura fosse repassado aos futuros adquirentes. Impedir o repasse desses custos, ou mesmo sustentar a impossibilidade de fazê-lo, soa desarrazoado, mesmo aberração, e

---

[6] *RE 43.735-SP., Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, in DOU de 14.4.97.*

não mereceria maiores considerações não fosse a insistente reiteração de um argumento que peca pelo equívoco na formulação, ao deslocar a questão realmente importante, consistente na forma em que se dará dito repasse e na determinação do valor devido a cada tempo. O problema não reside, portanto, no repasse - numa economia de mercado não se imagina que uma empresa loteadora possa atuar colocando à venda lotes urbanizados e não possa auferir com isso o maior lucro possível, obedecidas as regras do jogo.

É preciso fixar muito bem esse ponto, pois nesse V. Acórdão, as razões do recurso visaram a superar a vedação do repasse dos custos aos adquirentes dos lotes, baseada no argumento básico de que o custo daquelas obras, de responsabilidade exclusiva do loteador, *jamais* poderia ser repassado aos adquirentes, pois seria tido como despesas de *obras elementares do loteamento.* Além disso, legislação municipal impôs aos parceladores a obrigação de realização das obras de infra-estrutura, arcando com os seus respectivos custos, sem possibilidade de ressarcimento. Assim, postas tais premissas, a conclusão seria aquela a que chegou o Augusto Superior Tribunal de Justiça.

É do voto do Ministro Relator: "enfatizou o acórdão recorrido, citando o art. 26 da Lei 6.766/79, que existe vedação de repasse, aos adquirentes dos imóveis, pelo loteador, das despesas tidas como obras elementares do loteamento, haja vista que a citada Lei não as incluiu como integrantes do preço a ser pago para cada lote. Premissa errada, contudo".

A premissa é realmente falsa: discutir a impossibilidade de repasse dos custos de obras de infra-estrutura, na consideração de que tais obras, sendo de responsabilidade do loteador e porque tidas como elementares do loteamento, soa, realmente, pouco razoável.

Como insistentemente demonstrado, as despesas com as obras de infra-estrutura poderão, sim, ser repassadas aos adquirentes, e a forma prevista pela lei é através da sua integração e composição no preço do lote urbanizado, consoante a Lei 6766/79 (art.26).

De fato, nada há na Lei 6766/79, rigorosamente falando, que permita vincar que há obras *básicas*, cuja execução e custos seriam de responsabilidade exclusiva do loteador, e outras, de responsabilidade dos adquirentes. A Lei 6766/79 não distingue hipóteses sob esse aspecto. Em ambos os casos estamos diante de uma única e mesma exigência de cunho legal e urbanístico, dirigida à própria administração pública municipal, na aprovação do empreendimento de parcelamento do solo urbano: determinação de quais obras sejam necessárias, em vista do planejamento urbanístico que à administração pública municipal compete disciplinar.

Com muita razão, portanto, o Relator Ministro SÁLVIO DE FIGUEIREDO TEIXEIRA, quando afirma que *"a lei municipal, editada em conformidade com o citado dispositivo legal, somente pode ter por escopo adequar o previsto na lei federal às peculiaridades locais próprias dos municípios. De forma alguma pode ela impor obrigação ou criar um direito, porque, desse modo, estaria invadindo a competência da União de legislar sobre direito civil. (...) Destarte, inadmissível ter-se como válida e, ainda mais, de ordem pública, norma municipal que atribui ao loteador a obrigação de custear redes de água e esgoto, com efeitos derrogantes sobre o pactuado pelas partes"*[7].

Aliás, conforme se verifica da transcrição do V. Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo, tal fato foi notado pelo Relator que considerou indevida a imposição da Lei Municipal. Na verdade acabou por negar provimento ao recurso impetrado pelo loteador por fundamento diverso.

Mas poderíamos exercitar um raciocínio problematizante - e neste caso encareço o voto-vencido do Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR JÚNIOR. De fato, é bastante razoável que as obras de infra-estrutura devam mesmo ser de responsabilidade do loteador, ainda que possa repassar o seu custo regularmente aos adquirentes através dos mecanismos da própria Lei 6766/79. Não percamos de vista que a urbanização, embora atividade pública, é, nesse caso, concretizada

[7] *RE 43.735-SP, DOU 14.4.97, já referido.*

como empreendimento privado, sujeito, como toda iniciativa empresarial, à sorte do mercado.

As obras devem estar concluídas, em princípio, antes do lançamento do empreendimento - por exceção, contudo, pode o empreendedor apresentar um cronograma de obras, com duração máxima de dois anos, cumprindo, ainda, ao loteador (e não aos eventuais adquirentes dos lotes) apresentar garantias de execução das ditas obras. Ora, se eventualmente, num insucesso empresarial, os lotes do empreendimento não forem totalmente vendidos, quem suportará os encargos financeiros das obras que devem ser concluídas em prazo máximo de dois anos? E o comprador que pretendesse comprar à vista seu lote? O que dizer das garantias exigidas pela administração pública municipal do empreendedor - e não do adquirente - para a execução das obras? Convenhamos que entender contrariamente é sancionar o capitalismo sem risco, expediente tão ao gosto da elite econômica brasileira.

Por outro lado, no V. acórdão do STJ não se debateu a incidência do Código de Defesa do Consumidor nos contratos de compromisso de compra e venda. Não foi objeto de apreciação a contrafação do preço e a eventual infringência aos dispositivos da Lei de Defesa do Consumidor, especialmente artigo 52 do citado diploma legal. Salvo na passagem do voto-vencido do Ministro RUY ROSADO DE AGUIAR JR, não se argüiu a abusividade de cláusulas dessa natureza.

Finalmente, o recurso especial foi deduzido em face de contrato celebrado entre adquirentes e o loteador, não se tratando de um contrato padrão, que tem a natureza de contrato de adesão quando ingressa estereotipado no registro imobiliário; nem se debateu, logicamente, os problemas relacionados com a qualificação registral de suas cláusulas.

8. REPASSE DE CUSTOS DE OBRAS SUPLEMENTARES

Finalmente, como eco e repercussão dessas delicadas questões que têm sido enfrentadas e debatidas pelos registradores e tribunais brasileiros, a Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo apreciou recentemente a representação oferecida pelo SECOVI (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais do Estado de São Paulo) e AELO (Associação das Empresas de Loteamento e Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo). Propuseram as importantes entidades representativas dos parceladores algumas alterações nas Normas de Serviço dos Registros Imobiliários Paulistas, entre outras a possibilidade de repasse aos adquirentes de custos de obras de infra-estrutura complementares - isto é, obras livremente convencionadas entre os loteadores e compradores de lotes. A representação foi processada sob número 753/96 e a decisão final publicada no Diário da Justiça de 1.10.97.

Para chegar à conclusão de vedação à indeterminação do preço do lote, o ilustre parecerista, magistrado FRANCISCO EDUARDO LOUREIRO, em parecer aprovado pelo Sr. Corregedor Geral da Justiça de São Paulo, retomou as conclusões já expendidas no Processo 1816/94, já referido neste trabalho, precisando e corroborando as conclusões que fundamentam a inviabilidade do repasse: "*A vedação à indeterminação do preço do lote alcança não só as obras de infra-estrutura previstas em cronograma aprovado pela Prefeitura, mas também aquelas livremente convencionadas entre o loteador e os compromissários compradores dos lotes. Entender o contrário seria vulnerar as normas cogentes dos artigos 26 da Lei nº 6.766/79 e 52 do Código do Consumidor*".(loc. Cit.)

9. CONCLUSÃO

Em conclusão deste pequeno opúsculo, queremos consignar que as atividades do registrador, neste limiar do novo século, devem ser exercidas com a consciência da importância social da Instituição do Direito Registral Imobiliário. Como profissionais do Direito, a par do aperfeiçoamento técnico e científico, devemos diligentemente procurar alcançar o alto sentido da responsabilidade que nos cabe na garantia e tutela pública dos interesses privados, na prevenção de litígios e conflitos, na segurança, autenticidade e publicidade dos atos e negócios jurídicos.