

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A LEI N. 13.465/2017 E A ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO
BRASILEIRO: ANÁLISE DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO
CONTROLADO E DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES**

TATIANA GALARDO AMORIM DUTRA SCORZATO

São José-SC, dezembro de 2018

UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
VICE-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E INOVAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIA JURÍDICA – PPCJ
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA JURÍDICA – CMCJ
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: FUNDAMENTOS DO DIREITO POSITIVO

**A LEI N. 13.465/2017 E A ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO
BRASILEIRO: ANÁLISE DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO
CONTROLADO E DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES**

TATIANA GALARDO AMORIM DUTRA SCORZATO

Dissertação submetida ao Curso de Mestrado em
Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí –
UNIVALI, como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador(a): Professor(a) Doutor(a) Marcelo Buzaglo Dantas

São José-SC, dezembro de 2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço, acima de tudo, a Deus.

Aos Professores, à Coordenação e Funcionários do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica (PPCJ) da Universidade do Vale do Itajaí, especialmente ao meu orientador, Professor Doutor Marcelo Buzaglo Dantas, pelos valiosos ensinamentos que oportunizaram a conclusão dessa Dissertação.

DEDICATÓRIA

Ao meu marido, Leonardo, pelo apoio incondicional; aos meus pais, Carlos Augusto e Denise, por todo o amor e ensinamento sem os quais não completaria essa importante etapa da minha vida e a minha irmã, Ludmila, por compartilhar a vida comigo desde sempre.

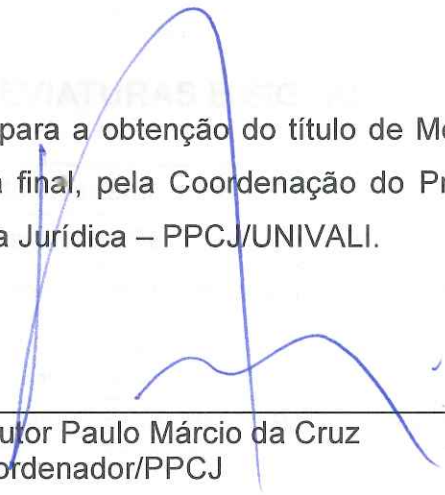
TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a Coordenação do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, a Banca Examinadora e o Orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

São José-SC, dezembro de 2018

Tatiana Galardo Amorim Dutra Scorzato
Mestranda

Esta Dissertação foi julgada APTA para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica e aprovada, em sua forma final, pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ/UNIVALI.



Professor Doutor Paulo Márcio da Cruz
Coordenador/PPCJ

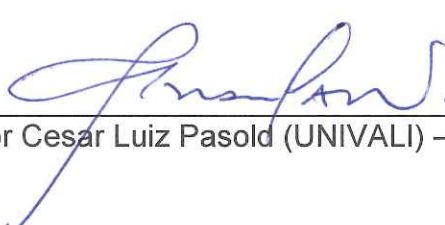
Apresentada perante a Banca Examinadora composta pelos Professores



Doutor Marcelo Buzaglo Dantas (UNIVALI) - Presidente



Doutor Pedro Menezes Niebhur (UFSC) – Membro



Doutor Cesar Luiz Pasold (UNIVALI) – Membro

Itajaí(SC), 19 de dezembro de 2018

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CMCJ	Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
PDEU	Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas
PNGC	Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PPCJ	Programa de Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> em Ciência Jurídica
UNIVALI	Universidade do Vale do Itajaí

ROL DE CATEGORIAS

Cidade: um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal¹.

Concurso Voluntário: É o instituto pelo qual o loteador propõe e a Administração do Município aceita a transferência à municipalidade do domínio e posse dos espaços destinados às vias e praças e aos espaços de uso comunitário integrantes do conjunto urbanístico cuja aprovação é proposta².

Condomínio: “[...] quando duas ou mais pessoas diretamente, e de forma definida, exercem em comum o direito de propriedade sobre uma mesma coisa móvel ou imóvel, incidindo o direito de cada um deles sobre um quinhão ideal, atribuído na proporção da força de seu domínio.”³

Condomínio de Lote: modalidade de edificação na qual a unidade autônoma dos condôminos são os próprios Lotes de terreno individuais.

Desmembramento: “[...] a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.”⁴

Direito Urbanístico: ramo do direito que disciplina o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano.

Gleba: área de terreno que ainda não foi objeto de parcelamento urbano regular, isto é, aprovado e registrado.

¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 26.

² BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 54-62, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 4 dez. 2018. p. 57.

³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 44-45.

⁴ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. § 2º do art. 4º.

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.”⁵

Loteamento: “[...] a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”⁶

Loteamento de Acesso Controlado: a modalidade de Loteamento “cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados”⁷.

Parcelamento do Solo Urbano: forma de ocupação do solo que “poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento”⁸.

Solo Urbano: pelo critério da destinação econômica, considera-se solo urbano aquele localizado nas áreas urbanas, de expansão urbana e nas áreas rurais, desde que destinado à edificação ou à recreação.

Urbanismo: fenômeno que decorre de um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade⁹.

Urbanização: processo de aumento da população de uma Cidade devido a taxas de crescimento provocadas por fluxos migratórios¹⁰.

⁵ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. § 1º do art. 4º.

⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. § 1º do art. 2º.

⁷ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. § 8º do art. 2º.

⁸ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art. 2º.

⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 522.

¹⁰ SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano: doutrina e prática**. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 53.

SUMÁRIO

RESUMO.....	11
ABSTRACT.....	12
INTRODUÇÃO	13
 1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	
BRASILEIRA	17
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DA EVOLUÇÃO DAS CIDADES AO FLUXO MIGRATÓRIO	17
1.2 AS CIDADES E SEUS PROBLEMAS NO BRASIL: A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
1.2.1 As funções sociais da propriedade urbana e o direito à cidade	27
1.3 DISCIPLINA JURÍDICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA.....	35
1.3.1 A Constituição Federal.....	35
1.3.2 O Estatuto da Cidade.....	39
1.3.3 A Lei do Parcelamento do Solo Urbano: histórico.....	42
 2 O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	51
2.1 CARACTERÍSTICAS DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	51
2.2 ETAPAS DO PARCELAMENTO DO SOLO.....	58
2.2.1 Etapa Material: fixação de diretrizes e aprovação pelo Município	58
2.2.2 A inscrição do Parcelamento do Solo no Registro Imobiliário.....	62
2.3 CARACTERÍSTICA ESSENCIAL DO LOTEAMENTO: O CONCURSO VOLUNTÁRIO.....	68
2.4 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.....	70
2.5 CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM AO SURGIMENTO DE NOVAS FORMAS DE ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO E ANÁLISE DAS POSSÍVEIS VANTAGENS E DESVANTAGENS.....	76

2.6 UMA ABORDAGEM DE COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO	83
3 O LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E O CONDOMÍNIO DE LOTES: ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 13.465/2017	91
3.1 BENS PÚBLICOS E A POSSIBILIDADE DE USO PRIVATIVO POR PARTICULARES	93
3.2 A LEI N. 13.465/2017 E A REGULAMENTAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO.....	100
3.3 EXAME DA LEGALIDADE DO PAGAMENTO COMPULSÓRIO DAS DESPESAS COMUNS NOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO.....	109
3.4 O CONDOMÍNIO DE LOTES.....	115
3.4.1 A controvérsia existente sobre a viabilidade jurídica do Condomínio de Lotes	123
3.4.2 A Lei n. 13.465/2017 e a regulamentação dos Condomínios de Lotes	128
3.5 DIFERENÇAS PRINCIPAIS DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO E DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL.....	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS.....	145

RESUMO

Inserido na área de concentração “Fundamentos do Direito Positivo” e na linha de pesquisa “Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente”, a presente dissertação tem o escopo de analisar duas formas de ordenação do solo urbano brasileiro disciplinadas na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017: os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes, examinando a natureza jurídica, os respectivos requisitos e, especialmente, as diferenças existentes entre os aludidos institutos jurídicos. Para tanto, buscar-se-á: a) compreender o processo de evolução da legislação urbanística brasileira, com a regulamentação pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei de Parcelamento do Solo; b) analisar o Parcelamento do Solo Urbano brasileiro, verificando seus requisitos e diferenciando essa forma de ocupação territorial do regime Condominial; c) verificar como a Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, disciplinou tanto o Loteamento de Acesso Controlado como o Condomínio de Lotes, apresentando, por derradeiro, uma reflexão acerca dos critérios necessários para os Municípios, atentos às peculiaridades locais, aprovarem esses empreendimentos. Para desenvolver o presente trabalho utilizou-se como critério metodológico o método indutivo, operacionalizando com as técnicas de investigação do Referente, Categoria, Conceito Operacional e fontes bibliográficas.

Palavras-chave: Loteamento de Acesso Controlado. Condomínio de Lotes. Lei n. 13.465/2017.

ABSTRACT

Inserted in the concentration area "Foundations of Positive Law" and the line of research "Law, Urban Development and the Environment", this Dissertation analyzes two forms of Brazilian urban land subdivision disciplined in Law n. 13.465, dated July 11, 2017: Controlled Access Allotment and Condominium of Lots. It also examines the legal nature, respective requirements and, especially, the differences that exist between the aforementioned legal entities. In order to accomplish this, this dissertation attempts to: a) understanding the evolution of Brazilian urban Legislation procedure, regulated by Federal Constitution, by the City Statute and by the Urban Subdivision Law; b) analyzing the Brazilian Urban Land Subdivision concerning the requirements and specifying this type of land settlement under the Condominium statute; c) verifying how law no. 13.465, dated July 11/2017, regulates the Controlled Access Allotment and the Condominium of Lots. Lastly, it presents an analysis of the required criteria for the Municipalities to approve this kind of urban development, in regard to their local peculiarities. For the development of this research, the inductive method was used as a methodological criterion, implementing the research methods of Referent, Category, Operational Concept and bibliographic research.

Keywords: Controlled Access Allotment. Condominium of Lots. Law n. 13.465/2017

INTRODUÇÃO

O objetivo institucional da presente Dissertação é a obtenção de Título de Mestre em Ciência Jurídica pelo Curso de Mestrado Acadêmico em Ciência Jurídica – CMCJ, vinculado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica – PPCJ, da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, na linha de pesquisa Direito, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Intitulada “A Lei n. 13.465/2017 e a Ordenação Do Solo Urbano Brasileiro: Análise dos Loteamentos de Acesso Controlado e dos Condomínios de Lotes”, tem como objeto analisar as principais formas de uso e ocupação do solo urbano brasileiro e de desenvolvimento das Cidades brasileiras.

Os centros urbanos cresceram nas últimas décadas em proporções nunca presenciadas antes na história da humanidade. Segundo José Afonso da Silva, na década de 40, as Cidades brasileiras eram vistas como alternativas para um crescimento profissional e financeiro em relação à zona rural. Todavia, na década de 90, “sua imagem passa a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, tráfego caótico — entre outros inúmeros males”¹¹.

Esse aumento desordenado do contingente populacional ocasionou diversos problemas de ordem econômica, estrutural e social, os quais, aliados à má qualidade da gestão pública e à notória deficiência do Poder Público na prestação dos serviços que lhe incumbem, especialmente no campo da segurança, impulsionaram a busca por novos núcleos habitacionais.

Nesse contexto, os empreendimentos habitacionais “fechados” ou de controle restrito tornaram-se realidade, mormente nos grandes centros urbanos, embora ausente uma regulamentação legislativa sobre o tema.

Com o intuito de reverter esse quadro, em 11 de julho de 2017, foi editada a Lei n. 13.465/2017 que, dentre outros assuntos, disciplinou os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínio de Lotes.

¹¹ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 22.

Dentro dessa perspectiva, o que se pretende analisar são as controvérsias existentes sobre o tema anteriormente à vigência da novel legislação e como esta disciplinou esses (novos) núcleos habitacionais.

Para isso, analisar-se-á a natureza jurídica dos Loteamentos de Acesso Controlado e dos Condomínios de Lotes, seus respectivos requisitos, a legislação que os regulamenta e, mormente, as diferenças existentes entre os aludidos institutos jurídicos, os quais são, inúmeras vezes, confundidos tanto doutrinária, como em sede de Jurisprudência.

A fim de atender a esse objetivo geral, buscar-se-á: a) compreender as duas principais formas de ocupação do solo urbano: os Loteamentos e os Condomínios; b) discorrer sobre o conceito de Loteamento de Acesso Controlado e de Condomínio de Lotes, verificando a controvérsia jurídica existentes sobre a (i) legalidade desses empreendimentos anteriormente à vigência da Lei n. 13.465/2017; c) analisar a regulamentação desses empreendimentos pela novel legislação e se esta contribuirá para a solução dos questionamentos sobre o tema e d) verificar como os Municípios, atentos as peculiaridades locais, podem estabelecer as diretrizes que melhor atendam aos interesses públicos no desenvolvimento das Cidades.

A opção pelo tema decorre da relevância, atualidade e divergência, acerca dessas formas de ocupação do solo urbano.

Para a pesquisa foram levantadas as seguintes hipóteses: a) a natureza jurídica de Parcelamento do Solo para os Loteamentos de Acesso Controlado e de espécie de Condomínio para os Condomínios de Lotes; b) a legalidade dos Loteamentos de Acesso Controlado mesmo antes da regulamentação do tema pela Lei n. 13.465/2017, diferentemente do que ocorria com os Condomínios de Lotes.

O estudo será dividido em três capítulos. Serão versados, além do tema central, qual seja, os Loteamentos de Acesso Controlado e o Condomínio de Lotes, outros que configuram premissas fundamentais imprescindíveis à análise daqueles.

No Capítulo inaugural examinar-se-á, brevemente, o surgimento das Cidades até a sua expansão ocasionada pela industrialização e pelo o êxodo rural

das últimas décadas, emergindo a necessidade de adoção de políticas públicas destinadas ao planejamento dos centros urbanos. Analisar-se-á o arcabouço jurídico do Direito Urbanístico, iniciando-se pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade, Lei n. 10.527/2001, Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n. 6.766/1979.

Superadas essas questões preliminares pontuadas no capítulo primeiro, o segundo tem por objeto o Parcelamento do Solo Urbano brasileiro, dando ênfase aos Loteamentos e apresentando a definição, as espécies e características principais. Ainda neste tópico abordar-se-ão as circunstâncias sociais, econômicas e atuais que fizeram com que uma nova forma de habitação se tornasse uma necessidade na Sociedade moderna: os empreendimentos fechados ou com o controle de acesso restrito, encerrando com uma breve análise das posições contrárias e favoráveis a esses empreendimentos.

Por derradeiro, no terceiro e último Capítulo, analisar-se-ão os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes, suas principais diferenças e as alterações promovidas pela Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, sobre o tema.

Nesse último Capítulo serão levantadas e debatidas as controvérsias existentes sobre esses empreendimentos, apresentando conclusões sobre o tema, tendo em vista o regramento gerado pela novel legislação. Oportuno consignar que essas conclusões não pretendem ser, nem mesmo poderiam ser, o correto entendimento sobre o tema, mas apenas uma das interpretações possíveis, levando-se em conta o Ordenamento Jurídico Brasileiro.

A presente Dissertação encerrar-se-á com as Considerações Finais, em que serão apresentados aspectos destacados do trabalho, com o propósito de estimular novos estudos acerca do tema.

As categorias principais serão grafadas com a letra inicial maiúscula e os seus conceitos operacionais serão apresentados no texto ou em rodapé quando mencionadas pela primeira vez.

Por fim, o Método utilizado, tanto na fase de Investigação como na Fase de Tratamento dos Dados foi o Indutivo¹². As Técnicas de Investigação aplicadas foram as da Categoria¹³, do Conceito Operacional¹⁴ e do Referente¹⁵, além da Pesquisa Bibliográfica¹⁶ e Jurisprudencial pertinente ao assunto abordado na pesquisa.

¹² O método indutivo caracteriza-se por pesquisar e identificar as partes de um fenômeno e colecioná-las de modo a ter uma percepção ou conclusão geral. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p.101.)

¹³ A Categoria trata-se “[...] da palavra ou expressão estratégica à elaboração e/ou à expressão de uma ideia”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 34.)

¹⁴ O Conceito Operacional consiste na “[...] definição para uma palavra ou expressão, com o desejo de que tal definição seja aceita para os efeitos das ideias que expomos”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 50.)

¹⁵ “explicitação prévia do motivo, objetivo e produto desejado, delimitado o alcance temático e de abordagem para uma atividade intelectual, especialmente para uma pesquisa”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 209.)

¹⁶ “técnica de investigação em livros, repertórios jurisprudenciais e coletâneas legais”. (PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011. p. 207.)

CAPÍTULO 1

A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA

O presente Capítulo tem o escopo de apresentar a disciplina jurídica da legislação urbanística brasileira, com a regulamentação pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei de Parcelamento do Solo.

Nesse contexto, o desenvolvimento do tema exige o estudo prévio do surgimento das Cidades até a sua expansão ocasionada pela industrialização e pelo o êxodo rural das últimas décadas, emergindo a necessidade de adoção de políticas públicas destinadas ao planejamento dos centros urbanos.

Por derradeiro, diante da relevância com o tema em estudo, apresentar-se-á a evolução histórica da legislação sobre o parcelamento do solo urbano brasileiro.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA: DA EVOLUÇÃO DAS CIDADES AO FLUXO MIGRATÓRIO

Carlos Magno Miqueri da Costa, percorrendo sobre as formas primitivas e antigas da relação homem-espaco, elucida que o homem paleolítico já se acomodava em um local destinado ao repouso, à segurança, ao estoque de alimentos e ao descanso: a caverna, sinalizando “instintivamente o primeiro elemento que, após incontáveis metamorfoses, seria um dos conformes da urbanização¹⁷: a moradia”¹⁸.

¹⁷ Por Urbanização entende-se o processo de aumento da população de uma cidade devido a taxas de crescimento provocadas por fluxos migratórios, em geral provenientes do campo, sendo quantitativo. (SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 53.)

¹⁸ COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito urbanístico comparado**: planejamento urbano: das constituições aos tribunais luso brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009.p. 22.

A reunião de pequenos grupos em acampamentos nômades destinados, sobretudo, à caça e coleta, seria a etapa seguinte do processo de evolução da concentração humana¹⁹.

Abordando a origem da humanidade, YuvalNoahHarari afirma que o *homo sapiens* vivera, durante praticamente toda a história, como caçador-coletor. Coletavam plantas e caçavam animais e eram, portanto, nômades²⁰.

Com a transição para a Revolução Agrícola, deixaram de ser nômades e estabeleceram-se em determinadas regiões, ocasionando uma verdadeira revolução na maneira como os humanos viviam²¹. Plantar o alimento, ao invés de coletá-lo ou caçá-la, contribuiu para a fixação dos homens em territórios mais permanente²². A propósito:

A fase primitiva da coleta e da caça fazia do homem um ser nômade, que convivia em grupos reduzidos e dispersos, sendo possível possuir apenas aquilo que se podia carregar, ou seja, suas armas e suas vestes. Com o tempo, começaram a cultivar certas plantas e a domesticar os animais, ocasionando sua fixação em áreas mais propícias à satisfação de suas necessidades. Essa mudança de comportamento gerou maior aglomeração de pessoas, maior densidade populacional e simultaneamente a divisão comunitária do trabalho²³.

Destarte, a agricultura e a domesticação de animais possibilitaram a formação de pequenas aldeias fixas²⁴, as quais, com o decorrer do tempo, transformaram-se nas primeiras Cidades²⁵. “Aos poucos os componentes da aldeia

¹⁹ COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito urbanístico comparado**: planejamento urbano: das constituições aos tribunais luso brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009.p. 22.

²⁰ HARARI, YuvalNoah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade.19. ed.Porto Alegre: L&PM, 2017. p.87.

²¹ HARARI, YuvalNoah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade.19. ed.Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 95.

²² HARARI, YuvalNoah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade.19. ed.Porto Alegre: L&PM, 2017. p. 95.

²³ SOUZA, Lucas Daniel. Direitos humanos: como tudo começou. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 32-48, jan./jun. 2013. p. 4.

²⁴ LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 8.

²⁵ SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 20.

sofreram mutações e foram desenvolvidos, criando uma nova unidade de aglomeração humana *civilizada*²⁶.

A concentração humana, destarte, assumiu uma nova realidade, deixando de ser dispersa e concentrando-se em determinadas regiões. Segundo Kingslay Davis, o maior potencial de urbanização da Antiguidade foi alcançado pelos romanos, cujo império centralizado proporcionou que as Cidades se desenvolvessem em número e em tamanho²⁷.

Com a queda do império Romano e o início da Idade Média, houve o desenvolvimento do modo de organização feudal – sistema essencialmente agrário – e as Cidades perderam sua importância. O poder concentrou-se nas mãos dos proprietários rurais, detentores dos grandes latifúndios²⁸.

Sobre esse período da História, oportuna a seguinte transcrição:

A civilização romana, da antiguidade ao final do século IV, poderia ser a semente mais promissora da urbanização, posto que nela nasceram cidades com vias, esgotos, banhos e bibliotecas públicos, permeados por prédios de imponente e majestosa arquitetura. Todavia, apesar de ter-se esboçado aí o começo dos delineamentos característicos das urbes, essa tendência foi freada pelo declínio do Império Romano (com as invasões dos visigodos e povos bárbaros) e ascensão do feudalismo na Idade Média, quando os grandes latifundiários detinham as propriedades, e as concentrações demográficas recuaram sensivelmente. Roma chegou a ter, segundo consta, quase um milhão de habitantes e viu sua população reduzida para quarenta mil habitantes no século VII²⁹.

Diante do “crescimento demográfico, a cidade medieval, de início uma cidade estritamente campesina, reflexo da sociedade feudal, pouco a pouco vai tomando um papel que se contrapõe ao feudalismo, especialmente após o aparecimento da burguesia”³⁰. Assim, no final da Idade Média, com o

²⁶ COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito urbanístico comparado**: planejamento urbano: das constituições aos tribunais luso brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009. p. 23. (Itálicos no original).

²⁷ DAVIS, Kingsley. The origin and growth of urbanization in the world. **American Journal of Sociology**, v. 60, n. 5, p. 429-437, 1955. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2772530>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁸ SILVA, Gilvan Ventura da. O fim do mundo antigo: uma discussão historiográfica. **Mirabilia**, n. 1, p. 57-71, dez. 2001. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2226876.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

²⁹ COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito urbanístico comparado**: planejamento urbano: das constituições aos tribunais luso brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009. p. 21-22.

³⁰ ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo**: história e desenvolvimento. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível

desenvolvimento do comércio e fortalecimento econômico da burguesia, as Cidades voltaram a se desenvolver³¹.

Após o advento da Revolução Industrial, o processo de urbanização expandiu-se para vastos espaços territoriais, impulsionando o crescimento dos aglomerados urbanos. Segundo Henri Lefebvre, a industrialização dominou e absorveu a produção agrícola³². “O agrupamento tradicional próprio à vida camponesa, a saber, a aldeia, transforma-se; unidades mais vastas o absorvem ou o recobrem; ele se integra à indústria e ao consumo dos produtos dessa indústria”³³.

Abiko, Almeida e Barreiros esclarecem que “A revolução industrial é quase imediatamente seguida por um explosivo crescimento demográfico das cidades [...] Após 1850, enquanto a população mundial quadruplica, a população urbana se multiplica por dez”³⁴. E concluem:

A revolução demográfica e industrial transforma radicalmente a distribuição dos habitantes no território e as carências dos novos locais de fixação começam a manifestar-se em larga escala, na ausência de providências adequadas. As famílias que abandonavam o campo e afluíam aos aglomerados industriais ficavam alojadas nos espaços vazios disponíveis dentro dos bairros antigos, ou nas novas construções erigidas na periferia, que rapidamente se multiplicaram formando bairros novos e extensos em redor dos núcleos primitivos³⁵.

No mesmo sentido, Georges Louis Hage Humbert conclui que o fenômeno urbano se iniciou com a Revolução Industrial e ganhou corpo a partir da segunda metade do século XX. As Cidades passaram a ser vistas como

em:<<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 30.

³¹ ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo**: história e desenvolvimento. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em:<<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 30.

³² LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. p. 13.

³³ LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. p. 15.

³⁴ ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo**: história e desenvolvimento. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em:<<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 37.

³⁵ ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo**: história e desenvolvimento. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em:<<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 37.

oportunidades de crescimento profissional e econômico, atraindo milhões de pessoas que migraram da zona rural para os centros urbanos³⁶.

Kingsley Davis, discorrendo acerca da origem e do crescimento da urbanização no mundo, elucida que houve um crescimento de proporções nunca imaginadas na história, ocasionado, sobretudo, em razão da migração massiva da população rural para a urbana³⁷.

Referido autor afirma que o fenômeno urbano atrai o estudo de sociólogos por quatro motivos. Primeiro, por corresponder a um fenômeno recente na história da humanidade, se comparado a outros aspectos da Sociedade, como, por exemplo, a língua, a religião, a família. Segundo, pelo fato de representar uma mudança revolucionária em todo padrão de vida da Sociedade. Essa mudança é produto da economia e do desenvolvimento tecnológico e tende a afetar todo aspecto da existência, influenciando não somente as grandes Cidades como as pequenas. Terceiro, em razão dos centros urbanos tornarem-se locais de poder e influência para toda a Sociedade. E, por fim, pela circunstância da urbanização ser um processo ainda em curso na história da humanidade, não havendo local do mundo em que já tinha finalizado³⁸.

Destarte, esses fatos históricos, econômicos e sociais contribuíram na expansão das Cidades. E, hodiernamente, o mundo vivencia uma realidade historicamente nova: a maior parte da população vive nas Cidades e não mais no

³⁶ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017. p. 5-6.

³⁷ DAVIS, Kingsley. The origin and growth of urbanization in the word. **American Journal of Sociology**, v. 60, n. 5, p. 429-437, 1955. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2772530>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

³⁸ Nessesentido: "Urban phenomena attract sociological attention primarily for four reasons. First, such phenomena are relatively recent in human history. Compared to most other aspects of society – e.g., language, religion, stratification, or the family – cities appeared only yesterday, and urbanization, meaning that a sizable proportion of the population lives in cities, has developed only in the last few moments of man's existence. Second, urbanism represents a revolutionary change in the whole pattern of social life. Itself a product of basic economic and technological developments, it tends in turn, once it comes into being, to affect every aspect of existence. It exercises its pervasive influence not only within the urban milieu strictly defined but also in the rural hinterland. The third source of sociological interest in cities is the fact that, once established, they tend to be centers of power and influence throughout the whole society, no matter how agricultural and rural it may be. Finally, the process of urbanization is still occurring; many of the problems associated with it are unsolved; and, consequently, its future direction and potentialities are still a matter of uncertainty." (DAVIS, Kingsley. The origin and growth of urbanization in the word. **American Journal of Sociology**, v. 60, n. 5, p. 429-437, 1955. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2772530>>. Acesso em: 23 jun. 2018.)

campo. Carlos Leite e Juliana diCesare Marques Awad relatam que “há cem anos, apenas 10% da população vivia em Cidades. Atualmente, somos mais de 50%, e até 2050 seremos mais de 75%”. E finalizam constatando que até “2030, a população urbana aumentará para mais de 5 bilhões, ou 60% da população do mundo”³⁹.

No Brasil, o fenômeno urbano intensificou-se a partir de 1930 com a industrialização do país. Segundo José Afonso da Silva, na década de 40 as Cidades brasileiras eram vistas como alternativas para um crescimento profissional e financeiro em relação à zona rural. Todavia, na década de 90, “sua imagem passa a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, tráfego caótico — entre outros inúmeros males”⁴⁰.

Ermínia Maricato apresenta índices que demonstram o crescimento desmesurado das Cidades brasileiras em curto espaço de tempo, senão vejamos:

De 1940 a 1980 a população urbana passa de 26,35% do total para 68,86%. No final desse período, aproximadamente quarenta milhões de pessoas (33,6% da população) haviam migrado do lugar de origem. Somente entre 1970 e 1980 se incorporam à população urbana mais de trinta milhões de novos habitantes. Em 1960 havia no Brasil duas cidades com mais de um milhão de habitantes – São Paulo e Rio de Janeiro. Em 1970 havia cinco, em 1980 dez e em 1990 doze⁴¹.

Esse crescimento desordenado do contingente populacional urbano ocasionou diversos problemas de ordem estrutural e social, como o aumento do desemprego, crescimento das favelas, marginalização e violência, emergindo a necessidade de adoções de políticas públicas destinadas a melhorar as condições de habitabilidade dos espaços urbanos.

³⁹ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana diCesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 20.

⁴⁰ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 22.

⁴¹ MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 40.

1.2 AS CIDADES E SEUS PROBLEMAS NO BRASIL: A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS

Do surgimento até a expansão ocasionada pela industrialização, as Cidades evoluíram refletindo a Sociedade de seu tempo.

José Afonso da Silva conceitua Cidade nos seguintes termos:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um *núcleo urbano, sede do governo municipal*⁴².

As Cidades são locais de convivência coletiva que precisam ser geridas por uma autoridade político-administrativa. Os seus moradores necessariamente participam dessa vida pública, nem que, em diversas situações, essa participação limite-se à obediência das normas vigentes⁴³.

Oportunos os ensinamentos de Raquel Rolnik ao descrever a Cidade como local de convivência coletiva, em que emerge a necessidade de organização da via pública. Aliás, “construir e morar em cidades implica necessariamente viver de forma coletiva”⁴⁴.

Com efeito, conforme mencionado, a industrialização impulsionou a criação de novas Cidades e transformou, significativamente, aquelas já existentes. Pela falta de planejamento e de controle por parte do Poder Público, esses espaços começaram a ser alvo de inúmeros problemas urbanísticos e sociais ligados à moradia, ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à poluição, dando a origem a epidemias e doenças⁴⁵.

Com esse aumento do contingente populacional urbano, as Cidades passaram a ser palcos de violações dos direitos fundamentais constitucionalmente consagrados. Acerca do tema, José Renato Nallini lucida que se protagoniza nas

⁴² SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 26. (Itálicos no original).

⁴³ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 10.

⁴⁴ ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 9.

⁴⁵ LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 4.

Cidades a maior tragédia do aniquilamento dos direitos humanos, pois o drama das Cidades é diário (enchentes, desmoronamentos, poluição dos recursos hídricos, poluição do ar, impermeabilização da superfície do solo, desmatamento, congestionamento habitacional, reincidência de epidemias, violência etc.)⁴⁶.

Referido doutrinador discorre, ainda, que houve um crescimento sem desenvolvimento social, destacando que a ideologia da modernidade esconde a estagnação das relações sociais essenciais para a realização da Sociedade urbana. Acrescenta que o ser humano, detentor de todas as garantias elencadas na Constituição, é justamente o objeto sacrificado pela ausência ou ineficácia de políticas públicas, aliada a crueldade do capitalismo selvagem⁴⁷.

Essa descontrolada densidade demográfica nas Cidades ocasionou diversos problemas sociais e conflitos de interesse, demandando uma maior atuação do Estado na regulamentação dos espaços urbanos. Sobre o tema, oportunas as colocações de Georges Louis Hage Humbert:

Ante essa nova realidade, o Estado passa a intervir com grande intensidade para promover a adequada organização dos espaços urbanos que iam se formando de forma descontrolada e em larguíssima escala.

Referida intervenção se dá mediante a adoção de políticas públicas próprias, planejamento local e uma série de outras atividades afins, as quais se convencionou denominar como Urbanismo [...]⁴⁸.

Na mesma senda:

As leis sanitárias evoluíram para uma legislação especificamente de natureza urbanística, definindo as densidades, critérios para a implantação de loteamentos, distância entre edificações, seus gabaritos de altura, e até a característica de cada edificação, isto é, espaços, aberturas e materiais a serem empregados. Os regulamentos urbanísticos atualmente existentes, as leis de zoneamento, uso e ocupação do solo e os códigos de edificações, têm como origem esta preocupação sanitária de se criar um ambiente salubre e adequado.⁴⁹

⁴⁶ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 18-19.

⁴⁷ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 17-18.

⁴⁸ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ MundoJurídico, 2017. p. 6-7.

⁴⁹ ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo: história e desenvolvimento**. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível

Aliás, o planejamento urbano consiste em um processo que permite que os Municípios considerem os impactos das decisões e das ações do uso da terra na proteção, na melhoria, no crescimento e no desenvolvimento da comunidade. Em essência, o planejamento resulta em um projeto para o desenvolvimento e torna-se um importante indicador da qualidade de vida nas Cidades⁵⁰.

Diante disso, “a partir de meados do século passado, passam a ser editadas em todo o mundo, ainda que de forma gradual, normas jurídicas de cunho urbanístico para regulamentar a matéria, com o intento de promoção da paz social nos centros urbanos”⁵¹, surgindo o denominado Direito Urbanístico, inconfundível com o Urbanismo.

O Urbanismo corresponde à “disciplina que procura entender e solucionar os problemas urbanos”⁵². Segundo José Afonso da Silva, referida palavra decorre, etimologicamente, da palavra grega *Urbs*, cujo significado é Cidade e seu conceito relaciona-se à Cidade e às necessidades dos seres humanos nesses espaços⁵³.

Hely Lopes Meirelles elucida que o conceito de Urbanismo evoluiu do estético para o social, porquanto inicialmente foi concebido unicamente como a arte de embelezar a Cidade, mas, hodiernamente, tem por escopo a organização e o planejamento do espaço urbano, buscando proporcionar o bem-estar dos cidadãos.⁵⁴ Assim, consiste no “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar

em:<<http://reverbe.net.cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 39-40.

⁵⁰ Nessesentido: “Land use planning is a process that allows municipalities to considerer the impacts of land use decisions and actions on the immediate and long-range protection, enhancement, growth, and development of the community. In essence, planning results in a blueprint for community development and it becomes an important indicator of quality of life in our cities, towns, and villages.” (NOLON, John R; SALKIN, Patrícia E. **Land use in a nutshell**. St Paul: Thomson West, 2006. p. 39.)

⁵¹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ MundoJurídico, 2017.p. 7.

⁵² ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de;BARREIROS, Mário Antônio Ferreira.**Urbanismo: história e desenvolvimento**. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em:<<http://reverbe.net.cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018. p. 39-40.

⁵³ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 30.

⁵⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 521-522.

os espaços habitáveis de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.⁵⁵

Nesse sentido:

[...] o urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar-coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano⁵⁶.

Por sua vez, o Direito Urbanístico consiste na ciência jurídica que disciplina o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano. “Não tem por objeto a atividade de organização das cidades, mas, sim, o conjunto de normas que a disciplina”.⁵⁷

Nesse contexto, o regramento jurídico do Direito Urbanístico regulamenta as normas destinadas ao planejamento urbano, ao uso e à ocupação do solo urbano, à atividade edilícia e à utilização dos instrumentos de intervenção urbanística, bem como delimita as áreas de interesse especial e de proteção ambiental⁵⁸.

O Direito Urbanístico possui regras de ordem difusa e de natureza cogente, contendo imposições positivas, ou seja, obrigação de fazer o que a Administração impõe; imposições negativas, que dizem respeito ao não fazer e, ainda, normas permissivas consubstanciadas na permissão para que o “Poder Público utilize ou realize, na propriedade particular, o que for de interesse urbanístico”⁵⁹.

Segundo Ricardo Pereira Lira, o Direito Urbanístico contemporâneo é delimitado por dois princípios básicos. O primeiro relaciona-se ao direito de

⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 522.

⁵⁶ DI SARNO, Daniela Libório Campos. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004. p. 7.

⁵⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ MundoJurídico, 2017. p. 7.

⁵⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 38.

⁵⁹ MEIRELLES, Hely Lopes; DALLARI, Adilson Abreu. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 110.

propriedade e sua limitação em nome do interesse social, enquanto o segundo está relacionado ao direito de construir, o qual deve sempre ser visto pelo prisma da qualidade de vida da Sociedade e não individualmente do respectivo titular. Nesse sentido, referido doutrinador assim discorre:

O primeiro deles flui da consideração de que a propriedade não é sempre a mesma, uniforme e inalterável, em qualquer circunstância. [...] a propriedade ostenta um determinado perfil, com o exercício das faculdades de usar, gozar e dispor mas intensamente limitado, em nome do interesse social, diversamente do que acontece com um bem de uso ou um bem de consumo.

O segundo princípio se vitaliza na consciência que se precisa ter de que a edificação, a utilização do solo urbano com qualquer finalidade, enfim, a configuração e a magnitude de uma cidade, não podem ser realizações privadas, ocoríveis ao sabor da conveniência do dono do lote ou da gleba urbana. Esses fatos são realizações públicas, fatos coletivos por excelência, devendo ser sempre vistos através do prisma da qualidade de vida não apenas individual, mas predominantemente da comunidade⁶⁰.

Destarte, as normas de Direito Urbanístico devem ser editadas levando-se em consideração a noção de função social da propriedade e o direito à cidade, institutos jurídicos que, diante da relevância, passam a ser analisados.

1.2.1 As funções sociais da propriedade urbana e o direito à cidade

La propiedad constituye una pieza clave para la organización de las relaciones sociales. De ahí que los ordenamientos jurídicos que se han sucedido a través de los tiempos hayan tratado de establecer, desde presupuestos diversos, su estatuto normativo⁶¹.

Ao longo da história, notadamente com a codificação do Direito Civil por Napoleão e a ideologia liberal, a propriedade teve uma concepção jurídica individualista e absoluta. Nesse sentido:

No Código Napoleônico de 1804, a propriedade era considerada um fato econômico de utilização exclusiva da coisa. [...] O Código francês voltou-se para a tutela da esfera patrimonial dos sujeitos. Mais do que o Código das pessoas, tornava-se o Código das coisas.

⁶⁰ LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 4.

⁶¹ “A propriedade constitui a base para a organização das relações sociais. Por isso que os ordenamentos jurídicos que se sucederam ao longo dos tempos, trataram de estabelecer seu estatuto normativo” (tradução livre). PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.p. 441.

Assim, a propriedade seria o espaço de liberdade e privacidade da pessoa, proibindo-se intervenções do Poder Judiciário capazes de restringir as faculdades de fruição e disposição pelo proprietário. A função do Estado mínimo consistia apenas em propiciar segurança e tranqüilidade ao cidadão⁶².

Da mesma forma, no Brasil o Código Civil de 1916, fruto da concepção individualista consagrada pelo Código de Napoleão, e marcado pelo liberalismo que reinava à época, priorizou a noção absolutista do direito de propriedade. O legislador elegeu a propriedade como o centro do ordenamento jurídico civilístico, elevando-a a status de direito absoluto, acima de todos os outros direitos⁶³.

Com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, ocorre a relativização das liberdades individuais e a “propriedade passa a sofrer condicionamentos de interesses coletivos e de não proprietários”⁶⁴.

Nos ensinamentos de Cesar Luiz Pasold, o Estado passa a interferir na vida da Sociedade, buscando a consecução do Bem Comum, “compreendendo este, além da satisfação das necessidades materiais, a dimensão do respeito aos Valores Fundamentais da Pessoa Humana, que devem sustentar o Interesse Comum”⁶⁵. E conclui que o Estado Contemporâneo deve exercer uma Função Social destinada, sobretudo, “à valorização crescente do Ser Humano, num quadro em que o Homem exercita sua criatividade para crescer **como** Indivíduo e **com a** Sociedade”⁶⁶.

Leonardo Brandelli elucida que a prevalência do ser humano em detrimento do patrimônio – fenômeno intitulado de despatrimonialização do direito

⁶² FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 14. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 269.

⁶³ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 40.

⁶⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 14. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 319.

⁶⁵ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. Itajaí: UNIVALI, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019. p. 49.

⁶⁶ PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. Itajaí: UNIVALI, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019. p. 53. (Grifos constam no original).

privado – repercutiu na noção do direito de propriedade⁶⁷. E, com profundidade, conclui:

Assiste-se então ao nascimento do Estado Social, e com ele uma mudança no projeto global social e dos valores que norteiam a sociedade. O Estado passa a preocupar-se com o desenvolvimento da economia e com as relações econômicas e a regrá-las, preocupando-se com as questões sociais, com a justiça social, em coibir os abusos provocados pela ideologia do *laissezfaire*, reinante no Estado liberal. Os novos valores sociais passam a privilegiar o ser humano, como fim último do Estado e do ordenamento jurídico. Diante desse novo quadro social, econômico e político ocorre um fenômeno de despatrimonialização do direito privado, que muda o seu alvo da propriedade para o ser humano, trazendo a pessoa humana para o seu centro, abandonando para um segundo plano a propriedade, que passa a ser meio e não mais um fim em si mesma. A pessoa passa a ser o ponto central do ordenamento civilista, e em torno dela é que gravitam os demais direitos, como meios de se alcançar a plenitude do desenvolvimento humano. O direito e os direitos nada valem se não estiverem a serviço do ser humano e, por isso, passam a estar desfocados da visão míope do absolutismo patrimonial, para enquadrarem-se em um foco de relatividade, no qual os interesses individuais não podem sobrepor-se aos interesses coletivos, tampouco os bens ao ser humano⁶⁸.

Nesse diapasão, o patrimônio deixar de ser o valor central do ordenamento, dando lugar ao ser humano. Essa mudança de paradigma repercute no direito de propriedade e funda-se a concepção vigente de função social do instituto.

Conforme preleciona Georges Louis Hage Humbert, o primeiro grande defensor da alteração do regime jurídico da propriedade – de seu caráter individualista e absoluto até então vigente –, foi o jurista francês Léon Duguit, no início do século passado (1912). Duguit defendia que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social⁶⁹.

No mesmo sentido, Rochelle Jelinek preleciona que o surgimento dos fundamentos jurídicos da função social da propriedade está relacionado à Teoria de *Leon Duguit*, marco histórico na evolução do direito de propriedade que, desde o

⁶⁷ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 40-41.

⁶⁸ BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.p. 40-41. (Itálicos no original).

⁶⁹ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ MundoJurídico, 2017.p. 76-77.

início do século XX, traz o conceito jurídico originário de função social da propriedade. A autora elucida que até então a função social da propriedade era estudada com base em fundamentos filosóficos, por filósofos como Montesquieu, Hobbes, Rousseau, Bussuet, Mirabeau, Bentham, Locke. Para tanto, traz à colação os ensinamentos de *Duguit*, ressaltando que o conceito jurídico de função social revolucionou a exegese jurídica de valores como liberdade e propriedade. E arremata:

Ao passo que no sistema individualista a liberdade é entendida como o direito de fazer tudo o que não prejudicar a outrem e, portanto, também o direito de não fazer nada, de acordo com a teoria da função social todo indivíduo tem o dever de desempenhar determinada atividade, de desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, intelectual e moral, para com isso cumprir sua função social. Transportando essa teoria para o campo patrimonial, *Duguit* sustenta que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e intangível e que o proprietário, pelo fato de possuir uma riqueza (propriedade), deve cumprir uma função social. Seus direitos de proprietário só estarão protegidos se ele cultivar a terra ou se não permitir a ruína de sua casa, caso contrário será legítima a intervenção do Estado no sentido de obrigar o cumprimento de sua função social.

[...] *Leon Duguit* parte da premissa de que a **propriedade é uma instituição jurídica** que, como qualquer outra, formou-se para responder a uma necessidade econômica, e estas necessidades, **transformando-se em necessidades sociais, transformam a propriedade em função social, considerando a interdependência dos elementos sociais**. Assim, a propriedade evolui de acordo com as modificações das necessidades econômicas⁷⁰.

De forma ainda mais clara, Ignacio Pereña assim sintetiza:

la función social de la propiedad es un concepto jurídico indeterminado, variable en el tiempo, y que deberá ser definido por el legislador [...] es un concepto mucho más amplio que la simple privación del derecho [...] configura el ejercicio y el contenido del derecho de propiedad⁷¹.

⁷⁰ JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2018. (Grifos não constam no original).

⁷¹ “A função social da propriedade é um conceito jurídico indeterminado, variável no tempo e que deverá ser definido pelo legislador [...] é um conceito muito mais amplo que a simples privação do direito [...] e configura o exercício e o conteúdo do direito de propriedade” (tradução livre). (PEREÑA PINEDO, Ignacio. La función social del derecho de propiedad. In: BASTIDA, Francisco J. (Coord.). **Propiedad y derecho constitucional**. Madrid: Colegio de Registradores da España, 2005.p. 179-180.)

Segundo ToshioMukai, no Ordenamento Jurídico Pátrio, a noção de função social da propriedade foi introduzida na Constituição de 1934, herdada da Constituição de Weimar de 1919, tendo sido normatizada também nas Constituição de 1946 e de 1967/69⁷².

A Constituição Federal de 1988 confirma, de vez, o processo de superação da concepção individualista, imprimindo uma nova significação à propriedade. Neste diapasão, tanto o direito de propriedade, como sua função social são elencados como direitos fundamentais, respectivamente, no artigo 5º, incisos XXII e XIII, da CRFB.

Aliás, essa ordem de inserção dos dispositivos constitucionais é intencional, uma vez que não se pode conferir proteção à propriedade, se esta não cumprir sua função social. Há, portanto, uma relação de complementaridade entre as duas categorias jurídicas⁷³.

A propriedade privada e a função social da propriedade são enumeradas, também, como princípios gerais da atividade econômica, nos termos do artigo 170, incisos II e III, da Constituição Federal. Sobre o tema, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald destacam:

De qualquer forma, a propriedade será direito fundamental em todas as circunstâncias que instrumentalize liberdade. O art. 170, II, da Constituição Federal insere a propriedade privada como princípio da ordem econômica. A propriedade que representa a economia de mercado e a livre iniciativa será resguardada pelo sistema, como demonstração de apreço do Estado de Direito pela proteção dos contratos e segurança jurídica. A preservação da propriedade se imbrica com a própria subsistência da sociedade, como instrumento por excelência da liberdade de ação de cada qual de seus membros. Qualquer intromissão não razoável no direito de propriedade representará uma violação à esfera de liberdade e privacidade de seu titular e/ou entidade familiar⁷⁴.

⁷² MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 56.

⁷³ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 14. ed. rev., ampl.e atual. Salvador: JusPodivm, 2018. p.320.

⁷⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 14. ed. rev., ampl.e atual. Salvador: JusPodivm, 2018. p.291.

Assim, a propriedade deve ser repensada à luz da Constituição, tendo em vista a sua importância na concretização da própria dignidade da pessoa humana. Nesse sentido:

[...] o solo é incomensurável em seu valor, tanto para os particulares como para o povo em seu conjunto. Nele se radicam a fonte de alimentação das gentes, as riquezas criadoras dos instrumentos elementares para a satisfação das incontáveis necessidades vitais, e todo sistema habitacional dos seres humanos. Dele se extraem as substâncias curativas e de fortalecimento, as possibilidades inesgotáveis de recreio e lazer, e sobretudo, nele se exerce, basicamente, a liberdade essencial do homem de ir e vir. O solo é toda a hipótese e possibilidade de vida.⁷⁵

Interessante constatação é feita por Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald ao enfatizarem que a função social da propriedade se converte em um quinto elemento das faculdades da propriedade – usar, gozar, dispor e reivindicar⁷⁶ – diferenciando-se destas por ser dinâmico e exercer um controle sobre os demais⁷⁷. Assim, a função social corresponde a “um poder-dever do proprietário de dar ao objeto da propriedade determinado destino, de vinculá-lo a certo objetivo de interesse coletivo. Não pode ser encarada como algo exterior à propriedade, mas como elemento integrante de sua própria estrutura”⁷⁸.

No mesmo sentido, Antonio Enrique Pérez Luño destaca a evolução do conceito de direito de propriedade, o qual deixou de ser um mero direito subjetivo para transformar-se em relação jurídica complexa, na qual seu proprietário detém, não só prerrogativas, mas também obrigações e ônus. Conclui que a função social da propriedade não consiste em algo externo ou em limite da propriedade, mas integra a própria atribuição normativa do direito de propriedade⁷⁹.

⁷⁵ HEDEMANN, Justus Wilhelm. **Tratado de derecho civil: derechos reales**. Madrid: [s.n.], 1955 *apud* CHALHUB, Melhim Nanem. **Propriedade imobiliária, função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 1.

⁷⁶ O Art. 1.228 do Código Civil estabelece que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. (BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.)

⁷⁷ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 14. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018. p. 323.

⁷⁸ LOUREIRO, Francisco Eduardo. Comentários ao art. 1.228, §1º. In: PELUSO, Cezar (Coord.). **Código civil comentado: doutrina e jurisprudência**. 10. ed., rev. e atual. Barueri: Manole, 2016. p. 1140.

⁷⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005. p. 473.

María Delia Pereiro de Grigaravicius enfatiza que o conceito moderno de propriedade – aberta, plural e dinâmica – sucedeu as características tradicionais do domínio típicas da Revolução Francesa, ou seja, uma propriedade absoluta, exclusiva e perpétua. E, não obstante a propriedade privada seja, atualmente, subordinada ao interesse público, isso não significa a vulnerabilidade daquela, devendo, ao contrário, haver uma harmonização entre ambos os conceitos⁸⁰.

Visando conferir operatividade à premissa constitucional, o Código Civil de 2002 elucida um rol exemplificativo das funções social da propriedade ao estabelecer, no artigo 1.228, §1º, *verbis*:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas⁸¹.

Ademais, explicita ser a função social da propriedade um preceito de ordem pública, nos seguintes termos:

Art. 2.035. A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução.
Parágrafo único. Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este

⁸⁰ Nesse sentido: “Debemos tener presente que el concepto moderno subordina el reconocimiento de la **propriedade privada** al **interes público**, es allí donde veremos funcionar **las restricciones y límites al dominio en función del orden público ambiental** [...]”.

Pero, eso no significa em modo alguno que se vean vulnerados los derechos de los particulares, cuando se afecte el **derecho de propiedad**, lo que puede dar lugar a una reparación conforme los mecanismos del Código Civil y leyes complementarias.

Nos debemos tomar el tema como una confrontación de **intereses públicos y privados** sino que debemos lograr **la armonización entre ambos**”. “Devemos ter em mente que o conceito moderno subordina o reconhecimento da propriedade privada ao interesse público e, conseqüentemente, as restrições e os limites do domínio em função da ordem pública ambiental [...]”.

Mas, isso não significa, de forma alguma, que os direitos dos indivíduos sejam violados quando o direito de propriedade é afetado, podendo haver uma reparação conforme os mecanismos do Código Civil e das leis complementares.

Devemos verificar a questão como um confronto de interesses públicos e privados, mas tentanto buscar a harmonização entre ambos” (tradução livre). (PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, María Delia. **Daño ambiental en el medio ambiente urbano**: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI. Buenos Aires: La Rey, 2001.p.69-70.) (Grifos e Itálicos no original).

⁸¹ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos⁸².

Por sua vez, o direito à cidade compreende um feixe de direitos que inclui o acesso de todos aos serviços urbanos, ao transporte, à moradia, ao saneamento, à saúde, ao lazer, à segurança pública, ao meio ambiente equilibrado etc⁸³. Para tanto, mister que é que haja políticas públicas destinadas a concretizar a disciplina constitucional e demais normas e princípios vigentes.

“Em sua dimensão simbólica, o direito à cidade configura-se como referência cultural fundamental, adquirindo sua dimensão mais ampla como bem social de todos”.⁸⁴

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade – aprovada no III Fórum Social Mundial em 2005 –, instrumento destinado a contribuir com as lutas urbanas e com o processo de reconhecimento no sistema internacional dos direitos humanos do direito à cidade, define referido direito nos seguintes termos:

[...] usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado⁸⁵.

Feita uma breve análise da função social da propriedade e do direito à cidade, passa-se, na sequência, ao regramento do Direito Urbanístico do Brasil.

⁸² BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

⁸³ CAVALLAZZI, Rosângela Lunarderlli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 50.

⁸⁴ CAVALLAZZI, Rosângela Lunarderlli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 50.

⁸⁵ FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM MUNDIAL URBANO. Carta mundial pelo direito à cidade. **Portal do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia**, 2004. Disponível em: <http://www.confed.org.br/media/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

1.3 DISCIPLINA JURÍDICA DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

1.3.1 A Constituição Federal

No Brasil, o Direito Urbanístico, segundo preleciona José Afonso da Silva, compreende normas gerais de competências da União, normas suplementares de cada Estado e normas municipais, também de caráter suplementar⁸⁶.

A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entes autônomos, nos moldes do artigo 18, *caput*, da Constituição Federal.

A Forma de Estado adotada é a Federação, na qual o poder político é descentralizado em prol dos Entes Federados, todos dotados de autonomia. Esta pode ser conceituada a partir da verificação de quatro capacidades políticas, quais sejam: poder de auto-organização; auto-governo; auto-legislação e auto-administração⁸⁷.

O próprio constituinte estabeleceu os critérios de repartição de competências, afastando-se do critério hierárquico em que um dos Entes Federados seria hierarquicamente superior a outro, mas, ao contrário foi adotado o critério da predominância do interesse. Destarte, compete à União regulamentar as matérias de interesse nacional, aos Estados as de interesse regional, enquanto ao Município os assuntos de interesse local⁸⁸. Sobre o assunto, a doutrina leciona, nos seguintes termos:

Mais especificamente, assinala-se que a constituição busca realizar o equilíbrio federativo através de um sistema de repartição de competências que se fundamenta na técnica de enumeração dos poderes da União, com poderes remanescentes para o estado, e poderes definidos indicativamente para os Municípios. Combinadas a essa reserva de campos específicos, o texto constitucional prevê ainda atuações comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prerrogativas concorrentes entre a União, os Estados

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 52.

⁸⁷ HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ MundoJurídico, 2017. p. 37.

⁸⁸ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p.477.

e o Distrito Federal e, por fim, atribuições suplementares dos Municípios⁸⁹.

No tocante à competência material relacionada ao planejamento urbano, incube à União elaborar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, bem como instituir as diretrizes gerais em matéria de habitação, saneamento básico e transportes urbanos, nos termos dos incisos IX e XX do artigo 21 da Constituição Federal⁹⁰.

Por sua vez, compete ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”⁹¹, nos termos do artigo 30, VIII, da Constituição Federal.

Quanto à competência legislativa, as questões referentes à política urbana são complexas, razão pela qual a Constituição Federal determinou a participação tanto da União, como dos Estados e dos Municípios, demarcando os princípios relacionados ao Direito Urbanístico e orientando a definição das políticas públicas sobre o tema⁹².

Nos termos do artigo 24, inciso I⁹³ e § 1º⁹⁴, combinados com o artigo 182⁹⁵, ambos da Constituição Federal, a União tem competência normativa em matéria urbanística para estabelecer as diretrizes gerais, enquanto os Estados o

⁸⁹ FERREIRA, HeleneSivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 204.

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

⁹¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

⁹² CHALHUB, MelhimNamem. Condomínio de lotes de terreno urbano. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral: registro imobiliário: modificações da propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1231-1232.

⁹³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

⁹⁴ § 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

⁹⁵ 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.

poder normativo suplementar, nos termos do artigo 24, §§ 2º e 3º⁹⁶, da CRFB, além da clássica competência residual prevista no artigo 25, 1º, da CRFB⁹⁷, bem como a competência regional para ordenar seu território, nos termos do § 3º⁹⁸, do referido dispositivo constitucional.

Por sua vez, aos municípios foi reservada a competência suplementar para o preenchimento de lacunas de normas estaduais e/ou federais, a fim de adaptá-las ao contexto local (artigo 30, inciso II, da Constituição Federal).

Além disso, incumbe a este Ente Federativo a competência para legislar sobre assuntos de “interesse local”, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, expressão de compreensão subjetiva e conteúdo indeterminado.

A propósito, Hely Lopes Meirelles afirma que o interesse local deve ser estabelecido pela premissa da predominância em relação ao dos demais Entes Políticos e não da exclusividade. Nesse sentido:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a *predominância* do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.⁹⁹

⁹⁶ § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

⁹⁷ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

⁹⁸ Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[...]

§3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

⁹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 111. (Grifos constam no original).

Verifica-se, portanto, que detêm os Municípios a competência para legislar sobre assunto de interesse local e o ordenamento dos espaços urbanos, o que inclui o planejamento e controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano. Da mesma forma, incumbe aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com base no artigo 30, inciso II, da Constituição Federal.

Com efeito, não de merecer destaque as pontuações de Eduardo Lima de Matos:

O Município é a menor unidade federativa; está mais próximo dos problemas de uma determinada área e detém os instrumentos legais para atuação. Ora, estando com a competência para gerir o interesse local, poderá implementar uma política ambiental que promova o desenvolvimento e assegure a proteção ao meio ambiente, proporcionando uma melhor qualidade de vida aos munícipes. Além disso, conhecendo melhor os seus problemas, o Município pode resolver com mais agilidade o que for de interesse local¹⁰⁰.

Conforme mencionado, a Constituição Federal atribuiu à União a competência legislativa para fixar as diretrizes gerais da política urbana, nos termos do artigo 24, inciso I e § 1º, cabendo ao Poder Público municipal, ao executar os planos urbanísticos, observar os parâmetros fixados na legislação federal.

A relevância da política de desenvolvimento urbano pode, aliás, ser compreendida a partir do Capítulo II, do Título VII, do texto constitucional que inaugurou um capítulo inédito acerca do tema, *verbis*:

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

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não

¹⁰⁰ MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 132.

utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Para a regulamentação das diretrizes fixadas no texto constitucional, foi editado o Estatuto da Cidade, – Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – que “está profundamente penetrado pela função social da propriedade”¹⁰¹, sendo um dos “pilares fundamentais do direito urbanístico”¹⁰².

1.3.2 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade compreende o marco regulatório da política urbana no Brasil e contempla normas de ordem pública e interesse social destinadas ao planejamento urbano em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Assim, “suas diretrizes e normas se destinam não apenas ao direito urbanístico, mas também ao direito ambiental”.¹⁰³

O art. 2º do referido diploma legal estabelece inúmeras diretrizes da política urbana destinadas ao desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, dentre as quais se destaca o direito a Cidades sustentáveis. A propósito:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-

¹⁰¹ LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 7.

¹⁰² LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 7.

¹⁰³ MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 3.

estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações¹⁰⁴.

Nos termos do Estatuto da Cidade, essas diretrizes podem ser alcançadas mediante a participação da população e de associações; a cooperação entre o setor público e privado; o planejamento urbano; a ordenação e o controle do uso do solo etc.

O art. 4º da Lei n. 10.257/2001 delimita um conjunto de instrumentos à disposição dos Municípios para elaborar uma política de desenvolvimento urbano visando atender às premissas da função social da propriedade e do direito à cidade.

Um desses instrumentos consiste no plano diretor que pode ser conceituado como o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”¹⁰⁵, cuja principal finalidade é orientar o planejamento, a política do solo, a urbanização e a ordenação das edificações, constituindo-se na norma destinada a servir de parâmetro ao desenvolvimento da função social da Cidade.

Isso porque a ordenação do espaço urbano não pode ocorrer de forma aleatória, sendo imprescindível estabelecer a forma e os caminhos para o crescimento e a expansão dos centros urbanos, incumbência do plano diretor¹⁰⁶. Segundo Edson Telê Campos:

Para satisfazer e conciliar as várias necessidades básicas da população de um município, desde locais para habitação, até as áreas industriais, além da Agenda 21 Local, elabora-se o Plano Diretor, que determina áreas específicas para cada tipo de atividade combinando eficientemente as diversas funções da cidade. Isso permite aos cidadãos disporem de um crescimento e um desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo, não

¹⁰⁴ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

¹⁰⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018. art. 182, §1º.

¹⁰⁶ LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 7.

sofrerem outras consequências negativas, típicas do urbanismo atual¹⁰⁷.

Para tanto, o plano diretor deve abranger “aspectos administrativo-financeiro, sociais, econômicos, urbanísticos (de ordenação do território, por meio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e ambientais”¹⁰⁸. Destarte, aludido instrumento não se limita às diretrizes urbanísticas, devendo abranger também as de cunho social, econômico e ambiental.

Tamanha a importância do plano diretor para o planejamento territorial, que a própria Constituição Federal determinou a sua obrigatoriedade para os Municípios com mais de vinte mil habitantes (§1º, art. 182, CRFB), bem como condicionou o cumprimento da função social da propriedade à observância das suas diretrizes fundamentais (§1º, art. 182, CRFB). Acerca desta disposição constitucional, Toshio Mukai é enfático ao alegar que “o uso da propriedade que não se ativer ao que dispõe o plano diretor será inconstitucional, e, de outro lado, a função social da propriedade ganha, com essa disposição, concretização efetiva, no direito pátrio”.¹⁰⁹

Outra diretriz da política urbana destinada ao desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana disciplinada no Estatuto da Cidade é a ordenação e o controle do uso do solo, de forma a evitar “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana”¹¹⁰. Isso porque o Parcelamento do Solo, mormente na espécie de Loteamento, afeta a Cidade como um todo, criando uma nova realidade urbanística no local.

Oportuno salientar, mais uma vez, que, como consequência do êxodo rural e da industrialização das Cidades, a procura por espaços aumentou

¹⁰⁷ CAMPOS, Edson Telê. **A expansão imobiliária e seus impactos ambientais em Florianópolis**. Florianópolis: Insular, 2004. p. 65.

¹⁰⁸ MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 37.

¹⁰⁹ MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 39.

¹¹⁰ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.art. 2º, inciso VI, “c”.

significativamente. Com o escopo de adequar o Direito às novas demandas sociais, surgiu a necessidade de positivar normas urbanísticas que disciplinassem, sobretudo, o uso e a ocupação do solo.

1.3.3 A Lei do Parcelamento do Solo Urbano: histórico

A legislação pioneira no Brasil sobre o parcelamento do solo remonta o ano de 1937, com a edição do Decreto-Lei n. 58, em 10 de dezembro, com normas genéricas, de natureza essencialmente civil, destinadas a tutelar as relações contratuais entre o parcelador e os adquirentes dos Lotes¹¹¹.

Nessa época, o artigo 1.088 do Código Civil então vigente¹¹² permitia o arrependimento das partes no curso do contrato e antes da assinatura da escritura definitiva. Diante disso, os loteadores, nos Lotes vendidos a prazo, utilizavam-se desse mecanismo para, mediante o distrato do contrato, reaver a propriedade e vendê-la a um preço mais elevado diante da valorização do imóvel pelo decurso do tempo¹¹³.

Com a vigência do Decreto-Lei n. 58 pôs-se termo à faculdade de arrependimento nos contratos de vendas dos terrenos para pagamento em prestações, trazendo maior proteção legal aos compromissários compradores. “Não se pode deixar de citar também a atribuição de direito real ao promissário comprador que registrar o contrato”¹¹⁴.

Sobre o tema, colhe-se da doutrina:

¹¹¹ AZEVEDO JUNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1160.

¹¹² Art. 1.088. Quando o instrumento público for exigido como prova do contrato, qualquer das partes pode arrepender-se, antes de o assinar, ressarcindo à outra as perdas e danos resultantes do arrependimento, sem prejuízo do estatuído nos arts. 1.095 a 1.097. (BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 21 jun.2018.)

¹¹³ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 2-3.

¹¹⁴ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p.4.

O intuito do legislador foi criar um sistema eficaz de proteção aos adquirentes de lotes urbanos originários de loteamento ou desmembramento de gleba. Trata-se de nota jurídica cogente, que se sobrepõe à vontade das partes, sendo nula qualquer disposição em contrário.

Esse dispositivo vem refrear a atividade imoral dos loteadores inescrupulosos que, arrependendo-se do negócio antes da assinatura do instrumento público do contrato, se locupletavam com as importâncias recebidas dos adquirentes e com a valorização dos lotes antes prometidos à venda¹¹⁵.

Em 1938, o Decreto n. 3.079, de 15 de setembro, regulamentou a anterior sistemática legal do parcelamento do solo, mas em nada inovou na matéria¹¹⁶.

Tanto o Decreto-Lei n. 58/1937 como o Decreto n. 3.079/1938 não regulamentavam a obrigatoriedade de o parcelador realizar as obras de infraestrutura do empreendimento, havendo poucas regras de cunho administrativo. Além disso, não havia nenhuma disposição de natureza penal, dificultando a responsabilização dos empreendedores que violassem as disposições normativas existentes.¹¹⁷

Dessa forma, vislumbra-se que o Decreto-Lei n. 58/1937, embora tenha extinguido a possibilidade de arrependimento das partes nos Lotes vendidos a prazo, aumentando a proteção legal aos compromissários compradores, não contemplou norma urbanística destinada a “auxiliar o poder público a melhor organizar a expansão espacial e criar áreas públicas para a implantação dos equipamentos públicos necessários à população que viesse a se instalar nas áreas urbanas expandidas”¹¹⁸, disciplinando, de modo ineficaz, o parcelamento do solo.

Analisando as disposições do Decreto-Lei n. 58/1937, Bonduki preleciona:

Dentre as ações públicas que beneficiaram o modelo periférico merece destaque a legislação federal, que regulamentou o loteamento de terrenos (Decreto-Lei 58, de 1937). [...] o Decreto-Lei

¹¹⁵ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 72.

¹¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

¹¹⁷ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

¹¹⁸ MARINANGELO, Rafael. Principais aspectos jurídicos da lei de parcelamento do solo urbano. In: GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). **Direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: QuartierLatin, 2011.p. 878-879.

58 privilegia os aspectos jurídicos dos loteamentos, como o registro e cartório e as garantias aos que compravam os lotes em prestação, deixando de tratar o controle urbanístico. [...] O mais provável é que o governo não tivesse interesse em tomar medidas para evitar a precariedade dos loteamentos porque isto significaria a elevação do custo do lote, da moradia auto-empresada e, portanto, da reprodução da força de trabalho [...]. A omissão no combate aos loteamentos clandestinos e precários viabilizava a criação, com reduzido investimento privado, de vastíssimo estoque de lotes populares, onde as casas poderiam ser edificadas sem nenhuma restrição legal¹¹⁹.

José Osório de Azevedo Júnior corrobora ao afirmar que o Decreto-Lei n. 58/1937 preocupou-se apenas com o aspecto jurídico do Loteamento e, assim mesmo, de forma ineficaz, tornando-se necessária a edição de uma nova lei que enfrentasse a temática em todos os aspectos: jurídicos, civis, administrativos, urbanísticos e, inclusive, penais¹²⁰. Isso porque o “loteamento não pode e não deve ser entendido apenas como um acontecimento jurídico pelo qual se fraciona a propriedade e se criam direitos decorrentes de contratos bilaterais entre o loteador o adquirente do lote”¹²¹.

Em 28 de fevereiro de 1967, houve a edição do Decreto n. 271 que dispôs sobre o Loteamento urbano e a responsabilidade do loteador, estabelecendo regras de fiscalização por parte do Poder Público local, bem como distinguindo o Parcelamento do Solo em duas espécies: Loteamento e Desmembramento¹²².

Nos ensinamentos de Elvino Silva Filho, o Decreto n. 271/1967, ao conceituar o Loteamento e o Desmembramento, contribuiu para esclarecer a

¹¹⁹ BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998. p. 288.

¹²⁰ AZEVEDO JUNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1160-1161.

¹²¹ AZEVEDO JUNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1160.

¹²² LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

confusão existente até então entre as duas figuras jurídicas. A distinção foi posteriormente mantida pela atual legislação do Parcelamento do Solo¹²³.

Entretanto, ainda era escasso o regramento legislativo voltado à implantação das obras de infraestrutura, contribuindo para a proliferação de núcleos urbanos desorganizados e desprovidos de condições de habitabilidade.

Somente em 19 de dezembro de 1979, com a edição da Lei n. 6.766, houve a efetiva regulamentação do parcelamento do solo urbano. Sobre o assunto, a doutrina elucida:

Assim, de 1938 a 1967, portanto quase 30 anos, os parcelamentos de solo urbano e rural foram levados a efeitos em nenhum controle ou fiscalização maior por parte das entidades públicas competentes, por falta de uma autorização legislativa que delimitasse atribuições mais eficazes e autorizasse medidas enérgicas junto daqueles que fracionava, lotes de imóveis ao arremio das exigências mínimas à formação dos núcleos habitacionais¹²⁴.

Na época, o então Senador Otto Cyrillo Lehmann apresentou o Projeto de Lei n. 18 que foi transformado na atual Lei do Parcelamento de Solo. Segundo o autor:

(...) em razão do recrudescimento do problema urbano, a partir da década de 60, começou-se a clamar por uma nova lei federal do loteamento, que viesse substituir o Decreto-Lei nº 58/37, uma vez que tal legislação, por contemplar realidade bem diversa daquele tempo, já se encontrava totalmente defasada.¹²⁵

Assim, a Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, também denominada de Lei de Parcelamento do solo Urbano ou Lei Lehmann¹²⁶, disciplina, atualmente, o instituto do parcelamento do solo urbano¹²⁷. Importante ressaltar que indigitada

¹²³ SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 890-891.

¹²⁴ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

¹²⁵ LEHMANN, Otto Cyrillo. **Discurso de justificação do projeto de lei nº 18, proferido no Senado Federal**. Brasília, 1977.

¹²⁶ Neste trabalho todas as vezes que se utilizar a expressão Lei de Parcelamento do Solo ou Lei Lehmann estar-se-á referindo a Lei n. 6.766/1979.

¹²⁷ No Ordenamento Jurídico Brasileiro existem dois critérios para a definição de áreas rurais e urbanas. O primeiro é o da localização do imóvel, no qual são considerados imóveis urbanos aqueles localizados nas áreas urbanas ou de expansão urbana, sendo o remanescente rural. Referido critério foi adotado pelo Código Tributário Nacional, nos artigos 29 e 32 e pelo artigo 1º da Lei n. 9393/1996, que dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR. Por

legislação regulamenta tão-somente o parcelamento do solo urbano, permanecendo o rural regido pelas normas vigentes da legislação anterior¹²⁸.

A Lei n. 6.766/1979 possui disposições legais de natureza diversa, com normas de Direito Urbanístico, civil, penal, administrativo, ambiental e registral, passando o Loteamento a ser enquadrado como um processo de urbanização.¹²⁹ Sobre o tema, Rodrigo Bernardes Braga adverte:

Fácil notar que o legislador de 79 optou por regradar com riqueza de detalhes o procedimento a ser seguido pelo parcelador, tanto na esfera administrativa quanto na esfera cartorária. O mérito maior dessa legislação está no fato de coligirem em seu corpo aspectos civis, urbanísticos, administrativos e penais que, obrigatoriamente, incidem sobre o ato de parcelar o solo¹³⁰.

A Lei Lehmann manteve o regramento anterior destinado à proteção dos compromissários compradores dos imóveis loteados, estabelecendo a irretratabilidade dos contratos, conforme se depreende o artigo 25 da Lei n. 6766/1979¹³¹.

Além das normas civis, urbanísticas e ambientais, corrigiu a omissão da legislação anterior ao acrescentar disposições penais com escopo de punir criminalmente o parcelamento irregular e desordenado do solo

outro lado, tem-se o critério da destinação econômica para definir a natureza do imóvel, independentemente de sua localização em zona urbana ou rural. Assim, são considerados imóveis rurais o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à atividade agrária, conforme previsto no inciso I do art. 4º do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/1964). O Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento de que o critério para aferição da natureza do imóvel é o de sua destinação e não o de sua localização. Nesse sentido: (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no agravo em recurso especial nº 259.607/SC (2012/0245405-7). Agravante: Pecúlio União Previdenciária privada. Agravado: Município de Sombrio. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 11 de junho de 2013. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 17 jun. 2013. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1241715&num_registro=201202454057&data=20130617&formato=PDF>. Acesso em: 5 dez. 2018.)

¹²⁸ O parcelamento do solo rural continua regido pelo Decreto n. 58/37; pela Legislação Agrária, Lei n. 4.504/1964 (Estatuto da Terra), bem como deve observar as Instruções Normativas expedidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), as quais não serão analisadas nesse trabalho.

¹²⁹ GASPARI, Diogenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 1.

¹³⁰ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 7.

¹³¹ Art. 25. São irrevogáveis os compromissos de compra e venda, cessões e promessas de cessão, os que atribuam direito a adjudicação compulsória e, estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros. (BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.)

urbano. Exemplificando, é considerado crime contra a Administração Pública efetuar Loteamento ou Desmembramento sem autorização do órgão público competente ou em desacordo com a lei ou licença¹³².

Aludida legislação valorizou, ainda, a participação do Poder Público, sobretudo no âmbito municipal, no processo de urbanização das Cidades e na “delimitação dos contornos formais e materiais do parcelamento do solo urbano, bem como na fiscalização do cumprimento das obrigações do loteador em nome do mais alto interesse público”¹³³. Destarte, o legislador “resolveu instrumentalizar o Poder Público de meios para acompanhar e fiscalizar a formação das cidades e seu desenvolvimento”.¹³⁴

Nesse contexto, a Lei do Parcelamento do Solo estabelece diversos requisitos de caráter urbanístico e jurídico que devem ser observados pelo proprietário quando pretender parcelar o solo urbano. Esses requisitos constituem uma limitação ao direito de dispor da propriedade, justamente em prol do interesse público e como forma de concretização da função social da propriedade.

Nesse diapasão, Vicente Celeste Amadei elucida que três perspectivas devem ser observadas no fenômeno da modificação do solo, pelo parcelamento, quais sejam: civilista, urbanística e ambiental. Pela primeira perspectiva civilista, sob o ângulo da ordem privada, o parcelamento do solo é decorrência natural do direito de propriedade e, por conseguinte, constitui-se em um direito subjetivo do proprietário, embora não ilimitado nem absoluto. Destarte, dentre os atributos da propriedade (gozar, usar, dispor e reaver) previstos no artigo 1.228 do Código Civil, a possibilidade de fracionamento da propriedade privada encontra-se inserida no atributo dispor da coisa. Embora não ilimitada, o direito de propriedade é considerado como um direito constitucional fundamental, previsto no artigo 5º, XXII, da Constituição Federal.

¹³² BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art. 50.

¹³³ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

¹³⁴ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

Sob o prisma urbanístico, referido doutrinador enfatiza que o parcelamento do solo amplia a Cidade, devendo submeter-se às normas da política urbana disciplinadas na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na própria legislação municipal. E conclui:

De fato, o direito de propriedade urbana é conformado às diretrizes e limites legais da política de desenvolvimento urbano, com especial atenção às normas constitucionais da política urbana, às normas principiológicas do Estatuto da Cidade e às normas fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, que concretizam sua função social.

Assim, o parcelamento do solo urbano é, para além da operação civil de fracionamento do domínio privado, operação urbana que se há de atrelar à função social da cidade, ou seja, ao contexto, do desenvolvimento horizontal sustentável da cidade¹³⁵.

Por derradeiro, quanto à ótica ambiental, o parcelamento do solo, sobretudo o Loteamento, tem influência direta no meio ambiente, razão pela qual a Lei n. 6.766/1979 possui normas destinadas a conciliar o crescimento planejado e sustentável da Cidade.

Em 29 de janeiro de 1999, o legislador editou a Lei n. 9.785 promovendo alterações na Lei de Parcelamento do Solo, destinadas, sobretudo, a concretizar a função social da Cidade¹³⁶, bem como conferir maior autonomia aos Municípios nas questões atinentes ao parcelamento do solo¹³⁷. Além disso, as Leis n. 10.932/2004; n. 11.445 de 2007; n. 12.424/2011; n. 12.608/2012 e Lei n. 13.465/2017 promoveram alterações na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, as quais serão a seguir, sumariamente, analisadas.

A Lei n. 9.785/1999 incluiu os §§4º, 5º e 6º ao artigo 2º da Lei n. 6.766/1979, introduzindo o conceito de Lote e especificando as infraestruturas básicas necessárias de um empreendimento. Nesse mister, os “lotes têm que contar

¹³⁵ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 4-5.

¹³⁶ LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

¹³⁷ CURY, Adauri de Melo. Sinopse comentada da lei 9.785, de 29.01.1999. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.742.

com o padrão comum ou social de infra-estrutura básica, para que adquiram o status de lotes”¹³⁸.

Importante ressaltar que a definição das infraestruturas básicas em nível de parcelamento foi posteriormente alterada pela Lei n. 11.445/2007. Atualmente, o art. 2º, § 5º, da Lei n. 6766/1979 possui a seguinte redação: “A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”¹³⁹.

A Lei n. 9.785/1999 também alterou o art. 4º, §1º, eliminando a obrigatoriedade de destinação de 35% (trinta e cinco) por cento da área loteada ao uso público, ficando a critério de cada Município a fixação dos limites, atento à densidade de ocupação, às peculiaridades locais e ao traçado geral da Cidade¹⁴⁰.

Confirmando a intenção do legislador em conferir maior autonomia municipal no trato das questões pertinentes ao parcelamento do solo, a Lei em comento ampliou para quatro anos o prazo máximo de vigência das diretrizes expedidas pela municipalidade (art. 7º); conferiu maior agilidade nos procedimentos de exame e de aprovação dos parcelamentos, ao autorizar a dispensa da fase de fixação das diretrizes nos locais onde haja plano diretor com normas de urbanização previamente fixadas (art. 8º); determinou que compete ao Estado apenas disciplinar a aprovação, pelos Municípios, nos parcelamentos em áreas de interesse especial, regiões metropolitanas, em aglomerações urbanas, por exemplo (art. 13)¹⁴¹.

A modificou desejou que as propostas de parcelamentos tenham nas prefeituras municipais as autoridades efetivas, dotadas de competência, responsabilidade e de poder de aprovação, para cujo

¹³⁸ CURY, Aduari de Melo. Sinopse comentada da lei 9.785, de 29.01.1999. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.738.

¹³⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁴⁰ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 27.

¹⁴¹ CURY, Aduari de Melo. Sinopse comentada da lei 9.785, de 29.01.1999. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.738-748.

mister deverão ser devidamente instrumentalizadas pelos estados e pelas concessionárias, reduzindo-se a burocracia e a tutela¹⁴².

Oportuno mencionar, ainda, que a Lei n. 9.785/1999 exigiu a apresentação, pelo loteador, de certidão atualizada da matrícula do imóvel a ser loteado, para fins de análise e aprovação do projeto, contribuindo para a fiscalização da regularidade tabular da área (art. 9º e art. 10). A certidão da matrícula do imóvel foi elencada, também, como um dos documentos necessários para o registro do empreendimento perante a Serventia Imobiliária competente (art. 18, I).

Por sua vez, a Lei n. 10.932 de 2004 incluiu o § 3º, ao art. 4º, determinando a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias, no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, corroborando preocupação ambiental no ato de parcelar o solo.

A Lei n. 12.424/2011 alterou o parágrafo único do art. 22, disciplinando a integração, ao domínio do Município, das áreas destinadas ao uso público, na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado.

Já a Lei n. 12.608/2012 dispôs sobre o cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, bem como vedou o parcelamento do solo em áreas de risco definidas como não edificáveis (§§ 2º e 3º do art. 12).

Por derradeiro, a Lei n. 13.465/2017 inovou ao disciplinar os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes, os quais serão objeto de estudo no capítulo 3.

Verificado o histórico do parcelamento do solo urbano brasileiro, no capítulo seguinte analisar-se-ão os dispositivos da Lei n. 6.766/1979.

¹⁴² CURY, Adauri de Melo. Sinopse comentada da lei 9.785, de 29.01.1999. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.749.

CAPÍTULO 2

O PARCELAMENTO DO SOLO URBANO¹⁴³

O objetivo deste segundo Capítulo é analisar as características essenciais de uma das formas mais importantes de ordenação do solo urbano: o Parcelamento do Solo, para, ao final, apresentar uma reflexão acerca das circunstâncias que impulsionaram a demanda por diferentes formas de habitação.

2.1 CARACTERÍSTICAS DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, disciplina o instituto do parcelamento do solo para fins urbanos.

Referida legislação foi estruturada com o escopo de estabelecer uma política urbanística destinada a viabilizar o crescimento ordenado das Cidades e do uso do solo urbano, tendo como objetivo principal “o atingimento pleno da função social da propriedade imóvel, transformando-a num instrumento de bem-estar coletivo”¹⁴⁴.

Para fins de incidência da Lei n. 6.766/1979, o solo urbano consiste naquele localizado nas zonas urbanas, zonas de expansão urbana e em casos específicos de urbanização especial, destinadas ao crescimento da Cidade, esteja ou não adjacente à zona urbana¹⁴⁵.

Essas zonas de expansão urbana ou área urbanizável são passíveis de urbanização e integração à Cidade, devendo ter ao menos dois dos requisitos estabelecidos no Código Tributário Nacional, Lei n. 5.172/1966, quais sejam: meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública e escola primária ou

¹⁴³ No Ordenamento Jurídico Brasileiro, além do parcelamento do solo urbano, existe o parcelamento do solo rural, ainda regulamentado pelo Decreto-lei n. 58, de 10.12.37 e regido pelo Direito Agrário, o qual não será objeto de análise nesse trabalho.

¹⁴⁴ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 26.

¹⁴⁵ GASPARINI, Diogenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 3.

posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.¹⁴⁶

Incumbe ao Município definir, por meio de lei municipal, o perímetro urbano, bem como sua extensão, mediante a transformação da parte rural em urbana e, conseqüentemente, a delimitação das zonas de expansão urbana e urbanização especial.

O Parcelamento do Solo, seja na espécie Loteamento ou Desmembramento, consiste em uma das principais formas de expansão das Cidades, contemplando implicações urbanísticas, sociais e ambientais.

Nos termos do artigo 2º, § 1º e § 2º, da Lei n. 6.766/1979, o Loteamento consiste na subdivisão da Gleba em Lotes para edificação com aberturas, prolongamento, modificação e ampliação de vias, enquanto o Desmembramento é a subdivisão da Gleba aproveitando-se o sistema viário¹⁴⁷.

Na dicção legal, só há Parcelamento do Solo, em qualquer das duas modalidades, quando houver uma subdivisão da Gleba em Lote, razão pela qual imprescindível a conceituação dessas duas categorias jurídicas.

A Gleba consiste em uma porção de terra não loteada ou não desmembrada sob a égide da Lei n. 6.766/1979 ou do Decreto-lei n. 58/1937. Da mesma forma, considera-se Gleba a porção de terra que, inobstante tenha sido parcelada na vigência do Decreto-lei n. 58/1937, não possua os requisitos mínimos estabelecidos quanto à dimensão aos parâmetros da lei municipal ou aos do plano diretor e, além disso, não disponha de infraestrutura básica¹⁴⁸.

Consoante o artigo 2º, § 5º, da Lei n. 6.766/1979, considera-se infraestrutura básica os “equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais,

¹⁴⁶ BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**, Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017. art. 32, §1º.

¹⁴⁷ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁴⁸ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 108.

iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”¹⁴⁹.

Por outro lado, quando o terreno é servido de infraestrutura básica, em observância aos requisitos exigidos pelo plano diretor do Município, este passa a ser chamado de Lote. A própria Lei do Parcelamento do Solo, em seu artigo 2º, § 4º, conceitua o Lote com 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 situa”¹⁵⁰.

Conforme se infere no dispositivo legal, a infraestrutura básica pode ser considerada o elemento constitutivo da definição de Lote, uma vez que só haverá Parcelamento do Solo urbano em terrenos dotados das referidas obras mínimas.

Nesse sentido, Vicente Celeste Amadei assinala:

Aprovado (nos órgãos competentes da Administração Pública) e posteriormente registrado (no Registro de Imóveis), o parcelamento do solo é considerado regular e, então, o imóvel deixa de existir juridicamente como *gleba* e passa a existir juridicamente como coisa loteada ou desmembrada, bem composto de *lotes e áreas públicas*. [...]. Rompe-se, juridicamente, a unidade (gleba) para gerar a multiplicidade de novas unidades imobiliárias (lotes), na mesma base territorial¹⁵¹.

Portanto, a Gleba pode ser conceituada como a “área de terreno que ainda não foi objeto de loteamento ou desmembramento regular, isto é, aprovado e registrado”¹⁵², ao passo que o Lote consiste no terreno já individualizado e investido de infraestrutura adequada à ocupação humana, sendo o resultado do parcelamento.

Importante diferenciar, ainda, o instituto do desdobro que, embora não encontre previsão na Lei n. 6.766/1979, é regulamentado por diversas legislações

¹⁴⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁵⁰ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁵¹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 40. (Itálicos no original).

¹⁵² SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 39.

municipais. Consiste na subdivisão do próprio Lote sem qualquer alteração de sua natureza, gerando, assim, Lotes resultantes de outro já existente. É imprescindível que no local já existam as obras de infraestrutura necessárias. Em comentários, Luiz Antonio Scavone Junior explicita:

Desdobro é a subdivisão de lote sem alteração de sua natureza, desde que permitido por legislação municipal.

[...]

O desdobro de lote deve respeitar o limite legal de 125 m² (art. 4º, II), ou aquele maior, da lei municipal.

Outro requisito, comum a qualquer desdobro, é a permissão por lei municipal, que trará à colação os parâmetros necessários e o procedimento a ser adotado¹⁵³.

O desdobro pode ocorrer para possibilitar a extinção de um condomínio voluntário, seja este decorrente de herança ou aquisição *inter vivos*, bem como para possibilitar a segregação de um pedaço do imóvel para unir-se a outro necessariamente contíguo ou simplesmente para a geração de outros Lotes. Diante disso, enquanto no Desmembramento ocorre a divisão da Gleba resultando em Lotes, o desdobro é resultado da subdivisão do próprio Lote¹⁵⁴.

O desdobro prescinde de observar os rigores da Lei de Parcelamento do Solo, porquanto não há necessidade de tutela urbanística, já que “não chega a formar novos aglomerados habitacionais”¹⁵⁵ e tampouco existe razão para a tutela jurídica dos adquirentes quanto à liquidez do empreendedor e à segurança do negócio¹⁵⁶.

Por essa razão, alguns Desmembramentos de pequeno porte também estão dispensados da apresentação do rol de documentos previstos no artigo 18 da Lei n. 6.766/1979 – o denominado registro especial –, sendo necessária apenas a prévia aprovação da Prefeitura, em um procedimento simplificado. Acerca do tema, a doutrina elucida:

¹⁵³ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 110-111.

¹⁵⁴ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 14.

¹⁵⁵ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 17.

¹⁵⁶ SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 45.

Desmembramento de pequeno porte é desmembramento despido da feição de empreendimento imobiliário, aferível pelas circunstâncias objetivas do parcelamento, quantitativas (especialmente a da quantidade de lotes resultantes do fracionamento e de suas áreas) e qualitativas (atento não só a cadeia dos assentos, mas também de domínio e ao lapso temporal entre as inscrições, dentre outras circunstâncias peculiares que se possam agregar, aptas a inferir a ocorrência, ou não, de fraude à Lei), ao qual se admite a dispensa do registro especial (art. 18 da Lei nº 6.766/79)¹⁵⁷.

Imperioso ressaltar que não existe uma regra absoluta para a incidência ou não do registro especial nos Desmembramentos, devendo a análise ser casuística e baseada em elementos de ordem objetiva. É preciso verificar o número de imóveis originados, bem como se aquele Lote já foi anteriormente objeto de parcelamento, evitando-se o reparcelamento sucessivo como artifício para afastar a aplicação da Lei n. 6.766/1979¹⁵⁸.

O importante, no caso concreto, é analisar o impacto na formação e no desenvolvimento das Cidades em qualquer das espécies de Parcelamento do Solo. Nesse diapasão, imprescindível que tanto o Loteamento quanto o Desmembramento sejam edificados com condições adequadas de habitabilidade para os cidadãos.

É por isso que a Lei 6.766/1979 determinou expressamente a aplicação “ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos”¹⁵⁹.

A expressão, “*no que couber*”, indica que nem todos os requisitos urbanísticos incidem quando a espécie de parcelamento é o Desmembramento.

¹⁵⁷ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 23.

¹⁵⁸ Nesse sentido, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Provimento n. 58/1889, Tomo II, estabelecem, no Capítulo XX, item 170.4: “Nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, cuidará de examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na quantidade de lotes parcelados, se se trata ou não de hipótese de incidência do registro especial. Na dúvida, submeterá o caso à apreciação do Juiz Corregedor Permanente”. (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 58/1989. Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. **Portal do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, 1989. t. 2. Disponível em <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=97552>>. Acesso em: 4 jul. 2018.)

¹⁵⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art. 11.

Como exemplo, pode-se citar a destinação de área pública ao Município, exigência indispensável apenas aos Loteamentos e que prescinde de ser observada nos Desmembramentos¹⁶⁰.

Em comentários acerca das duas espécies de Parcelamento do Solo, Afrânio de Carvalho elucida:

[...] o loteamento se faz *fora* do sistema viário da cidade o desmembramento *dento* desse sistema (art. 2º). Noutras palavras, o loteamento tende a futura *urbanização* da gleba e envolve a transferência gratuita de parte desta ao Município para logradouros, ao passo que o desmembramento subentende no local a existência presente de urbanização e de logradouros. No primeiro caso, emerge claramente o interesse público de obter a satisfação de certos fins comunitários, ao passo que, no segundo, por já estarem satisfeitos esses fins, não se acusa esse interesse, pelo menos de maneira visível, mas apenas o interesse particular¹⁶¹.

Igualmente, Rogério Gesta Leal, analisando o Desmembramento, revela assim pensar:

O instituto do desmembramento parte da existência de uma situação de fato e não de direito, necessariamente. Significa dizer que, para desmembrar um imóvel de outro, o pretendente deverá observar se se encontram presentes os requisitos objetivos exigidos, ou seja, existência de vias de circulação reconhecidas publicamente, devendo existir demonstração material deste reconhecimento e a desnecessidade de prolongá-las, ampliá-las ou modificá-las; que este desmembramento tenha por finalidade precípua a edificação. Em outras palavras, o ponto comum é a edificação para fim habitacional. O desmembramento envolve, em regra, glebas pequenas, dando origem a poucos lotes, já situados em logradouros reconhecidos [...]¹⁶².

¹⁶⁰ DALLARI, Adilson Abreu. Parcelamento do solo, desmembramento, concurso voluntário. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 766.

¹⁶¹ CARVALHO, Afrânio de. Loteamento e seu registro. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 774. (Itálicos no original).

¹⁶² LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

Portanto, a importância da implantação de um Loteamento é de índole estrutural para a formação das Cidades, pois nasce um novo bairro integrado à urbe e uma nova realidade urbanística no local¹⁶³.

Os interesses dessa ordenação urbanística transcendem os direitos subjetivos dos proprietários e dos adquirentes das unidades imobiliárias, afetando a Cidade como um todo, razão pela qual imprescindível sua perfeita harmonização com os interesses e a função social da Cidade¹⁶⁴. Nessa ótica:

O parcelamento para fins urbanos transforma a paisagem do local ocupado pela gleba, até então indivisa, em espaço integrado à cidade, conferindo ao solo uma qualificação urbana, nascendo um novo bairro residencial, e essa nova realidade urbanística afeta a cidade, sobrecarregando seus equipamentos urbanos, sua malha viária, toda a infra-estrutura e os sistemas públicos da urbe¹⁶⁵.

Uma das características do Parcelamento do Solo é sua transitoriedade, uma vez que a propriedade originária é repartida, perdendo sua caracterização e originando diversas unidades que passam a ter vida autônoma – os Lotes – e integram a Cidade¹⁶⁶.

Conforme adrede mencionado, diferentemente do Desmembramento, no Loteamento não há o aproveitamento do sistema viário existente, havendo a abertura de novas vias e logradouros públicos ou o prolongamento, a modificação ou a ampliação dos já existentes. Por logradouro público entendem-se os “espaços destinados à circulação de pessoas ou veículos, ou de ambos, ou à utilização do povo em geral. Compreendem as ruas, travessas, alamedas, praças, estradas, vielas e avenidas”¹⁶⁷.

¹⁶³ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1096-1097.

¹⁶⁴ FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1096-1097.

¹⁶⁵ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 18.

¹⁶⁶ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 45.

¹⁶⁷ GASPARINI, Diogenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 13.

A diferença primordial reside, portanto, na interferência ou não do sistema viário existente, mas em ambas as hipóteses serão criadas novas propriedades imobiliárias com objetivo precípua de edificação.

O Loteamento “é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba, que planeja a sua divisão e submete à aprovação da Prefeitura, para subsequente inscrição no registro imobiliário”.¹⁶⁸

No Loteamento, o loteador individualizará os Lotes que serão comercializados e realizará as obras necessárias de infraestrutura urbana. A pessoa adquirirá um espaço de terra naquele terreno, designado por Lote, que será dotado de infraestrutura e deverá ser integrado ao sistema viário da Cidade.¹⁶⁹ A propósito:

[...] o inciso IV do art. 4º da Lei nº6.766/79 prevê que as vias do loteamento se articulem com as vias adjacentes oficiais, exatamente porque o loteamento não é um empreendimento isolado, e, sim, integrado à cidade e ao sistema viário existente ou projetado¹⁷⁰.

Para a aprovação de um projeto de Loteamento, a Lei em apreço condiciona a observância de dois momentos distintos: o primeiro corresponde à etapa material que ocorre perante a municipalidade, enquanto o segundo consiste no registro do empreendimento, a cargo do Registro de Imóveis em cuja circunscrição se encontre a área loteada¹⁷¹, as quais serão a seguir analisadas.

2.2 ETAPAS DO PARCELAMENTO DO SOLO

2.2.1 Etapa Material: fixação de diretrizes e aprovação pelo Município

A implantação de um Loteamento acarreta uma nova realidade urbanística, promovendo um adensamento populacional e construtivo no local. É por isso que compete ao Município definir “os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas

¹⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 39/40, 1976. p. 72.

¹⁶⁹ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 111-112.

¹⁷⁰ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 178.

¹⁷¹ VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 38-39.

mínimas e máximas de Lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”, nos termos do artigo 4º, §1º, da Lei n. 6.766/1979¹⁷².

A etapa material de um Loteamento ocorre perante a municipalidade e é dividida em dois momentos distintos. No primeiro, incumbe ao loteador solicitar que o Município fixe as diretrizes básicas “para o uso do solo, traçado dos Lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário”¹⁷³, as quais servirão de orientação para elaboração do projeto de urbanização.

Nessa fase é necessário que haja o reconhecimento da área a ser loteada e do seu contorno (reconhecimento do local), a fim de verificar eventual infraestrutura existente, bem como os aspectos topográficos e ambientais da região, especialmente se a área objeto de estudo se encontra em Área de Preservação Ambiental, Área de Proteção a Mananciais e Área de Interesse Ambiental (pesquisa técnica do local)¹⁷⁴.

Essas fases – de reconhecimento do local e de pesquisa técnica – “são de fundamental importância para a formulação do Estudo de Viabilidade do Empreendimento e posteriormente para a solicitação do pedido de diretrizes junto à Prefeitura Municipal”¹⁷⁵.

Oportuno ressaltar que a fase de fixação de diretrizes é dispensada nos Municípios com menos de cinquenta mil habitantes ou naqueles “cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento”¹⁷⁶.

¹⁷² BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

¹⁷³ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art. 6º.

¹⁷⁴ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 193-195.

¹⁷⁵ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 195.

¹⁷⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art.8º.

No segundo momento, ocorre a apresentação dos documentos necessários para análise, pela municipalidade, da viabilidade ou não do empreendimento¹⁷⁷. Destarte, “duas vezes intervém a Prefeitura no projeto, antes e depois de preparado, correspondentes às fases *consultiva* e *aprobativa*”¹⁷⁸.

Para análise pela prefeitura, o projeto de Loteamento deve conter, no mínimo, a identificação do empreendimento; a descrição da Gleba; a especificação e descrição do sistema viário; o projeto de infraestrutura contendo os serviços que farão parte do empreendimento – rede de distribuição de água potável, coleta de esgoto, energia elétrica, drenagem superficial, coleta e destinação do lixo –; o quadro de áreas, individualizando a área loteada, a remanescente, as áreas dos Lotes e das vias públicas, o sistema viário, as áreas institucionais, verdes e de lazer e as áreas de proteção de mananciais¹⁷⁹. Além disso, deve ser apresentado o cronograma de execução das obras, com duração máxima de quatro anos, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da Gleba, a certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, nos termos do artigo 9º da Lei n. 6.766/1979.

O objetivo precípua do parcelamento é a implantação de um novo núcleo habitacional em determinada região urbana ou de expansão urbana, com controle a cargo do Município, a quem compete a gerência dos aspectos urbanísticos. Nesse sentido:

O empreendedor ao investir em um loteamento, deverá ter a cautela de, antes mesmo da elaboração do seu projeto, dirigir-se à Prefeitura Municipal e solicitar a aprovação do projeto, cuja definição deve estar conforme com as diretrizes para o uso do solo, com traçado de lotes, do sistema viário, dos espaços livres, e áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário¹⁸⁰.

¹⁷⁷ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 30-32.

¹⁷⁸ CARVALHO, Afrânio de. Loteamento e seu registro. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 775 (Itálicos no original).

¹⁷⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 197-199.

¹⁸⁰ GAETTI, Wanderli Acillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 691.

Apesar disso, o Município não interfere nos aspectos referentes à titularidade tabular da propriedade, suas alterações e transmissões dos direitos, matérias afetas, com exclusividade, ao Oficial do Registro de Imóveis¹⁸¹ competente do local do imóvel a ser parcelado. Referido Delegatário tem o poder-dever de analisar a documentação apresentada pelo loteador e fiscalizar os aspectos civis do parcelamento: a divisão da Gleba por um conjunto de Lotes e sua posterior transferência aos adquirentes¹⁸².

Assim, o procedimento de urbanificação possui uma fase administrativa, a critério do Município – a quem compete verificar o fiel cumprimento da legislação urbanística e a viabilidade da criação de uma nova realidade para o espaço urbano– e uma fase registrária, a cargo do Oficial de Registro competente, mediante a análise dos requisitos de caráter jurídico.

Deve haver, portanto, uma sintonia entre os atos administrativos expedidos pela municipalidade e o sistema registral, uma vez que a aprovação do projeto de Parcelamento do Solo é condição *sinequa non* para ingresso no Registro de Imóveis.

Após a aprovação municipal, o loteador pode iniciar as obras do empreendimento, tais como, abertura de ruas, terraplanagem, demarcação das unidades etc¹⁸³, momento em que se inicia o prazo decadencial de cento e oitenta dias para apresentação da documentação perante a Serventia Imobiliária competente, nos termos do artigo 18 da Lei de Parcelamento do Solo.

¹⁸¹ Como agentes estatais, os registradores exercem a fé pública que lhes é delegada pelo Estado e que possui um duplo aspecto: a) na esfera dos fatos, o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados, e, conseqüentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral. (LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.p. 53.)

¹⁸² GAETTI, WanderliAcillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. In:DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 689-690.

¹⁸³ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 280.

O escopo do legislador, ao fixar um prazo decadencial de validade, é coibir o registro de empreendimentos ultrapassados e que já não correspondam ao interesse daquela localidade ou, até mesmo, das regras urbanísticas vigentes.¹⁸⁴

Importante ressaltar que, inobstante a lei estabeleça a caducidade, não ocorre propriamente a perda do direito, pois o loteador pode solicitar a revalidação do projeto à municipalidade, a qual, todavia, não estará vinculada àquela aprovação anterior¹⁸⁵. De qualquer forma, é dever do registrador imobiliário verificar se o prazo da norma em comento foi respeitado.

Assim, aprovado o projeto pelo Município inicia-se a fase de registro do empreendimento.

2.2.2 A inscrição do Parcelamento do Solo no Registro Imobiliário

Inicialmente, oportuno consignar que os serviços notariais e de registros no Brasil, também chamados de serviços extrajudiciais, são serviços de titularidade pública, embora exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público, nos termos do artigo 236 da CRFB.

Ricardo Dip leciona que os “serviços notariais e de registro afirmaram-se, pelo texto constitucional, como funções da soberania política, ou como ali se diz: como serviços públicos”. Nas palavras do doutrinador, são funções valiosas para a segurança jurídica e que, dessa forma, “convinha integrar, de algum modo, no complexo de atividade do Poder Público”¹⁸⁶.

Conforme ensina Maria Helena Diniz, incumbe ao Registro Imobiliário as operações registrais relativas a bens imóveis e a direitos a eles condizentes, consistindo no cadastro da propriedade imobiliária, demonstrando seu estado atual, promovendo atos de escrituração, realizando as mudanças, alterações e extinções dos direitos referentes ao imóvel, assegurando-se aos requerentes a aquisição e o

¹⁸⁴ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 51.

¹⁸⁵ BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 63.

¹⁸⁶ DIP, Ricardo. **Registros públicos**: a trilogia do camponês de Andorra e outras reflexões: títulos e documentos imóveis: civil. Campinas: Millennium, 2003. p. 184.

exercício do direito de propriedade e a instituição de ônus reais de fruição, garantia ou de aquisição, de forma a dar proteção especial à propriedade imobiliária¹⁸⁷.

Feitos esses esclarecimentos iniciais, vislumbra-se que o loteamento, embora já possa existir materialmente, somente adquire existência jurídica mediante o registro do empreendimento na Serventia Imobiliária competente¹⁸⁸. Logo, é com o registro que a nova realidade fática ingressa no mundo jurídico.

O registro imobiliário do Parcelamento do Solo possui uma tríplice função: a primeira diz respeito à necessidade de proteção dos adquirentes dos Lotes quanto à solvência do loteador e a própria segurança do negócio jurídico. Ademais, o registro tem o escopo de controlar a disponibilidade, porquanto somente o proprietário tabular detém legitimidade para requerer o do solo. Por fim, incumbe ao registrador analisar formalmente toda documentação apresentada, mormente as licenças necessárias, razão pela qual, como terceira função, o registro concentra a documentação e contribui na juridicidade do empreendimento¹⁸⁹.

Acerca do tema, oportuna a transcrição dos seguintes ensinamentos:

Nota-se, ainda, em exame conjunto dos diversos documentos de apresentação necessária, que alguns deles têm em vista o resguardo do interesse público, urbanístico e administrativo (ato de aprovação, cronograma de obras acompanhado de instrumento de garantia, termo de verificação de obras etc.); outros, o interesse privado, negocial e civil, de tutela dos futuros adquirentes de lotes (históricos dos títulos de propriedade, certidões de ações reais e pessoais, de protesto de títulos, contrato-padrão, etc.). Por isso se diz que o serviço de registro de imóveis exerce, em tema de registro de parcelamento do solo, função instrumental de controle urbanístico da propriedade e função instrumental protetivo-social dos adquirentes¹⁹⁰.

A inscrição do Loteamento no registro imobiliário competente compreende seis etapas, quais sejam: rogação, documentação, qualificação registrária, comunicação, publicação do edital e, por fim, o registro na matrícula do imóvel.

¹⁸⁷ DINIZ, Maria Helena. **Sistema de registro de imóveis**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p.13.

¹⁸⁸ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano: loteamento e desmembramento**. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 64.

¹⁸⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 285.

¹⁹⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 290.

A rogação compreende a necessidade de o registro do Loteamento ser provocado, requerido pelo interessado, não podendo o registrador agir de ofício.

Para o registro do Loteamento são necessários diversos documentos e atos: requerimento firmado pelo proprietário com firma reconhecida por autenticidade; certidão de aprovação da Prefeitura do local do empreendimento; memorial descritivo de todas as áreas (desmembradas, remanescentes, áreas verdes, áreas institucionais, etc.), assinado pelo responsável técnico, com sua firma reconhecida; apresentação da Anotação de Responsabilidade Técnica por profissional credenciado no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia ou do Registro de Responsabilidade Técnica com profissional credenciado no Conselho de Arquitetura e Urbanismo, documentos que devem estar quitados e assinados pelo responsável técnico e pelos proprietários.

O artigo 18 da Lei n. 6.766/1979¹⁹¹ estabelece o rol de documentos necessários a serem apresentados na serventia imobiliária. O Registrador tem o

¹⁹¹ Oportuna a transcrição do referido dispositivo legal:

“Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos:

I - título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º

II - histórico dos títulos de propriedade do imóvel, abrangendo os últimos 20 (vintes anos), acompanhados dos respectivos comprovantes;

III - certidões negativas:

a) de tributos federais, estaduais e municipais incidentes sobre o imóvel;

b) de ações reais referentes ao imóvel, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ações penais com respeito ao crime contra o patrimônio e contra a Administração Pública.

IV - certidões:

a) dos cartórios de protestos de títulos, em nome do loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

b) de ações pessoais relativas ao loteador, pelo período de 10 (dez) anos;

c) de ônus reais relativos ao imóvel;

d) de ações penais contra o loteador, pelo período de 10 (dez) anos.

V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação pela Prefeitura Municipal ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas por legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de quatro anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;

VI - exemplar do contrato padrão de promessa de venda, ou de cessão ou de promessa de cessão, do qual constarão obrigatoriamente as indicações previstas no art. 26 desta Lei;

VII - declaração do cônjuge do requerente de que consente no registro do loteamento.

§ 1º - Os períodos referidos nos incisos III, alínea b e IV, alíneas a, e d, tomarão por base a data do pedido de registro do loteamento, devendo todas elas serem extraídas em nome daqueles que, nos mencionados períodos, tenham sido titulares de direitos reais sobre o imóvel.

§ 2º - A existência de protestos, de ações pessoais ou de ações penais, exceto as referentes a crime contra o patrimônio e contra a administração, não impedirá o registro do loteamento se o requerente comprovar que esses protestos ou ações não poderão prejudicar os adquirentes dos lotes. Se o Oficial do Registro de Imóveis julgar insuficiente a comprovação feita, suscitará a

dever de examinar a legalidade, a validade e a eficácia dos referidos documentos, permitindo o acesso ao álbum registral apenas aos títulos juridicamente válidos para esse fim e que reúnam as qualidades necessárias para gerar o direito que pretende¹⁹². A propósito, discorre Luiz Guilherme Loureiro:

A legalidade em matéria registral aplica-se a todo procedimento registral, mas tem seu ápice no denominado “exame de qualificação”, no qual o registrador faz o controle da legalidade do título submetido a registro. No que tange ao exame do documento, o fundamento do princípio da legalidade se funda na necessidade de que os assentos registraes concordem com a realidade externa ao registro, evitando que ingressem documentos carentes de validade ou de autenticidade. O exame ou análise que o registrador realiza para tornar efetivo o princípio da legalidade é denominado “qualificação” e a função do registrador que examina o documento apresentado a registro é chamado de função qualificadora¹⁹³.

Assim, deverá o Ofício Imobiliário verificar se o documento apresentado para registro contém todos os requisitos jurídicos de validade e perfeição, concluindo por sua qualificação negativa ou positiva, uma vez que é a lei que determina as condições de registrabilidade.

No tocante aos requisitos do Parcelamento do Solo, deve o loteador comprovar a idoneidade financeira para poder realizar o empreendimento. Na eventual hipótese de existirem ações em trâmite, devem ser apresentadas certidões esclarecedoras que demonstrem a insuscetibilidade de futuro prejuízos aos adquirentes dos Lotes¹⁹⁴.

dúvida perante o juiz competente (BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.)

¹⁹² LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.p. 546-547.

¹⁹³ LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos: teoria e prática**. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.p. 547.

¹⁹⁴ Nesse sentido, as Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo, Provimento n. 58/1889, Tomo II, estabelecem, no Capítulo XX, item 182: “Sempre que das certidões pessoais e reais constar a distribuição de ações cíveis, deve ser exigida certidão complementar, esclarecedora de seu desfecho ou estado atual, salvo quando se tratar de ação que, pela sua própria natureza, desde logo aferida da certidão do distribuidor, não tem qualquer repercussão econômica, ou, de outra parte, relação com o imóvel objeto do loteamento.” (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 58/1989. Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. **Portal do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, 1989. t. 2. Disponível em <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=97552>>. Acesso em: 4 jul. 2018.)

Além da viabilidade econômico-financeira do empreendimento, a Lei em comento tutela os direitos dos consumidores adquirentes dos Lotes, devendo ser depositado o exemplar do contrato padrão, instrumento que regulará as futuras relações jurídicas entre as partes. No contrato padrão são vedadas as cláusulas abusivas e as que violem as relações de consumo, cabendo ao registrador imobiliário o controle da legalidade desses instrumentos. Nesse diapasão, não de merecer o crivo do controle do registrador “aqueles dispositivos que, figurando no contrato-padrão, possam colidir com as normas imperativas de ordem pública que regulam as relações de consumo tutelando a parte mais vulnerável – o consumidor”¹⁹⁵.

O registrador deve analisar rigorosamente a documentação e, se estiver em ordem, comunicar à Prefeitura local, publicando, na sequência, editais do pedido de registro, por três vezes, em jornal de grande circulação, dando ciência a todos do empreendimento, conforme determina o artigo 19, *caput*, da Lei n. 6.766/1979. Ultrapassado o prazo de 15 (quinze) dias contados da última publicação e não havendo impugnação, incumbe ao registrador proceder ao registro do Loteamento no Livro 2- Registro Geral, livro destinado às matrículas. A matrícula da gleba, denominada matrícula-mãe, receberá o registro do empreendimento e originará as matrículas de cada um dos Lotes objeto do Loteamento.

Consoante dispõe o artigo 18 acima transcrito, cumulado com o artigo 167, inciso I, item 19, da Lei n. 6.015/1973 – Lei dos Registros Públicos –os Lotes com individualidade própria somente adquirem a existência jurídica após o devido registro imobiliário do empreendimento.

Nesse momento é que o loteador estará autorizado a comercializar as unidades¹⁹⁶, sob pena de cometer crime contra a Administração Pública¹⁹⁷.

¹⁹⁵ CHICUTA, Kioitsi; JACOMINO, Sérgio; LIMA, Ary José de. Alguns aspectos da qualificação registrária no registro de parcelamento do solo urbano e o código de defesa do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v.19, p. 161-201, jul. 1996.

¹⁹⁶ Nesse sentido, dispõe o artigo 37 da Lei n. 6.766/1979: “É vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento ou desmembramento não registrado”. (BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.)

¹⁹⁷ Art. 50. Constitui crime contra a Administração Pública.

Essa exigência demonstra a “preocupação do legislador em garantir a boa-fé do empreendimento, a sua adequação às normas urbanísticas e ambientais e a preservação dos direitos dos futuros adquirentes”¹⁹⁸.

Vicente Celeste Amadei enfatiza a necessidade de verificação da viabilidade legal do empreendimento mediante análise não só da situação do domínio da Gleba – título aquisitivo e o seu respectivo registro – como também da idoneidade do loteador. E conclui:

Se, de um lado, é indispensável verificar a situação jurídica do imóvel, em ordem à regularidade de sua situação dominial, apta ao parcelamento do solo, por outro, também é fundamental a análise da idoneidade patrimonial do proprietário-loteador, como, aliás, é necessária em qualquer caso de aquisição de imóvel, até porque a inidoneidade com feição de insolvência pode tornar ineficaz a alienação por fraude à execução ou por fraude contra credores¹⁹⁹.

Diante do que já foi exposto, verifica-se que a Lei n. 6.766/1979 possui diversas diretrizes visando proporcionar condições de habitabilidade aos cidadãos. Há a necessidade de prévia análise e aprovação municipal; a implantação de infraestruturas no local, mediante a demarcação dos Lotes, das quadras, a garantia

I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;

II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;

III - fazer ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1(um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único - O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido.

I - por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente.

II - com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

(BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.)

¹⁹⁸ AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007. p. 60.

¹⁹⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p.153.

de acesso, a criação do sistema viário, de redes de esgoto, de escoamento das águas e demais exigências condicionadas pela Prefeitura na aprovação.

Além disso, impõe-se a obrigatoriedade de registro do empreendimento como condição para a comercialização dos Lotes, o que confere publicidade e segurança jurídica para a população. Nesse momento, são exigidos diversos documentos destinados a demonstrar as condições econômicas do loteador, a verificação de ações reais, pessoais e ônus que possam afetar a liquidez, além da proteção jurídico-social dos adquirentes dos Lotes com a regulamentação de normas cogentes que devem estar presentes no contrato padrão.

2.3 CARACTERÍSTICA ESSENCIAL DO LOTEAMENTO: O CONCURSO VOLUNTÁRIO

Uma vez registrado o Loteamento, as áreas de uso público – os equipamentos urbanos e comunitários –, constantes do projeto e do memorial descritivo, saem do patrimônio particular e passam a integrar o domínio do Município, conforme previsto no artigo 22 da Lei n. 6.766/1979, independente de título aquisitivo. A respeito dessas áreas públicas, oportuna a transcrição dos seguintes ensinamentos:

São consideradas áreas livres de uso público aquelas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamento urbano (abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coleta de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado) e de equipamento comunitário (educação, saúde, lazer e similares, podendo-se entender, aqui, também as chamadas áreas verdes)²⁰⁰.

Diante disso, vislumbra-se que as áreas públicas estão destinadas não só à circulação de veículos e/ou pedestres; mas também à proteção do meio ambiente, como as áreas verdes; ao lazer, como as praças e os parques; à ornamentação urbana, as quais proporcionam qualidade de vida aos habitantes da localidade.

Tais áreas são transferidas à titularidade do Poder Público de forma *ex lege*, com a simples aprovação e posterior registro do projeto. A propósito:

²⁰⁰ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 85.

Com a autorização dada pelo Poder Público e uma vez constante do registro imobiliário, nasce uma nova situação jurídica da área urbanizável. De um lado, a Municipalidade passa a ser detentora de ruas, praças e áreas destinadas a equipamentos públicos, isto é, destinadas a escolas, hospitais, igrejas, dentre outros. De outro, estará o parcelador ou urbanizador – público ou particular – apto a promover negócios imobiliários na nova área de acordo com o plano de urbanificação previamente aprovado e constante do álbum imobiliário²⁰¹.

Impende acentuar ainda que a Lei n. 9.785/1999 promoveu alterações na Lei n. 6.766/1979 e excluiu a necessidade de que fosse destinada 35% (trinta e cinco por cento) da Gleba para as áreas públicas. Atualmente, o percentual de destinação dessas áreas é fixado pela municipalidade, pautada nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade e observando as peculiaridades locais²⁰². Deve haver a menção dessas áreas públicas no registro do parcelamento, anotando-se que passam a integrar o domínio do Município.

Verifica-se, pois, que uma das principais características do Loteamento consiste no fato de que, desde a data do registro, no Ofício de Registro de Imóveis, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.

Sobre a afetação dessas áreas ao domínio público, Roberto Barroso preleciona que prescinde de qualquer ato jurídico, ocorrendo automaticamente com a aprovação do Loteamento. Referido doutrinador aborda com sapiência os fundamentos jurídicos dessa alteração patrimonial, reconhecida como “Concurso Voluntário”, nos seguintes termos:

Tocante ao tema em estudo, que é o parcelamento do solo urbano, faz-se mister perquirir os fundamentos jurídicos embasadores da imposição de transferência da parcela de bens privados que o loteamento verte ao domínio público. A doutrina francesa configurou a espécie no denominado *ollre de concours*. A expressão passou para o vernáculo pátrio sob a denominação de “Concurso Voluntário”. É o instituto pelo qual o loteador propõe e a Administração do Município aceita a transferência à municipalidade do domínio e posse dos espaços destinados às vias e praças e aos

²⁰¹ LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O parcelamento urbanístico do solo no Brasil: uma forma de urbanização. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.45, p. 76-81, set. 1998.p. 81.

²⁰² SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016. p. 83-84.

espaços de uso comunitário integrantes do conjunto urbanístico cuja aprovação é proposta.

Com o pedido de aprovação do loteamento, o particular dá início ao processo de formação do "Concurso Voluntário", por via do qual passarão ao domínio público as áreas destinadas ao sistema de circulação (ruas e praças), à implantação de equipamentos urbanos e comunitários (escola, posto de saúde etc), bem como a espaços livres de uso público, de proteção ambiental ou de preservação paisagística.

Esses espaços, destinados à afetação ao interesse público ou a acudirem ao bem geral da comunidade passarão a integrar o patrimônio público municipal, no qual haverão de ficar gravados de indisponibilidade, por constituírem parcela do loteamento destinada à satisfação do interesse público, especialmente no âmbito comunitário do bairro.²⁰³

O Concurso Voluntário compreende a aquisição compulsória pelo Município de parte da área em que o proprietário pretende realizar o Loteamento. Apesar disso, há uma compensação, pois “o proprietário perde parte de sua propriedade mas recebe, em contrapartida, uma parte da Cidade, na medida em que a área bruta e isolada que lhe pertencia passa a integrar a malha urbana”²⁰⁴.

Verificado o instituto do Concurso Voluntário, analisar-se-á, na sequência, a tutela ambiental no Parcelamento do Solo urbano.

2.4 A TUTELA DO MEIO AMBIENTE NO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

Conforme já exposto, o Loteamento tem influência direta no meio ambiente, razão pela qual imprescindível a verificação da viabilidade ambiental, ou seja, um “diagnóstico ambiental da área, que consiste em um estudo fundamental prévio para orientar a utilização de áreas para qualquer tipo de empreendimento”²⁰⁵.

Não por outro motivo, a Lei n. 6.766/1979 possui normas que visam tutelar o meio ambiente, tanto o natural, constituído “pela flora e fauna, pela biosfera

²⁰³ BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 54-62, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 4 dez. 2018. p. 57. (Itálicos no original).

²⁰⁴ DALLARI, Adilson Abreu. Parcelamento do solo, desmembramento, concurso voluntário. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral: registro imobiliário: modificações da propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 764.

²⁰⁵ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento)**. 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p.155.

e seus componentes, como solo, os rios, lagos e oceanos, o ar atmosférico e o clima”²⁰⁶, como também o meio ambiente intitulado de artificial, ou seja, espaço urbano construído, composto pelo “meio físico onde o homem exerce as funções urbanas de habitar, circular, trabalhar e recrear”²⁰⁷.

Em um estudo sobre o Urbanismo e o Meio Ambiente, María Delia Pereiro de Grigaravicius enfatiza que a explosão urbana ocasionou não só o crescimento das Cidades, como também o aumento da violação do meio ambiente urbano²⁰⁸. E conclui que “la ciudad concentra, sobre un espacio limitado, todos os problemas del medio ambiente”²⁰⁹.

Acrescenta que o meio ambiente do homem é cada vez menos natural e mais urbano, razão pela qual imprescindível um planejamento urbanístico que

²⁰⁶ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.792.

²⁰⁷ ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p.792.

²⁰⁸ Nesse sentido: “La frontera entre urbanismo y medio ambiente parece, por consiguiente, no haber existido jamás, sino en el espíritu de los que creían que el medio ambiente estaba limitado a la flora y la fauna y el derecho de urbanismo al espacio urbano.

El derecho y los hechos hacen del Derecho Del Urbanismo y del Derecho Ambiental, los derechos aplicables también a los espacios rurales y a los espacios urbanos, y tienen vocación de cohabitar estrechamente.

[...]

La aceleración vertiginosa de la explosión urbana modificó la relación del hombre con su medio, la ciudad concentra sobre un espacio limitado, todos los problemas del medio ambiente.

El ambiente del hombre es cada vez menos natural y más urbano.

El incremento de la tasa de urbanismo, fenómeno mundial, se acompañó de un aumento de contaminación que habrá de conducir a las políticas de medio ambiente, a atacar prioritariamente al medio ambiente urbano.” “A fronteira entre o urbanismo e o meio ambiente parece, portanto, nunca ter existido, apenas para aqueles que acreditavam que o ambiente estava limitado à flora e à fauna e o direito urbanístico ao espaço urbano.

A lei e os fatos fazem que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental também sejam aplicáveis aos espaços rurais e aos espaços urbanos, e com estreita correlação.

[...]

A aceleração vertiginosa da explosão urbana modificou a relação do homem com o meio ambiente, concentrando-se no espaço limitado da cidade todos os problemas do meio ambiente.

O ambiente do homem está se tornando menos natural e mais urbano.

O aumento da taxa de urbanismo, fenômeno global, é acompanhado por um aumento na poluição, necessitando, prioritariamente, de políticas ambientais destinadas à proteção do meio ambiente urbano”. (tradução livre). (PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, María Delia. **Daño ambiental en el medio ambiente urbano**: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI. Buenos Aires: La Rey, 2001.p.5.)

²⁰⁹ “A cidade concentra, sobre um espaço limitado, todos os problemas do meio ambiente” (tradução livre). (PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, María Delia. **Daño ambiental en el medio ambiente urbano**: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI. Buenos Aires: La Rey, 2001.p.5.)

delimite o conteúdo do direito de propriedade e que preserve tanto o patrimônio natural como o cultural para as futuras gerações²¹⁰.

Logo, o Parcelamento do Solo deve ser analisado pela perspectiva ambiental, visando à observância do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (artigo 225 da CRFB), que se traduz na garantia do direito à cidade sustentável, estabelecido no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade. É imprescindível que haja o parcelamento sustentável da propriedade imobiliária²¹¹.

Além disso, o art. 170 do texto constitucional preconiza o verdadeiro princípio do desenvolvimento sustentável ao compatibilizar meio ambiente com desenvolvimento econômico (inciso VI).

A má qualidade de vida da Sociedade por desrespeito ao meio ambiente é uma realidade incontestável.

É o cidadão que precisa exigir mais verde, mais limpeza, mais respeito à dignidade da pessoa humana. Viver num ambiente desfavorável é indigno e desatende o comando fundante mais sério e impactante da Carta Cidadã de 1988: assegurar a cada ser humano a sua quita imprescindível de dignidade²¹².

No que concerne ao Parcelamento do Solo, a Lei n. 6.766/1979 enumera vedações na execução dos empreendimentos, nas seguintes hipóteses:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

²¹⁰ PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, María Delia. **Daño ambiental en el medio ambiente urbano**: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI. Buenos Aires: La Rey, 2001. p. 5 e 87.

²¹¹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p. 6.

²¹² NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 181.

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção²¹³.

Além disso, aludido dispositivo legal determina que haja, no âmbito do licenciamento ambiental, exigência de faixa não-edificável vinculada a dutovias, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes (art. 4º, §3º, Lei n. 6.766/1979).

As restrições ambientais para o Parcelamento do Solo não se limitam aos regramentos da Lei n. 6.766/1979. Nesse sentido, o Código Florestal – Lei n. 12.651/2012 – que estabelece normas “sobre a proteção da vegetação, áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal; a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e prevenção dos incêndios florestais”(art. 1º-A²¹⁴), preconiza a necessidade de o poder público municipal estabelecer exigência de áreas verdes nos Loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestrutura (art. 25).

Da mesma forma, a Lei n. 11.428/2006, que disciplina a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, não exclui, de forma absoluta, a possibilidade de manejo da área, conforme leciona Patrícia Fagalglesias Lemos²¹⁵.

Assim, caso a área a ser loteada se encontre inserida na Mata Atlântica – considerada patrimônio nacional, nos termos do artigo 225, § 4º, da CRFB – imprescindível a verificação, para os fins de corte, supressão e/ou exploração da vegetação, a classificação da vegetação (primária; secundária em estágio avançado de regeneração; secundária em estágio médio de regeneração; secundária em

²¹³ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

²¹⁴ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa... **Portal da Legislação**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

²¹⁵ LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Proteção do bioma mata atlântica na sociedade de risco e possibilidade de manejo sustentável. In: LOPEZ, Teresa Ancon; RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz (Coords.). **Sociedade de risco e direito privado**: desafios normativos, consumeristas e ambientais. São Paulo: Atlas, 2013. p. 216.

estágio inicial de regeneração) e a configuração de utilidade pública ou de interesse social²¹⁶.

Destarte, “o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica far-se-ão de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração”²¹⁷ e sempre mediante licenciamento ambiental a ser realizado, em regra, pelo órgão estadual competente²¹⁸.

Considerando a importância da proteção do Bioma Mata Atlântica, o legislador disciplinou de maneira expressiva as restrições ao Parcelamento do Solo, vedando a supressão da vegetação primária e da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração²¹⁹ e condicionando à prévia autorização do órgão estadual competente à edificação em área de vegetação secundária em estágio médio de regeneração²²⁰.

²¹⁶ LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Proteção do bioma mata atlântica na sociedade de risco e possibilidade de manejo sustentável. In: LOPEZ, Teresa Ancon; RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz (Coords.). **Sociedade de risco e direito privado**: desafios normativos, consumeristas e ambientais. São Paulo: Atlas, 2013. p. 217.

²¹⁷ BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

²¹⁸ LEMOS, Patrícia Faga Iglesias. Proteção do bioma mata atlântica na sociedade de risco e possibilidade de manejo sustentável. In: LOPEZ, Teresa Ancon; RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz (Coords.). **Sociedade de risco e direito privado**: desafios normativos, consumeristas e ambientais. São Paulo: Atlas, 2013. p. 219.

²¹⁹ Nesse sentido, o art. 30 da Lei n. 11.428/2006 assim dispõe:
Art. 30. É vedada a supressão de vegetação primária do Bioma Mata Atlântica, para fins de loteamento ou edificação, nas regiões metropolitanas e áreas urbanas consideradas como tal em lei específica, aplicando-se à supressão da vegetação secundária em estágio avançado de regeneração as seguintes restrições:

I - nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração dependerá de prévia autorização do órgão estadual competente e somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio avançado de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei e atendido o disposto no Plano Diretor do Município e demais normas urbanísticas e ambientais aplicáveis;

II - nos perímetros urbanos aprovados após a data de início de vigência desta Lei, é vedada a supressão de vegetação secundária em estágio avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica para fins de loteamento ou edificação (BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.)

²²⁰ Nesse sentido, o art. 31 da Lei n. 11.428/2006 assim dispõe:

Apesar de diversas disposições constitucionais e legais destinadas à preservação do meio ambiente, José Renato Nalini explicita a ocorrência de um “evidente retrocesso na tutela ambiental”²²¹ no Brasil, ameaçando tanto a Sociedade contemporânea quanto as futuras gerações. Acrescenta que o atual descaso com a natureza é evidenciado no momento da ocupação do solo urbano nas Cidades brasileiras e conclui:

Não é menor o grau de infrações ambientais perpetradas nas cidades. O verde desaparece em nome de insensato parcelamento do solo, que não reserva áreas institucionais senão à força da atuação do Ministério Público, mas insiste em egoísta aproveitamento de cada centímetro quadrado de terreno. A leniência das autoridades, a invocação a uma pervertida concepção de “progresso”, a teoria do “fato consumado”, a legitimar os maiores atentados contra o natural, todos anistiados em nome de interesses sociais ditos “superiores”, converte as zonas urbanas em cinzentos amontoados de construções habitadas por pessoas que não têm direito à qualidade de vida saudável²²².

Visando conferir maior proteção, sobretudo no respeito às questões ambientais, no âmbito do Estado de Santa Catarina a Promotoria de Justiça que detém a atribuição ambiental é a mesma destinada à análise da regularidade do Parcelamento do Solo Urbano²²³.

Art. 31. Nas regiões metropolitanas e áreas urbanas, assim consideradas em lei, o parcelamento do solo para fins de loteamento ou qualquer edificação em área de vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, do Bioma Mata Atlântica, devem obedecer ao disposto no Plano Diretor do Município e demais normas aplicáveis, e dependerão de prévia autorização do órgão estadual competente, ressalvado o disposto nos arts. 11, 12 e 17 desta Lei. § 1º Nos perímetros urbanos aprovados até a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração somente será admitida, para fins de loteamento ou edificação, no caso de empreendimentos que garantam a preservação de vegetação nativa em estágio médio de regeneração em no mínimo 30% (trinta por cento) da área total coberta por esta vegetação.

§ 2º Nos perímetros urbanos delimitados após a data de início de vigência desta Lei, a supressão de vegetação secundária em estágio médio de regeneração fica condicionada à manutenção de vegetação em estágio médio de regeneração em no mínimo 50% (cinquenta por cento) da área total coberta por esta vegetação. (BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.)

²²¹ NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 13. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 457.

²²² NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 13. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016. p. 455.

²²³ Nesse sentido, dispõe o Ato n. 00130/2013/CPJ e o Ato n. 00641/2018/CPJ que define o âmbito de atuação das Promotorias Regionais do Meio Ambiente. (SANTA CATARINA. Ato n. 00641/2018/CPJ. Altera o Ato n. 00130/2013/CPJ, que define o âmbito de atuação das Promotorias Regionais do Meio Ambiente. **Portal do Ministério Público do Estado de Santa**

A Lei n. 6.766/1979 prevê a atuação do Ministério Público em três hipóteses. A primeira ocorre se houver impugnação do empreendimento por terceiros, ocasião em que o procedimento é encaminhado ao juiz competente com a prévia manifestação do Órgão Ministerial²²⁴.

A segunda ocorre quando o loteador pretender efetuar o cancelamento do empreendimento já registrado, ocasião que será necessária a homologação do pedido de cancelamento, com a prévia oitiva do Ministério Público, consoante dispõe o art. 23, §2º, da Lei n. 6.766/1979²²⁵.

Por derradeiro, na hipótese de parcelamento do solo clandestino ou irregular, incumbe à Prefeitura ou ao Ministério Público proceder à notificação do loteador faltoso para a regularização do empreendimento, nos termos do o art. 38, §2º, da Lei Lehmann²²⁶.

Verificadas as características do Parcelamento do Solo urbano, notadamente os Loteamentos, analisar-se-á, no capítulo seguinte, as particularidades dos Loteamentos de Acesso Controlado e sua distinção do empreendimento imobiliário intitulado de Condomínio de Lotes. Antes disso, porém, imperiosa a reflexão das razões pelas quais essas formas de habitação tornaram-se realidade em diversos Municípios brasileiros e suas vantagens e desvantagens.

2.5 CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM AO SURGIMENTO DE NOVAS FORMAS DE ORDENAÇÃO DO SOLO URBANO E ANÁLISE DAS POSSÍVEIS VANTAGENS E DESVANTAGENS

O aumento significativo do contingente populacional urbano desacompanhado do crescimento qualitativo; a ineficiência do Poder Público na

Catarina, set. 2018. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2439>>. Acesso em: 27 nov. 2018.)

²²⁴ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. art. 19.

²²⁵ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

²²⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

prestação dos serviços básicos, especialmente no campo da segurança pública; e o aumento da criminalidade ocorrido nas últimas décadas influenciaram a demanda por novas formas de urbanizações.

Em resposta, surgiram empreendimentos de natureza fechada, ou seja, de acesso controlado apenas aos proprietários, moradores ou pessoas por eles autorizadas, como os Condomínios de Lotes e os Loteamentos Fechados²²⁷. Esses novos padrões urbanísticos tornaram-se realidades fáticas em diversos Municípios.

Pela confluência de vários fatores sociais e econômicos pode ser afirmado que o residencial fechado é um padrão já estabelecido de uma nova forma de morar na cidade e cabe aos operadores do direito encontrar viabilidades jurídicas dentro do sistema para esse tipo de urbanístico que tem se implantado de forma real e concreta em nossas urbes, de maneira que haja tanto a satisfação das aspirações dos cidadãos, quanto o cumprimento das leis e regulamentos, resultando essa simbiose na consequente paz social²²⁸.

Diante da realidade urbanística brasileira, caracterizada pela desenfreada e caótica ocupação do solo urbano, Vicente Celeste Amadei afirma a necessidade de a Sociedade buscar medidas preventivas de autodefesa, de segurança e, por conseguinte, de melhor qualidade de vida, especialmente nos grandes centros urbanos. Nesse contexto, esses empreendimentos surgem como alternativas que “embora não sejam ideais, são necessárias e, por isso, os Poderes Públicos não podem ignorar, mas devem respeitar, nos limites naturais do interesse público que lhes cabe preservar”²²⁹.

No mesmo sentido, Toshio Mukai afirma que o controle de acesso aos mencionados empreendimentos decorre da busca por uma maior segurança, diante da violência que hodiernamente assola o país. Trata-se de verdadeira adequação

²²⁷ Registre-se que, antes da vigência da Lei n. 13.465/2017, a doutrina e a jurisprudência consagravam o termo “Loteamento Fechado”, que restou, atualmente, alterado para Loteamento de Acesso Controlado, empreendimento que será analisado no Capítulo subsequente.

²²⁸ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 176.

²²⁹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamento e desmembramento). 4.ed. Campinas, SP: Millennium, 2014. p.21.

dos espaços à realidade. Conclui que a liberdade de locomoção é tolhida não pelo fechamento de Lotes e ruas, mas, sim, pela falta de segurança pública²³⁰.

Como bem elucida a urbanista Raquel Rolnik, a violência urbana “coloca a vida da sociedade como um todo sob um grau máximo de vulnerabilidade”²³¹.

Analisando o paradoxo no desenvolvimento das Cidades, Bauman esclarece que, na origem, estas foram construídas para conferir segurança aos seus habitantes e os protegerem do medo externo. Citando os ensinamentos de Nam Ellin, discorre que, no passado, as Cidades eram cercadas por muros que as protegiam dos fatores externos, já que o medo era exterior. Hodiernamente, os medos contemporâneos são internos, ou seja, da própria Cidade, o que justifica a popularidade das propriedades fechadas, em uma verdadeira busca do que denominou de “fortificação do próprio lar dentro da cidade”²³².

Dessa forma, visando afastar e segregar os cidadãos indesejados, os muros são construídos dentro da própria Cidade, pois “o evitamento e a separação tornaram-se as principais estratégias de sobrevivência nas megalópoles contemporâneas”²³³. “Então a cidade se defende dela mesma”²³⁴.

Além do fundamento da segurança pública, Luiz Antonio Scavone Junior defende que a questão econômica também pode servir de alicerce na defensibilidade desses empreendimentos, uma vez que, com a transferência da utilização das áreas públicas aos particulares, a municipalidade não terá o encargo de manter e custear os respectivos espaços públicos. E arremata²³⁵:

²³⁰ MUKAI, Toshio. Consolidada a legalidade dos loteamentos fechados. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 11, n. 63, p. 52-63, dez. 2015 / jan.2016.

²³¹ ROLNIK, Raquel. Política urbana no Brasil: esperança em meio ao caos? **Revista dos Transportes Públicos -ANTP**, São Paulo, ano 25, p. 11-18, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/esperancaemmeioaocaos.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018. p. 16.

²³² BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.p. 55.

²³³ BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.p. 56.

²³⁴ ROLNIK, Raquel. Política urbana no Brasil: esperança em meio ao caos? **Revista dos Transportes Públicos -ANTP**, São Paulo, ano 25, p. 11-18, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/esperancaemmeioaocaos.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018. p. 16.

²³⁵ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário: teoria e prática**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 115.

Qual seria o interesse público a ensejar a concessão dos bens públicos ao uso exclusivo dos proprietários dos lotes?

A resposta se dá com simplicidade. O fato do Poder Público livrar-se da manutenção desses bens, assim como o fortíssimo argumento da segurança pública do cidadão, são motivos mais que suficientes para admitir-se a concessão.

Não se pode olvidar que os Municípios, a rigor, vivem em constante estado de penúria financeira. Por conseguinte, é benéfica a concessão, já que os bens passam à administração e conservação dos proprietários que continuam pagamento o Imposto Predial e/ou Territorial Urbano, [...].

Com isso, o Município pode aplicar seus poucos recursos na área social e em outras prioridades, enquanto os proprietários, por força da concessão, obrigam-se pela manutenção e conservação dos espaços livres, praças e ruas [...].

Em sentido oposto, Elvira Maria Fernandes Barroso sustenta que o argumento da violência está sendo utilizado para estimular esses empreendimentos segregados, os quais, na realidade, são novos modelos de discriminação na Sociedade. Acrescenta, ainda, que esses enclaves fortificados podem estimular a violência em razão da desagregação urbana e do sentimento de exclusão que acarretam. E conclui:

Essa ideia de senso comum de que o enclausuramento em empreendimentos fechados irá proteger da violência urbana é passível de contraposição. Já se estuda que esse tipo de edificação, na verdade, pode vir a estimular a violência, pois deixa mais evidente a desigualdade social existente, mostrando que nem todos podem usufruir dos benefícios daquele espaço. Ainda mais quanto essa situação é legitimada pelo poder público que não investe em espaços de convivência, como praças e parques públicos, quando permite que a rua esteja deteriorada com calçadas quebradas, com pouca luminosidade, demonstrando assim que só aqueles que possuem recursos financeiros podem usufruir dos benefícios do lazer e da satisfação em suas áreas de convívio social²³⁶.

O crescimento desses empreendimentos imobiliários fechados pode ocasionar a segregação espacial e desagregação urbana, gerando consequências danosas do ponto de vista sociológico, em razão do enfraquecimento das relações humanas, além de dificultar a locomoção dos cidadãos por interferir no sistema viário da urbe²³⁷.

Teresa Pires do Rio Caldeira reconhece que a segregação social e a espacial consistem em características marcantes das Cidades. Analisando o espaço

²³⁶ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 41.

²³⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.p. 27.

urbano da Cidade de São Paulo – semelhante ao que pode ser observados nas demais regiões do Brasil –, referida doutrinadora elucida a existência de três fases diferentes de expressão do espaço urbano.

Na primeira, que compreende o final do Século XIX até os anos 1940, as Cidades eram concentradas e heterogêneas, pois os “diferentes grupos sociais se comprimiam numa área urbana pequena e estavam segregados por tipos de moradia”²³⁸. A segunda fase, que denominou de “centro-periferia”²³⁹, se estendeu de 1940 a 1980, período em que os grupos sociais estavam separados, pois a classe média e alta vivia nos bairros centrais, dotados de infraestrutura adequada, enquanto os economicamente menos favorecidos habitavam em periferias distantes desse centro. Por fim, a terceira forma de desenvolvimento urbano justifica-se pelo aumentada violência, o que levou os cidadãos a buscar formas mais seguras de moradia – os “enclaves fortificados” –, ou seja, empreendimentos fechados, controlados por segurança e tendentes a ser homogêneos. E conclui:

[...] uma terceira forma vem se configurando desde os anos 80 e mudando consideravelmente a cidade e sua região metropolitana. Sobrepostas ao padrão centro-periferia, as transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas estão separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular ou interagir em áreas comuns. O principal instrumento desse novo padrão de segregação espacial é o que chamo de “enclaves fortificados”. Trata-se de espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificação é o medo do crime violento²⁴⁰.

Na percepção de Bauman, a disseminação desses novos padrões de organização espacial nas Cidades contemporâneas tende a aumentar o distanciamento, a discriminação social e a própria coabitação humana. E finaliza sintetizando que “uma vez que a maioria da população planetária é formada de moradores da cidade, ela é também o futuro da coabitação planetária”²⁴¹.

²³⁸ CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.p. 211.

²³⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.p. 218.

²⁴⁰ CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.p. 211.

²⁴¹ BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.p. 70.

Carlos Leite e Juliana di Cesare Marques Awad, discorrendo sobre o conceito de Cidade sustentável, afirmam que “a cidade precisa atender aos objetivos sociais, ambientais, políticos e culturais, bem como objetivos econômicos e físicos de seus cidadãos”. Enunciam que deve haver um melhor aproveitamento dos recursos naturais; uma maior eficiência no transporte público, com incentivos a caminhada e ao uso de bicicletas; respeito ao meio ambiente e, não menos importante, uma maior integração social da população residente, com sensação de segurança pública, aprimorando o senso de comunidade, o que denominaram de uso democrático do espaço público²⁴². Quanto ao que se denomina de Cidade sustentável, enfatizam que a segregação dos espaços urbanos com acesso controlado a determinadas pessoas geraria uma barreira social e uma privatização dos espaços públicos.

Referidos doutrinadores criticam esses novos padrões urbanísticos fechados, argumentando que vão de encontro ao que se entende como Cidades sustentáveis e inteligentes, finalizando:

Resta ao nosso mercado imobiliário incorporar melhor as lições que as cidades campeãs em inovação no mundo estão promovendo ao aliar, à pujança econômica, modelos urbanísticos mais interessantes, com maior sociodiversidade espacial, com menos condomínios fechados e distantes²⁴³.

Cristiano Chaves de Farras e Nelson Rosenvald acrescentam que esses novos padrões urbanísticos “engendram um modelo de cidade que não está concatenado com as sendas trazidas pelo constituinte, como modelo urbanístico adequado ao Estado Democrático de Direito”. E arrematam:

O fechamento não tem qualquer compromisso com as funções sociais da cidade. As áreas públicas são privatizadas por deliberação unilateral dos moradores ou empreendedor e se tornam guetos que obstruem o fluxo viário, asfixiam a cidade e até extravasam suas fronteiras, espalhando-se por toda região circunvizinha²⁴⁴.

Aliás, o próprio Superior Tribunal de Justiça, em julgado datado de 1998 – o que demonstra que a controvérsia sobre o tema não é nova –, entendeu não ser

²⁴² LEITE, Carlos; AWAD, Juliana diCesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 135-136.

²⁴³ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana diCesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 248.

²⁴⁴ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil: direitos reais**. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 728.

possível que a própria Administração diminua o patrimônio social da comunidade autorizando a implantação desses empreendimentos. Consta, no aludido julgado, que as áreas públicas incorporadas ao Município possuem a natureza jurídica de bem de uso comum do povo, constituindo, assim, um “acervo colocado à disposição de todos. Nesse sentido, a desafetação desse patrimônio prejudicaria toda uma comunidade de pessoas, indeterminadas e indefinidas, diminuindo a qualidade de vida do grupo”.²⁴⁵

No mesmo sentido, Roberto Barroso elucida que, no momento da aprovação do Projeto de Loteamento, ocorre a afetação dos bens para o uso comum do povo, razão pela qual não pode o Município proceder à tredestinação desses bens. A propósito:

Não é demasia insistir-se na idéia de que o loteamento é, via de regra, como se disse, matriz de um novo bairro residencial da Cidade. Daí ser imperativo ter-se em linha de conta que as ruas e praças do loteamento, assim como os espaços livres de proteção ambiental ou de fins paisagísticos não podem ser desvirtuados. Não podem sofrer tredestinação, por ato da autoridade pública municipal, no exercício de seu poder de império sobre os bens de seu domínio público²⁴⁶.

Referido doutrinador acrescenta, ainda, que existem direitos subjetivos merecedores de tutela, mesmo em face do Poder Público, cujos titulares são a coletividade. O Loteamento, nesse contexto, é patrimônio de todo núcleo urbano, o qual poderá desfrutar de um novo bairro, de praças, áreas verdes, áreas de lazer, e demais bens que, por sua natureza, são essenciais à preservação e valorização de qualidade de vida da comunidade urbana²⁴⁷.

²⁴⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 28.058/SP (92.025543-4). Recorrente: Município de Rio Claro. Recorridos: Sociedade Rioclarense de Defesa do Meio Ambiente (SORIDEMA) e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Adhemar Maciel. Brasília, 13 de outubro de 1998. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 18 dez. 1998. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199200255434&dt_publicacao=18-12-1998&cod_tipo_documento=>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

²⁴⁶ BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 54-62, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 4 dez. 2018. p. 59.

²⁴⁷ BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 54-62, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 4 dez. 2018. p. 60-61.

Diante disso, em análise aos posicionamentos favoráveis e contrários aos empreendimentos intramuros, denota-se a existência de uma colisão de princípios fundamentais. De um lado, as teses contrárias fundamentam-se – além da segregação social e no distanciamento entre as pessoas, conforme acima exposto – no princípio da liberdade de locomoção, tipificado no artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal²⁴⁸.

Os adeptos à corrente favorável, por outro lado, sustentam a proliferação da violência e a incapacidade de o Estado prestar um serviço de segurança pública adequada. Assim, há o princípio da segurança pública, também com respaldo constitucional, conforme se infere nos artigos 6º²⁴⁹ e 144²⁵⁰, ambos da Constituição Federal.

Nesse diapasão, imperioso analisar a colisão dos aludidos princípios fundamentais.

2.6 UMA ABORDAGEM DE COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS: O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO²⁵¹

Nos empreendimentos de acesso controlado ou que impedem o ingresso de terceiros, verifica-se, a princípio, a colisão do princípio da liberdade de locomoção com o princípio da segurança pública. Oportuno ressaltar que os demais elementos,

²⁴⁸ CRFB, Art. 5º, XV: é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.)

²⁴⁹ CRFB - Art. 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.)

²⁵⁰ CRFB - Art. 144: A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.)

²⁵¹ Oportuno consignar que a discussão entre a violação dos direitos fundamentais só tem pertinência nos Loteamentos de Acesso Controlado, uma vez que nos Condomínios de Lotes, pela sua própria natureza, todas as áreas são privadas.

tanto dos Loteamentos de Acesso Controlado, quanto dos Condomínios de Lotes serão melhores verificados no capítulo seguinte, restringindo-se, nesse momento, para a análise da colisão entre os princípios em comento.

A liberdade de locomoção é uma garantia assegurada constitucionalmente no inciso XV do artigo 5º da Constituição Federal, a qual estabelece que “é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”²⁵².

O direito à liberdade de locomoção não gera apenas deveres negativos para o Estado, mas também positivos, consistentes na necessidade de proteção contra intervenções de terceiros²⁵³.

Nos Loteamentos de Acesso Controlado é necessário que haja a identificação da pessoa para que possa ingressar no local e utilizar os bens de uso coletivo, como, por exemplo, as praças, parques e áreas verdes. Embora o ingresso não seja vedado, há uma restrição à livre circulação do cidadão não residente nessa área e que pretende utilizar os espaços públicos. Nesse sentido, Eduardo Sócrates Castanheira Filho Sarmento entende que há a violação a liberdade de locomoção, direito fundamental de índole constitucional, bem como o desrespeito ao direito de intimidade do cidadão no momento em que é indagado sobre seu destino²⁵⁴.

Entretanto, diante da atual realidade contemporânea das Cidades brasileiras, os valores que albergam o princípio da segurança pública ganham destaque e merecem, de início, prevalecer em determinados casos concretos. E, na eventual colisão de princípios constitucionais, a análise casuística evidenciará qual deve sopesar em detrimento do outro.

Nesse contexto, para que haja a autorização municipal na implantação de um Loteamento de Acesso Controlado deve ser analisado se a necessidade de o

²⁵² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

²⁵³ STEINMETZ, Wilson. Direito à liberdade de locomoção: um esforço de interpretação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 21, n. 83, p. 163-173, abr./jun. 2013.

²⁵⁴ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.p. 72-73.

cidadão se identificar para poder ingressar naquela localidade, baseada na finalidade pretendida – segurança –, se sobrepõe à liberdade livre de locomoção. Se não houver “o real comprometimento do direito de ir e vir, isto é, desde que a liberdade de locomoção dos cidadãos não residentes [...] não seja comprovadamente comprometida”²⁵⁵ merece prevalecer a segurança almejada.

Devem ser analisados se aqueles determinados logradouros públicos atingidos são, de fato, imprescindíveis ao trânsito daquela localidade ou se, com o controle de acesso, o cidadão, ao se deslocar por outro caminho nos entornos, levará um tempo consideravelmente maior²⁵⁶. Essas circunstâncias precisam ser apreciadas pela municipalidade atenta as peculiaridades locais.

Da mesma forma, na hipótese de Condomínios de Lotes – em que toda a propriedade é privativa dos condôminos –, incumbe ao Poder Público local averiguar se a implantação do empreendimento causará prejuízo ao desenvolvimento daquela urbe.

Nesse contexto, é preciso verificar a extensão da Gleba, uma vez que locais muito extensos devem ser feitos sob a forma de Loteamento tradicional e não de Acesso Controlado e, muito menos, de Condomínio de Lotes. Ademais, é prudente verificar o traçado urbano; as limitações urbanísticas da região; a malha viária; as construções existentes nos arredores, enfim diversos critérios de ordem objetiva que precisam estar bem regulamentados pelo poder local para que haja o adequado uso da propriedade e aproveitamento da Cidade.

Com essas cautelas, não se pode sustentar que a liberdade de locomoção será tolhida ou declarada inválida. Pelo contrário, privilegiará não só a segurança pública, como também a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, da Constituição Federal) e o próprio direito à vida (artigo 5º, *caput* da Constituição Federal).

Aliás, assim como os demais direitos fundamentais, o direito à liberdade de locomoção pode ser restringido quando colidir com outros direitos ou bens

²⁵⁵ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006. p.113.

²⁵⁶ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006. p.86.

constitucionalmente protegidos, desde que observe o princípio da proporcionalidade²⁵⁷. “É preciso examinar no caso concreto se a medida restritiva da liberdade de locomoção é adequada e necessária para promover o fim pretendido (proteção de outro direito ou bem constitucional)”²⁵⁸.

Na ponderação entre o princípio da liberdade de locomoção e o princípio da segurança pública, a jurisprudência do eg. Tribunal de Justiça de São Paulo manifestou-se no sentido de que deve haver, no caso concreto, uma ponderação de valores entre os dois princípios fundamentais, concluindo nos seguintes termos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 1º, parágrafo único, e artigo 2º da Lei nº 3.953, de 22 de dezembro de 2010, do Município de Atibaia, [...] Município que não se excedeu ao legislar sobre o tema, num contexto voltado a garantir o bem estar de parcela expressiva de seus habitantes. Inocorrência, ainda, de vício de cunho material, a partir da indicação de que o diploma em comento segrega espaço público de uso comum. **Controvérsia instaurada no presente feito que envolve, na verdade, a colisão aparente de dois princípios fundamentais: o da segurança pública e o da liberdade de locomoção. Necessidade, desse modo, de proceder a uma ponderação de valores Lógica dos valores que, por sinal, representa a lógica do razoável.** Legislação em causa que se limita a estabelecer normas para permitir, em prestígio da segurança dos moradores, o fechamento total ou parcial de determinados espaços urbanos (ruas sem saída, vilas e loteamentos), sem prejuízo do acesso de pedestres e condutores de veículos não residentes, vedada, outrossim, qualquer alteração na destinação de áreas institucionais ou verdes. Liberdade de circulação que, nessa linha, não fica comprometida em demasia. Petição inicial que não se abalou a indicar em que medida se mostraria indispensável assegurar a irrestrita circulação de não residentes nessas áreas, de modo a justificar a maior exposição dos moradores à violência cotidiana da criminalidade. **Valores alinhados no princípio da segurança pública que, destarte, autorizam a restrição de acesso que se pretende impor. Na situação exposta, só haverá real comprometimento do direito de ir e vir daqueles que, presumivelmente mal intencionados, buscam ingressar nesses espaços urbanos sem um propósito legítimo.**[...] Bolsões residenciais, ademais, que já existem no Município há mais de vinte anos, sem qualquer resistência da sociedade local, o que induz à presunção de que atende o interesse coletivo, sem qualquer impacto

²⁵⁷ STEINMETZ, Wilson. Direito à liberdade de locomoção: um esforço de interpretação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 21, n. 83, p. 163-173, abr./jun. 2013.

²⁵⁸ STEINMETZ, Wilson. Direito à liberdade de locomoção: um esforço de interpretação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 21, n. 83, p. 163-173, abr./jun. 2013.

negativo na mobilidade urbana.[...] Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente²⁵⁹.

A corroborar essa assertiva, Luis Manoel Fonseca Pires enfatiza que a liberdade de locomoção, como qualquer outro direito, não é absoluta, pois “o direito de ir e vir não significa ter acesso indistinta e indiscriminadamente a qualquer lugar”²⁶⁰. E conclui com maestria:

O valor que se alberga no princípio da segurança pública enleva-se em importância e apreço diante do momento atual por qual passa o país. [...] A postura desenxabida do Estado frente à calamidade pública que a violência urbana tem promovido faz por enaltecer o valor que o princípio da segurança pública ampara. O que não significa que a liberdade dos demais cidadãos (os que não moram em loteamentos ou vilas) deverá ser espicaçada ou que este direito deverá ser declarado inválido. Mas que é possível que, em prestígio ao princípio da segurança pública, o Poder Público aquiesça com a restrição de acesso aos moradores dos loteamentos e vilas²⁶¹.

Nesse contexto, a segurança pública legítima, de início, a edificação desses empreendimentos, mormente pela incapacidade de o Estado prestar um serviço adequado.

E muito mais do que excluir ou segregar a motivação por essas espécies de núcleos habitacionais é o medo da violência, relevando-se que “os elementos do direito à cidade são viver com segurança, viver em paz, e viver com dignidade e somente por meio de um sistema de garantia de propriedade adequado é que existirá a satisfação plena de seu conteúdo”²⁶².

²⁵⁹ SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2058613-57.2015.8.26.0000. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Réus: Presidente da Câmara Municipal de Atibaia e Prefeito do Município de Atibaia. Relator: Des. Paulo Dimas Mascaretti. São Paulo, 21 de outubro de 2015. **Portal do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=8938406&cdForo=0>>. Acesso em: 4 dez. 2018. (Grifos não constam no original).

²⁶⁰ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006.p.86.

²⁶¹ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006.p.86.

²⁶² MELO, Marcelo Augusto Santana. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 33, n. 69, jul.-dez.2010. p. 28-29.

A moradia “une dois anseios básicos da população: qualidade de vida e a segurança,” circunstâncias que compõem o direito à Moradia adequada²⁶³.

De fato, em que pesem os posicionamentos contrários a esses novos núcleos habitacionais, hodiernamente são uma realidade nos centros urbanos, trazendo consequências no desenvolvimento das Cidades e na vida dos seus habitantes. Nesse contexto, incumbe aos administradores públicos e aos detentores do exercício da vontade política verificar os atuais anseios populares, em um procedimento discursivo, democrático e legitimador²⁶⁴, e, igualmente, evoluir a política pública, a administração e a jurisdição.

A doutrina assim pondera:

Cada período histórico trava luta com problemas específicos, que bem podem ser apontados como características especiais da época. E o jurista, atraído por tais questões, é chamado a dar-lhes solução, polarizados suas atenções e seus estudos no memento dos elementos técnicos, hábeis a proporcionar seu equacionamento²⁶⁵.

Como bem elucida José Renato Nalini, a recusa do diálogo com a realidade resulta na “*interpretação de bloqueio*, a vedar avanços, a desconhecer a realidade e a considerar a norma como insuscetível de leitura ajustada aos novos tempos. A velha concepção do *Fiat justitia, pereat mundus*”.²⁶⁶

Nessa ótica, o Direito, como qualquer outra expressão cultural, não pode ser compreendido fora do ambiente em que é produzido. O campo jurídico – campo em que o Direito é produzido – deve ser capaz de se adaptar às situações e aos conflitos sociais que se renovam e nunca cessam. Luis Alberto Warat, prelecionando que a purificação metodológica proposta por Hans Kelsen é uma ficção e não corresponde à evolução dos interesses sociais, defende a compreensão do Direito como um fenômeno social em todas as suas dimensões e em constante transformação, justificando-se pela necessidade de solucionar os conflitos sociais presentes e futuros, impossíveis de serem previstos pelo legislador. Aliás, “se o

²⁶³ KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014. p. 62.

²⁶⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. v. 1.p. 353.

²⁶⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p. 45.

²⁶⁶ NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 136. (Itálicos no original).

Direito estivesse a serviço de uma prática de politização, a lei operaria como desdobramento e não como antecipação autoritária [...] O Direito deve servir para garantir o fluxo dos acontecimentos e não para antecipá-los”.²⁶⁷

Destarte, a função maior do Direito não é apenas descrever a realidade, mas, principalmente, prescrevê-la e modificá-la.

Imperioso ressaltar que o Urbanismo apresenta uma importante evolução nos últimos tempos, com o abandono da concepção utópica de Cidade, característica de décadas passadas, para a adoção do realismo, ou seja, da premissa de que se faz necessária a observância da real necessidade da população envolvida pelas decisões políticas e jurídicas atinentes²⁶⁸. Consequentemente, o Urbanismo realista não mais se coaduna com a imposição de regras ablaqueadas da realidade comunitária local.

Nesse contexto, não é possível olvidar as inúmeras demandas que emergiram nos últimos tempos requisitando uma atuação do Poder Público na regulamentação dessas novas formas de ordenação do solo urbano, o que ocorreu recentemente com o advento da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, melhor analisada no Capítulo 3 do presente trabalho.

Aliás, segundo Choay, o habitar “é a ocupação pela qual o homem tem acesso ao ser, deixando surgir as coisas em torno de si, enraizando-se”²⁶⁹.

Assim, inobstante os posicionamentos externados de que acarretam a segregação social gerando um desvanecimento dos vínculos humanos e tolhendo a liberdade de locomoção, é fato incontroverso o estado de insegurança e a violência desmesurada que assola, sobretudo, os grandes centros urbanos. Nesse contexto, a busca por esses empreendimentos, além de ser o sinal de um tempo contemporâneo, reflete, muito mais, a preocupação dos cidadãos com a violência.

A propósito, enfático e esclarecedor o posicionamento de Luis Manoel Fonseca Pires, *verbis*:

²⁶⁷ WARAT, Luiz Alberto. **Introdução geral ao direito II**: a epistemologia jurídica da modernidade. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1995. p. 260.

²⁶⁸ AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas, SP: Millennium, 2006.p. 15.

²⁶⁹ CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2015.p. 38.

A preocupação em fechar loteamentos e vilas não é um propósito que os seus moradores acutilam contra os demais cidadãos por um reprovável instinto de preconceito com as diferenças de classes econômicas e sociais. [...] O que move a estes residentes de loteamentos e vilas é o medo da violência, não o instinto de segregação ou de preconceito social²⁷⁰.

Além disso, não é demasiado repetir que esses padrões de urbanização são, de fato, situações consolidadas nos municípios brasileiros, emergindo a necessidade de atuação do Poder Público na sua normatização.

Até mesmo porque, caso assim não fosse, poder-se-ia, cada vez mais, aumentar a especulação imobiliária por esses empreendimentos sem qualquer regulamentação legal, gerando um crescimento desordenado e trazendo mais impactos negativos ao meio urbano. Além disso, a atual instabilidade e a incerteza quanto à admissibilidade ou não desses empreendimentos fechados poderia contribuir para a informalidade dos contratos, acarretando insegurança jurídica tanto para os partícipes da relação contratual, quanto para a própria Sociedade.

A Lei n. 13.465/2017 pode contribuir na solução de diversos problemas urbanísticos e ambientais desde que devidamente aplicada, tema que será analisado no capítulo seguinte. Aliás, “é preciso compreender que a cidade é um sonho coletivo, local privilegiado da convivência humana, onde as pessoas podem realizar todas as suas potencialidades”²⁷¹.

Feitas as considerações acerca do Parcelamento do Solo Urbano e suas peculiaridades e apresentada as breves observações sobre os fatores sociais e econômicos que impulsionaram a demanda por empreendimentos de controle de acesso, bem como suas vantagens e desvantagens, analisar-se-á, na sequência, os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes que, não obstante possuem similitudes, são empreendimentos de natureza, estrutura e incidência legislação diversa.

²⁷⁰ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006. p. 87.

²⁷¹ SARMENTO FILHO, Eduardo S. C. **Loteamento Fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2009. p. 113.

CAPÍTULO 3

O LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO E O CONDOMÍNIO DE LOTES: ANÁLISE À LUZ DA LEI N. 13.465/2017

O presente Capítulo tem o escopo de analisar dois empreendimentos imobiliários disciplinados na Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, quais sejam, o Loteamento de Acesso Controlado e o Condomínio de Lotes, examinando a natureza jurídica, a legislação que os regulamenta e, principalmente, as diferenças existentes entre os aludidos institutos jurídicos. Ao final, apresentar-se-á uma reflexão acerca dos critérios necessários para os Municípios, atentos às peculiaridades locais, aprovarem esses empreendimentos.

O Loteamento consiste em uma das modalidades de parcelamento do solo e é construído e aprovado sob a égide da Lei de Parcelamento do Solo – Lei n. 6.766/1979. Conforme mencionado no Capítulo anterior, ao se lotear é construída uma infraestrutura adequada para aquela determinada região, com iluminação pública, esgotamento sanitário, novas ruas, praças, áreas livres, espaços de lazer e demais espaços públicos, os quais serão realizados pelo loteador e repassados à titularidade do Município no momento do registro do empreendimento no Registro de Imóveis competente.

O Loteamento de Acesso Controlado caracteriza-se por ser um Loteamento, aprovado nos termos da Lei n. 6.766/1979, em que incide, em um primeiro momento, a regra do Concurso Voluntário, prevista no artigo 22 da aludida legislação, por meio da qual a propriedade do sistema viário e os equipamentos comunitários são transferidos ao domínio da municipalidade. E, por pertencerem ao Município – Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – são considerados bens públicos²⁷².

Posteriormente, ocorre a restrição ao uso livre desses bens públicos, pois o perímetro é cercado ou murado, com o escopo de conferir maior segurança e

²⁷² Nesse sentido, o artigo 98 do Código Civil estabelece:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.)

qualidade de vida aos seus moradores. Nesse raciocínio, o empreendimento possui a peculiaridade de a municipalidade permitir que esses bens de uso comum do povo – vias, praças, logradouros e demais bens públicos – tenham seu acesso controlado.

Antes do advento da Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, o controle de acesso nos Loteamentos não estava previsto na legislação federal do parcelamento do solo, gerando inúmeras controvérsias acerca da competência dos Municípios para autorizar essa espécie de ordenação do solo urbano.

Nesse diapasão, subsistiam entendimentos de que caso o Município autorizasse a implantação de Loteamentos de Acesso Controlado, sem qualquer previsão na legislação federal, ocorreria a violação da competência constitucional conferida, pela Constituição, à União para a edição de normas gerais. Esse era o posicionamento de Sarmento Filho, que considerava que a norma municipal editada nesses termos era tanto inconstitucional por violar a repartição de competência legislativa prevista na Constituição Federal, bem como ilegal por contrariar a legislação federal. Nesse sentido asseverava o doutrinador:

Assim, não pode o Município, fraudando a Lei Federal e, por vezes, as Constituições, permitir o fechamento de ruas e loteamentos em benefício do particular, ao menos nos termos em que vem sendo feito nos casos de fechamentos de loteamentos. Caso contrário, não teria qualquer sentido transferir ao poder público a propriedade desses bens e, ato contínuo, desafetá-los, fazendo tabula rasa da Lei de parcelamento de solo²⁷³.

Entretanto, conforme analisado no primeiro Capítulo, a Constituição Federal atribuiu ao Município a competência para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”²⁷⁴. Logo, por serem os Loteamentos de Acesso Controlado forma de parcelamento do solo, a regulamentação desses empreendimentos enquadra-se no rol de competências constitucionalmente conferidas aos Municípios.

²⁷³ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.p.48.

²⁷⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018. art. 30, VIII.

A despeito da omissão legislativa, esses empreendimentos tinham sido absorvidos pelo mercado imobiliário e pela Sociedade, sendo realidade em diversos Municípios brasileiros. Na prática, sua constituição ocorria com supedâneo geral na Lei de Parcelamento do Solo e nas respectivas leis municipais locais e, na sequência, por ato administrativo do Poder Público Municipal – autorização, concessão ou permissão – o uso dos espaços públicos era concedido aos particulares²⁷⁵.

Mesmo que admitida a competência conferida pela Constituição Federal aos Municípios para disciplinar o ordenamento do solo urbano, a lacuna legal acarretava inúmeras discussões sobre qual seria o instrumento adequado para outorgar aos particulares o uso privativo dos bens públicos²⁷⁶.

Para melhor elucidação do tema, imprescindível um exame sumário acerca dos bens públicos e os instrumentos necessários para a outorga do seu uso privativo por particulares.

3.1 BENS PÚBLICOS E A POSSIBILIDADE DE USO PRIVATIVO POR PARTICULARES

Nas lições de Hely Lopes Meirelles, o Código Civil divide os bens públicos em três categorias, dependendo da destinação, quais sejam, bens de uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominicais²⁷⁷. Os dois primeiros são bens de domínio público do Estado e estão afetados a uma finalidade pública, enquanto os

²⁷⁵ TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coords.). **Novo direito imobiliário e registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 78.

²⁷⁶ Nos ensinamentos de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, os atos administrativos editados pelo Poder Público possuem como um dos atributos essenciais a Tipicidade, ou seja, cada situação concreta enfrentada pelo Administrador deve corresponder a um ato típico previamente previsto em lei. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 201.)

²⁷⁷ O Código Civil Brasileiro conceitua os bens públicos nos seguintes termos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.)

bens dominicais compreendem os bens de domínio privado do Estado, os quais não estão destinados à consecução de finalidades público-administrativas²⁷⁸.

São bens de uso comum do povo aqueles que, por determinação legal ou pela sua própria natureza, são atribuídos ao uso indistinto de todos os membros da coletividade, sem discriminação de usuários e destinados à satisfação das necessidades coletivas²⁷⁹. Sobre o tema:

Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do mar e das praias naturais. Esse *uso comum* não exige qualquer qualificação ou consentimento especial, nem se pode cobrar ingresso ou limitar a frequência, pois isto importaria um atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir dos bens de *uso comum do povo* sem qualquer limitação individual²⁸⁰.

Por sua vez, os bens públicos de uso especial são aqueles que compreendem os estabelecimentos públicos, locais em que se realizam as atividades da Administração Pública ou aqueles que se destinam à prestação dos serviços públicos²⁸¹.

No tocante aos Loteamentos, Marinho DembinskiKern enfatiza que a grande maioria dos bens transferidos à Municipalidade enquadra-se na categoria de bem de uso comum do povo, tais como os logradouros e as praças. Entretanto, adverte que alguns bens, mormente os destinados à implantação dos equipamentos comunitários, podem se enquadrar como bem de uso especial. E finaliza:

Com efeito, não obstante a grande maioria dos bens decorrentes do loteamento realmente se encaixe na categoria dos bens públicos de uso comum do povo, por se tratarem de vias públicas, praças e espaços livres, existem espaços que se destinam à implantação de equipamentos comunitários, como, por exemplo, uma escola, e que, portanto, se encaixam na categoria dos bens públicos de uso

²⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 2310- 2313.

²⁷⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 675.

²⁸⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 315. (Itálicos no original).

²⁸¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1187.

especial, já que ficarão afetados à prestação de um serviço pela Administração Pública²⁸².

De qualquer forma, independente da espécie que se enquadre esses bens, eles terão uma finalidade pública. Luis Manoel Fonseca Pires destaca que “a afetação ao uso comum pode advir de um ato administrativo que reconhece a regularidade de um Loteamento e então recebe as ruas e as suas praças como um bem público”²⁸³.

No Loteamento de Acesso Controlado “as vias de comunicação, praças e espaços livres do parcelamento continuam sendo de propriedade do Município, alterando-se apenas o direito de uso”²⁸⁴, não havendo a transformação da natureza jurídica desses bens, tampouco de sua titulação. Referidos bens permanecem, na sua grande maioria, como sendo bens de uso comum do povo e, como tal, sujeitos ao regime jurídico administrativo²⁸⁵.

Aliás, como adverte ValestanMilhomen Costa, não se pode confundir a natureza do bem – comum, especial e dominical – com a natureza do uso do bem, a qual pode ser de uso comum ou uso especial²⁸⁶. “O fato de restringir a fruição do bem não compromete, sempre e necessariamente, a natureza jurídica do bem restringido”²⁸⁷.

Complementando, Hely Lopes Meirelles defende que, independente da natureza dos bens públicos, todos são passíveis de utilização especial por particulares, o que denomina de “uso especial de bem público”²⁸⁸. Para isso, é necessário que haja consentimento do Poder Público, o que pode ocorrer com a formalização de um contrato administrativo com o interessado, mediante a

²⁸² KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014.

²⁸³ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos: natureza jurídica**. São Paulo: QuartierLatin, 2006.p. 62.

²⁸⁴ VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 55.

²⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 679.

²⁸⁶ COSTA, ValestanMilhomen da. A juridicidade dos loteamentos fechados com a publicidade no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 31, n. 64, p.103-154, jan./jun. 2008.

²⁸⁷ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos: natureza jurídica**. São Paulo: QuartierLatin, 2006.p. 96.

²⁸⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 317.

concessão de uso de bem público ou por um ato unilateral do Poder Público, pela autorização ou permissão de uso²⁸⁹.

No Loteamento, sendo a natureza jurídica desses bens como de uso comum (ou em determinadas situações como bens de uso especial), a utilização pelo particular “deve ser feita por instrumentos jurídicos próprios do direito público, como a autorização, a permissão ou a concessão de uso, todos eles marcados pela preponderância do interesse público e com nota de precariedade”²⁹⁰.

Logo, antes das alterações promovidas pela Lei n. 13.465/2017 na Lei 6.766/1979, não havia regulamentação sobre os Loteamentos de Acesso Controlado, razão pela qual, como subsídio para compatibilizar a restrição do uso desses bens públicos, o Poder Público Municipal utilizava os indigitados instrumentos administrativos: a autorização, a permissão ou a concessão de uso.

Oportuno ressaltar que existem outras formas de utilização privativa dos bens públicos, como, por exemplo, a concessão de direito real de uso²⁹¹, as quais não serão analisadas por não apresentar relação com o tema proposto: o controle de acesso aos bens públicos.

Destarte, passa-se a uma breve análise da autorização, permissão e concessão de uso.

A autorização de uso consubstancia-se em um ato administrativo discricionário, unilateral e a título precário, pelo qual o Poder Público confere ao

²⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 316-317.

²⁹⁰ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.p. 49.

²⁹¹ A concessão de direito real de uso constitui um direito real tipificado no artigo 1.225, XII, do Código Civil e regulamentado pelo artigo 7º do Decreto-lei 271/1967, que assim dispõe: É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas. (BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.)

Diante disso, constata-se que os Loteamentos de Acesso Controlado não se enquadram nas finalidades previstas na lei, razão pela inadequada a utilização desse direito real como instrumento hábil a permitir a utilização dos bens públicos por particular.

particular a faculdade de utilizar determinado bem público. Discrecionário em razão da conveniência e oportunidade da Administração em conceder o uso ao particular; unilateral, pois a manifestação da vontade é apenas do Poder Público, em que pese ser o particular o interessado no uso e, notadamente, precário, porquanto a autorização deverá ser outorgada em caráter transitório e apenas a atividades irrelevantes para o Poder Público.²⁹²

Aliás, o bem público cuja autorização é outorgada ao particular deverá ser utilizado “necessariamente para eventos ou situações que pela sua natureza não se estendam no tempo”²⁹³.

Essa característica já esgota a possibilidade desse instrumento jurídico ser utilizado na hipótese analisada na presente Dissertação. Isso porque o fechamento desses espaços públicos ocorre permanentemente e, uma vez consolidado, ninguém deseja o seu desfazimento: os adquirentes dos Lotes especialmente em razão da segurança desses empreendimentos e o Poder Público por não ter mais os encargos com o custeio e a manutenção desses espaços, embora isso não possa caracterizar o interesse público exigido para a legalidade do ato.

Portanto, a autorização, se concedida, além de não ser conveniente aos adquirentes dos Lotes, desvirtuaria-se de seus objetivos básicos para satisfazer interesses exclusivamente privados, não podendo ser utilizada no caso em testilha.

Por sua vez, a permissão de uso de bem público caracteriza-se como o “meio pelo qual o poder público discricionariamente consente em que bem público possa ser usado, em caráter privado e de modo continuado, por particular”²⁹⁴, visando atender tanto o interesse do particular como o interesse público.

²⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 318.

²⁹³ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p.834.

²⁹⁴ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p.840.

Assim, a “principal característica da permissão de uso é que o particular se utiliza privativamente do bem, com o objetivo de atender ao seu interesse privativo e, da mesma forma, ao interesse público”²⁹⁵.

Portanto, tal qual a autorização, a permissão não é o instrumento adequado para conferir o uso privativo desses bens em razão de sua instabilidade e incerteza, pois se trata de ato unilateral e precário, que pode ser revogada a qualquer tempo.²⁹⁶

Marcelo Buzaglo Dantas, analisando a autorização e a permissão do uso do bem público na hipótese dos loteamentos fechados, conclui com maestria:

Neste caso, é importante ressaltar que a consulente poderia ficar à mercê da precariedade da autorização ou da permissão, o que implicaria em um constante risco ao empreendimento, que poderia ter a sua outorga revogada por simples ato do Poder Público, uma vez que este pode perfeitamente, *motu proprio*, revogar o ato administrativo permissivo²⁹⁷.

Por derradeiro, a concessão de uso de bem público consiste em um contrato administrativo por meio do qual o Poder Público confere a um particular a utilização privativa do bem público, por um prazo determinado, em geral mais prolongado que nos demais instrumentos estatais de outorga de uso²⁹⁸. A grande característica é a preponderância do interesse público sobre o particular, já que o uso que o concessionário deve exercer terá que ser compatível com a destinação principal do bem ou atender a outro fim de interesse coletivo.

Aliás, conforme preleciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando “a concessão implica utilização de bem de uso comum do povo, a outorga só é possível para fins de interesse público”²⁹⁹.

Vislumbra-se que a permissão se difere da concessão especialmente pela forma jurídica com a qual se exterioriza – ato administrativo unilateral e, como tal,

²⁹⁵ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 150.

²⁹⁶ PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006.p. 91.

²⁹⁷ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Condomínio e parcelamento do solo urbano. Figuras jurídicas diferentes... Florianópolis, 28 mar. 2016. Disponibilizado pelo autor. (Itálicos no original).

²⁹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1218-1219.

²⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 698.

discrecional e precário³⁰⁰, enquanto a concessão, por ser contratual e bilateral, não é dotada de precariedade. Mas ambos os instrumentos demandam o interesse coletivo, como bem explana a doutrina:

Qualquer bem municipal admite a permissão de uso especial a particular, desde que a utilização seja também de interesse da coletividade que irá fruir de certas vantagens desse uso, que se assemelha a um serviço de utilidade pública, tal como ocorre com as bancas de jornais em praças, os vestiários em praias e outras instalações particulares convenientes em logradouros públicos. Se não houver interesse para a comunidade, mas tão-somente para o particular, o uso não deve ser permitido nem concedido, mas simplesmente autorizado em caráter precaríssimo³⁰¹.

Logo, a concessão ou permissão aos particulares não pode beneficiar poucas pessoas, sob pena de ser considerado inviável e ilegal o contrato ou ato administrativo que o formaliza³⁰².

Diante disso, denota-se que ambos os instrumentos – permissão e concessão de uso de bem público – demandam um interesse público, o que não se vislumbra na hipótese de fechamentos dos espaços públicos do Loteamento. Poder-se-ia sustentar, assim, que o instituto da autorização poderia atender ao interesse predominantemente dos particulares. Todavia, conforme mencionado, referido instrumento jurídico detém o caráter de precário e, necessariamente, transitório, não sendo adequado para atender a finalidade dos Loteamentos de Acesso Controlado.

Por essas razões, anteriormente a vigência da Lei n. 13.465/2017, mesmo que reconhecida a prerrogativa conferida pela Constituição Federal ao Município para legislar sobre os assuntos de interesse local e disciplinar a ordenação do solo urbano, inexistia um instrumento jurídico adequado capaz de legitimar a restrição ao uso dos bens públicos, mormente pela ausência de interesse público no ato³⁰³.

Destarte, inegável que a edição da Lei 13.465/2017 revela-se de extrema importância para adequar o Direito à realidade brasileira, proporcionando segurança jurídica para a implantação desse tipo empreendimento.

³⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 695.

³⁰¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 319.

³⁰² SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.p. 53.

³⁰³ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 163.

3.2 A LEI N. 13.465/2017 E A REGULAMENTAÇÃO DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO

Para que haja um Loteamento é necessária a presença dos seguintes requisitos: existência de uma Gleba, que esta seja dividida em Lotes, estes que são destinados à edificação e com a abertura ou modificação de logradouro público.

Por sua vez, os Lotes que integram o Loteamento de Acesso Controlado têm a peculiaridade, como o próprio nome indica, de permitir que haja um controle de acesso aos espaços públicos, exigindo do interessado a identificação para o ingresso nesses locais. Para tanto, o legislador inseriu o parágrafo 8º no artigo 2º da Lei n. 6.766/1979, passando a dispor, *verbis*:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

[...]

§ 1º - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

[...]

§ 8º Constitui **loteamento de acesso controlado** a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por **ato do poder público Municipal**, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados³⁰⁴.

Depreende-se que a primeira grande modificação foi na própria nomenclatura do empreendimento, antes denominada de loteamento fechado e, atualmente, de Loteamento de Acesso Controlado. Nesses termos, se a pessoa se identificar ou estiver previamente cadastrada, é vedado obstar o seu ingresso no local.

Em Parecer Jurídico sobre o tema, Marcelo Buzaglo Dantas enfatiza que “a modalidade regulamentada não permite o bloqueio do acesso a quem quer que

³⁰⁴ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. (Grifos não constam no original).

seja. As ruas e logradouros internos permanecem sendo públicos, utilizados e geridos por meio de ato do Poder Público, sendo possível apenas o seu controle”³⁰⁵.

A corroborar essa assertiva, merecem destaque os ensinamentos de Mario do Carmo Ricalde:

O que o art. 2º, § 8º, da Lei no 6.766/79 deixou claro é que jamais poderá ser bloqueado o acesso de veículo algum ou de pessoa alguma, se o condutor ou o pedestre se identificar e autorizar o seu cadastramento. Há o interesse público de impedir a feudalização das cidades e o atordoamento do fluxo de veículos e de pessoas por conta de bloqueios indevidos à circulação em vias públicas. Lembre-se de que, no loteamento de acesso controlado, as vias de circulação são bens públicos municipais, o que justifica o direito de qualquer pessoa devidamente identificada circular através delas³⁰⁶

Além disso, o controle de acesso ao Loteamento deverá ser regulamentado pelo Município, corroborando o posicionamento de ser este o Ente Federativo competente para executar a política urbana sobre a ocupação, a expansão e o desenvolvimento urbanos.

Além dessa importante confirmação da competência constitucionalmente conferida aos Municípios para autorizar a implantação desses núcleos habitacionais, a Lei n. 13.465/2017 trouxe duas inovações importantes: a) disciplinou o instrumento jurídico hábil a controlar o acesso a esses Loteamentos e, conseqüentemente, legitimar a utilização privativa dos bens públicos: o “ato do poder público Municipal” e b) dispensou a necessidade de prévia lei local municipal.

No Loteamento de Acesso Controlado, tal como o Loteamento tradicional, no momento do registro na Serventia Imobiliária ocorre a transferência das ruas e demais áreas institucionais à titularidade do Poder Público Municipal, o que é denominado de Concurso Voluntário, já explicitado nesta Dissertação. Com a alteração da titularidade dominial, respectivos bens passam a pertencer a uma pessoa jurídica de direito público interno, sendo, pois, considerados bens públicos.

Com efeito, com o acréscimo do § 8º ao artigo 2º da Lei n. 6.766/1979, o controle de entrada nos Loteamentos de Acesso Controlado será feito por “ato do

³⁰⁵ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Município de Ribeirão Preto/SP. Loteamento residencial e empresarial... Florianópolis, 2 out. 2018. Disponibilizado pelo autor.

³⁰⁶ RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana**: impactos da lei nº 13.465/2017. Campo Grande: Contemplar, 2018. p.163.

poder público Municipal”³⁰⁷, encerrando a controvérsia acerca do instrumento adequado para a outorga do uso privativo das vias, das praças e dos demais espaços públicos do Loteamento.

E, como não há impedimento de acesso, apenas um controle, ou seja, necessidade de identificação prévia “para ingresso e circulação pelas áreas públicas, não haverá necessidade de desafetação, porque o uso de todos será permitido, embora com condições”³⁰⁸.

De fato, os institutos de Direito Administrativo utilizados para possibilitar o uso dos bens públicos pelos particulares – concessão, autorização ou permissão – não se mostravam juridicamente adequados para solucionar o impasse.

Além disso, anteriormente à vigência da Lei n. 13.465/2017, era imprescindível a prévia existência de norma municipal local prevendo a possibilidade de instauração desses empreendimentos, sob pena de ilegalidade.

Em Parecer Jurídico proferido antes das respectivas alterações legislativas, Marcelo Buzaglo Dantas enfatizava a necessidade de lei local disciplinado os Loteamentos – até então intitulados de fechados. E isso com fulcro no Princípio da Legalidade³⁰⁹ aplicável à Administração Pública, porquanto, diferentemente dos particulares, só é dado ao Administrador Público agir com fulcro na lei. A propósito, oportuna a transcrição dos seus ensinamentos:

Isto porque, sem dúvida alguma, a possibilidade de se instituir um loteamento fechado funda-se, antes de mais nada, na prévia existência de normas jurídicas que autorizem a respectiva implantação. Ressalte-se, ademais, nesse caso específico, como

³⁰⁷ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

³⁰⁸ KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014.

³⁰⁹ Sobre o Princípio da Legalidade aplicável no âmbito da Administração Pública, colhe-se da doutrina os seguintes ensinamentos: “Não custa lembrar, por último, que, na teoria do Estado moderno, há duas funções estatais básicas: a de criar a lei (legislação) e a de executar a lei (administração e jurisdição). Esta última pressupõe o exercício da primeira, de modo que só se pode conceber a atividade administrativa diante dos parâmetros já instituídos pela atividade legisferante. Por isso é que administrar é função subjacente à de legislar. O princípio da legalidade denota exatamente essa relação: só é legítima a atividade do administrador público se estiver condizente com o disposto na lei. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 20).

bem explanamos alhures, que o Município é o ente competente para legislar sobre a matéria.

Note-se que no caso em apreço o Município de São José de Ribamar não previu, no seu Plano Diretor ou na Lei Complementar que versa sobre o uso e ocupação do solo, a possibilidade da instituição de loteamentos fechados, tornando absolutamente incabível, por ausência de previsão legal, a instituição dessa figura jurídica naquele Município.

[...]

Poder-se-ia aventar, no caso específico, que, se os loteamentos fechados não são previstos na legislação municipal em vigor, também não são proibidos, o que, por si só, teria o condão de permitir a sua existência.

Data venia, não nos parece seja esta a melhor exegese. Até porque, tratando-se de tema afeto ao Direito Público, conforme explicação detalhada em tópico anterior, é de se lembrar que os atos da Administração devem estar expressamente autorizados em lei – e não apenas que não sejam vedados pelo ordenamento, por força do que estabelece o princípio constitucional da legalidade.

[...]

Perceba-se, que, na hipótese, nem a edição de norma posterior à instituição do loteamento teve o condão de cancelar a sua legitimidade³¹⁰.

Assim, somente havia legitimidade para implantação dessa figura jurídica, caso houvesse prévia regulamentação ou no Plano Diretor ou em leis exógenas locais. Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607.940 do Distrito Federal³¹¹, cujo Relator foi o Ministro Teori Zavascki, consolidou o entendimento acerca da competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal para legislar sobre a ocupação, a expansão e o desenvolvimento urbanos, normatizando que essas matérias podem ser estabelecidas em legislação exógena ao plano diretor. No

³¹⁰ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Município de Ribeirão Preto/SP. Loteamento residencial e empresarial... Florianópolis, 2 out. 2018. Disponibilizado pelo autor.

³¹¹ Importante ressaltar que o Recurso Extraordinário n. 607.940, em que pese tenha sido julgado em data anterior a vigência da Lei n. 13.465/2017, pode ser considerado um marco na controvérsia atinente aos loteamentos, até então fechados, e, atualmente, designados de Loteamentos de Acesso Controlado. Nesse sentido, o doutrinador Marcelo Buzaglo Dantas conclui que: “o tema é de extrema relevância porque, acima de tudo, coloca uma pá de cal na controvérsia consubstanciada na competência normativa municipal sobre a matéria. Com efeito, inúmeras situações são levadas ao conhecimento do Poder Judiciário em todo o país, relacionadas ao tema. Isso porque, normalmente, tem-se entendido que as normas municipais não são aptas a disciplinar institutos não previstos na legislação federal (caso, p.ex., dos loteamentos fechados e dos condomínios de lotes) e aí se busca a intervenção do Judiciário para a decretação de inconstitucionalidade dos respectivos diplomas municipais”. (DANTAS, Marcelo Buzaglo. Considerações sobre loteamentos fechados. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso; ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coords.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Organizado por: Maria Claudia Silva Antunes de Souza e Gilson Jacobsen. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 194-211. Disponível em: <<https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx>>. Acesso em: 5 dez. 2018.)

referido caso, o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios ajuizou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2007.00.2.006486-7 visando obter a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar Distrital n. 710, de 6 de setembro de 2005, a qual regulamentava os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas – PDEU – localizados no Distrito Federal.

Referida legislação autorizou a implantação de Loteamentos de natureza fechada, mediante o fechamento físico do local e da limitação de acesso da área a ser loteada, bem como pela transferência, aos proprietários desses Lotes, dos encargos decorrentes da instalação da infraestrutura básica do projeto e dos gastos envolvidos na administração do Loteamento, tais como limpeza, conservação, consumo de água e energia elétrica. Além disso, a lei impugnada instituiu normas de planejamento urbano e criou regras específicas para contextos urbanos diferenciados, violando, no entender do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a necessidade de que essas matérias fossem estabelecidas exclusivamente no Plano Diretor local, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana de municípios com mais de vinte mil habitantes. Segundo o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a legislação distrital é inconstitucional por violar as principais regras da política de desenvolvimento urbano, as quais estabelecem ser o plano diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e, por conseguinte, indo de encontro ao previsto no artigo 182, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal manifestou-se pela admissibilidade de que lei municipal, distinta do plano diretor, regulamente o ordenamento urbano, sem que haja qualquer violação ao comando constitucional. A propósito, oportuna a transcrição de parte da referida decisão:

[...] nem toda a matéria urbanística deve estar necessariamente contida nesse Plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional. Tanto no *caput*, quanto nos dois parágrafos subsequentes do artigo 182, a Constituição utiliza locuções dotadas de significativo grau de indeterminabilidade semântica para se referir ao conteúdo do plano diretor, tais como “diretrizes gerais” (*caput*), “instrumento básico” (§ 1º) e “exigências fundamentais de ordenação”. Essa indeterminação conceitual abre espaço a legítimos preenchimentos valorativos que, sem comprometimento do núcleo normativo essencial, atendam circunstâncias especiais de espaço e de tempo.

Decerto, os preceitos em questão determinam seja o plano diretor instrumento básico, geral e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana. Isso significa que o plano há de possuir um certo grau de universalidade na percepção dos espaços habitáveis da cidade, princípio de inteireza sem o qual ficaria ele inapto para fins a que deve servir, de construir um planejamento coeso do desenvolvimento e da expansão distrital. **Contudo, isso não conduz, necessariamente, à conclusão de que todas as formas de parcelamento, uso ou ocupação do solo devam estar inteiramente disciplinadas pela Lei do Plano Diretor. Há determinados modos de aproveitamento do solo urbano que, pelas suas singularidades, podem, legitimamente, receber disciplina jurídica autônoma**³¹².

Na interpretação da Corte Superior, o *caput* do artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano terá suas diretrizes gerais fixadas no plano diretor, que expressará exigências fundamentais para que a propriedade urbana cumpra a sua função social, conforme o § 2º do referido diploma legal.

Nesse contexto, não há qualquer impedimento constitucional para que os Municípios, mediante normas esparsas, legislem sobre projetos e programas específicos de ordenamento do espaço urbano, desde que aludidas normas guardem obediência com as diretrizes gerais traçadas pelo plano diretor.

Assim, o Município pode autorizar a implantação desses empreendimentos tanto no Plano Diretor como em leis adjacentes – como já era possível anteriormente –, bem como em qualquer “ato do poder público”, ou seja, “expressão de significado amplo, abarcando tanto os atos administrativos, como os atos legislativos e judiciais”³¹³.

Portanto, eventuais Decretos Municipais; Portarias ou, até mesmo, um simples Termo de Autorização estão abrangidos no conceito legal atual do ordenamento jurídico.

³¹² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 607.940/DF. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: Distrito Federal e Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 29 de outubro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 26 fev. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>>. Acesso em: 27 de jun. 2018. (Grifos não constam no original).

³¹³ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Município de Ribeirão Preto/SP. Loteamento residencial e empresarial... Florianópolis, 2 out. 2018. Disponibilizado pelo autor.

Vislumbra-se, pois, que a *ratio* do legislador, ao mencionar “ato do poder público”, foi atribuir uma natureza jurídica ampla à forma de atuação do Município na regulamentação desses empreendimentos. Ora, caso a intenção fosse restringir somente ao Plano Diretor ou eventuais leis adjacentes, como era o entendimento anterior, assim o teria feito.

E, de certa forma, essa abrangência normativa facilitará a constituição dos Loteamentos de Acessos Controlados nos Municípios. Até mesmo porque, atualmente, não é necessária a prévia autorização legislativa do Município para implantação do Loteamento de Acesso Controlado, uma vez que a Lei Federal assim já o fez.

Destarte, basta à análise da conveniência e da oportunidade por parte do Poder Público local e a autorização do empreendimento veiculada em um dos instrumentos atualmente permitidos.

De qualquer forma, mesmo havendo a previsão genérica no plano diretor ou em disciplina jurídica autônoma autorizando os empreendimentos de acesso controlado, é imprescindível que a análise da sua viabilidade seja feita casuisticamente pelo Município, levando em consideração, sobretudo, as peculiaridades daquela localidade. Por isso, ao solicitar à municipalidade a aprovação do projeto do Loteamento, deve o loteador já manifestar a intenção de lançar o empreendimento com o perfil de acesso controlado.

E, uma vez verificada a viabilidade de empreendimentos dessa natureza naquele determinado local, cabe ao Município regulamentar o controle de acesso.

Nesse sentido, Marco Aurélio da Silva Viana assinala a necessidade de o loteador, já na etapa material do Loteamento, requerer a aprovação do empreendimento como Loteamento de Acesso Controlado e identificando, desde logo, a forma de uso, conservação e manutenção dos equipamentos comunitários³¹⁴.

Feito isso, poderá o Poder Público estabelecer as diretrizes que melhor atendam aos interesses públicos ou, até mesmo, negar o pedido do parcelador, pois:

³¹⁴ VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 52.

É compreensível que assim seja porque essa modalidade de loteamento deságua em um complexo de direitos, obrigações e deveres próprios e específicos. Mister equacionar o procedimento relativo à manutenção das vias de comunicação, ruas, praças, rede elétrica e de iluminação, pavimentação, rede de água e esgoto, telefone, etc. Indispensável saber a respeito do uso dos espaços livres, a forma de coleta de lixo, o critério de participação em tais serviços e sua manutenção, [...]”³¹⁵.

Impende acentuar, ainda, que o art. 29, inciso XII, da Constituição Federal obriga o Município a criar condições para a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”³¹⁶. Diante disso, o Poder Público Municipal não poderá prescindir da participação dos cidadãos na regulamentação desses empreendimentos fechados, mormente se a pretensão de autorizar os empreendimentos já for veiculada no plano diretor.

Analisando aludido dispositivo constitucional e a gestão democrática da Cidade na elaboração do plano diretor, Toshio Mukai elucida:

Em nosso entender, qualquer que seja a forma de participação da comunidade no planejamento municipal, alguns requisitos não poderiam ser deixados de lado: a) a representatividade popular só pode se dar por intermédio de associações; b) a participação da comunidade não é somente em relação à elaboração do plano: ela abrange todo o processo de sua formulação, desde os diagnósticos, eleição das políticas, fixação das metas e diretrizes, aprovação do anteprojeto e, após a edição da lei, suas regulamentações (leis e decretos) e a execução do plano propriamente dito³¹⁷.

Aliás, uma das premissas essenciais da política urbana atual consiste na relevância dada à participação popular nas decisões fundamentais, o que pode ser verificado nos artigos 2º, II; 4º, III, “f”; e 43 a 45, todos do Estatuto da Cidade. E, sem sombra de dúvidas, os Loteamentos de Acesso Controlado enquadram-se em um relevante assunto de interesse urbano.

Outra reflexão fundamental sobre esses empreendimentos consiste na responsabilidade pela manutenção dos espaços comuns. Isso porque, tendo em vista que essas áreas públicas são utilizadas no interesse dos proprietários dos

³¹⁵ VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 52.

³¹⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

³¹⁷ MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.p. 69.

Lotes, mister que o encargo de manter e custear os respectivos espaços fique a cargo desses particulares e não do Poder Público.

Aliás, um dos fundamentos utilizados pelos adeptos desses empreendimentos consiste no “fato do Poder Público livrar-se da manutenção desses bens”.³¹⁸

Além das despesas com a conservação dos bens públicos, mostra-se necessária a regulamentação dos serviços de portaria, vigilância e segurança do empreendimento.

Por não haver a previsão normativa de gestão dos espaços comuns nesses empreendimentos – diferentemente dos condomínios em que há a figura do síndico – a administração é feita por uma pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, constituída na modalidade de associação civil. A propósito:

A insuficiência do poder público quanto às questões de segurança, higiene, abastecimento de água, conservação de vias e logradouros públicos de uso comum do povo levou os proprietários de lotes individuais a se agruparem informalmente, de modo a comportarem-se como condôminos, sem que houvesse uma efetiva relação condominial. Esses proprietários, através de associações denominadas condomínio de adesão, ou irregulares ou de fato, elegiam a figura de um administrador para que tomasse frente face as suas necessidades, e desse modo contratavam serviços de terceiros para suprir a deficiência provocada pelo ente público³¹⁹.

Inobstante a criação de associações de moradores para administrar os espaços comuns que interessam a todos os moradores, surge a controvérsia acerca da possibilidade de compelir os não associados a contribuírem com as despesas de manutenção desses locais.

Diante disso, importante examinar a possibilidade de se impor a cobrança de taxas aos proprietários não associados, sob o fundamento da vedação ao enriquecimento sem causa, tipificado no art. 884 do Código Civil, com amparo nos objetivos da República, como relevante fator na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CRFB), na igualdade (art. 5º, *caput*, da CRFB) e no direito fundamental à propriedade (art. 5º, inciso XXII, da CRFB) *versus* o direito

³¹⁸ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 115.

³¹⁹ SOARES, Danielle Machado. **Condomínio de fato**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 82.

fundamental de liberdade de associação, previsto no artigo 5º, XX, da Constituição Federal.

3.3 EXAME DA LEGALIDADE DO PAGAMENTO COMPULSÓRIO DAS DESPESAS COMUNS NOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO

Relevante questão a ser enfrentada é a possibilidade de obrigar os proprietários dos Loteamentos de Acesso Controlado que não façam parte da associação de moradores que administra o local, a dividir os custos com serviços de manutenção dos espaços comuns, tais como a conservação das vias e praças, a manutenção do serviço de limpeza, coleta de lixo, a instalação de portarias de acesso, a segurança, entre outros.

Cediço que a liberdade de associação é garantia fundamental, com amparo no artigo 5º, inciso XX, da Constituição Federal, que garante tanto a liberdade para se associar quanto a de se desassociar, ao estabelecer: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”.³²⁰ Assim, a princípio, a imposição de pagamento de contribuição ao proprietário não associado ofende aludido princípio.

Apesar disso, a efetiva prestação desses serviços comuns beneficia os titulares dos Lotes, razão pela qual eventual negação de contribuição viola o princípio da boa fé, da igualdade (art. 5º, *caput*, da Constituição Federal) e do próprio direito fundamental à propriedade (art. 5º, inciso XXII, da Constituição Federal), além de ser uma hipótese de locupletamento sem causa vedado pelo Ordenamento Jurídico. Esse é o entendimento de Luiz Antônio Scavone Junior, *verbis*:

As despesas, tidas como contribuição à Associação de Moradores que administra os interesses comuns, é passível de cobrança em razão do princípio que veda o enriquecimento sem causa e, por analogia, aplicam-se as regras de cobrança de despesas condominiais. [...]

³²⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

Ainda que não tenha se associado – e este é um direito constitucional – não pode deixar de contribuir para as despesas comuns sob pena de enriquecer ilicitamente³²¹.

Portanto, os proprietários dos Lotes que desfrutarem, direta ou indiretamente, dos serviços prestados pela associação de moradores, seja por conta da valorização dos seus bens ou pela segurança e comodidades decorrentes dos serviços devem contribuir para as despesas geradas, sob pena de enriquecimento sem causa³²².

Acerca do tema, interessante constatação é feita por Marco Aurélio da Silva Viana ao defender a necessidade de publicidade do perfil do Loteamento em razão de suas particularidades. Referido doutrinador sustenta que o regulamento dos Loteamentos de acesso controlado deve ser averbado nas matrículas dos Lotes, com fundamento no artigo 246 da Lei de Registros Públicos³²³, que assim dispõe: “Além dos casos expressamente indicados no item II do artigo 167, serão averbados na matrícula as subrogações e outras ocorrências que, por qualquer modo, alterem o registro”³²⁴.

Elvino Silva Filho elucida a impossibilidade de registro do regramento de uso desses espaços públicos no Livro 3 - Registro Auxiliar do Ofício de Registro de Imóveis, uma vez que a Lei n. 6.015/1973 determina o registro das convenções de condomínio³²⁵, inexistentes nos Loteamentos. Entretanto, para que haja a devida publicidade ao regulamento da vida comunitária, nada impede que seja feita uma averbação na matrícula em que registrado o empreendimento, com pleno amparo no art. 246 da Lei de Registros Públicos³²⁶.

³²¹ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 117.

³²² SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 120.

³²³ VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991. p. 62-63.

³²⁴ BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

³²⁵ Nos termos do art. 178, inciso III, da Lei n. 6.015/1973: Registrar-se-ão no Livro nº 3 - Registro Auxiliaras as convenções de condomínio. (BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.)

³²⁶ SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 14, p. 13-23, jul.-dez. 1984. p. 21.

Essa averbação da natureza do empreendimento na matrícula dos imóveis poderia servir como fundamento para legitimar a cobrança das despesas de conservação das partes comuns, mesmo aos não associados. Isso porque, havendo a publicidade no fôlio real, eventual adquirente já saberá, de antemão, a necessidade de contribuir para as despesas comuns.

Luiz Antônio Scavone Junior acrescenta que a obrigação de rateio não decorre do fato de estar ou não associado, mas sim “pela publicidade dada ao regulamento pela averbação no Ofício de Registro de Imóveis onde estiver registrado o loteamento”.³²⁷

Analisando a controvérsia jurídica sobre a possibilidade ou não de cobrança de taxas aos não associados para fazer face às despesas desses espaços de interesse comum, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 432.106/RJ, datado de 20 de setembro de 2011, adotou o entendimento da inexigibilidade do pagamento por não associados, sob pena de esvaziar-se a regra constitucional da liberdade de associação. Nesse sentido, extrai-se do referido acórdão:

Colho da Constituição Federal que ninguém está compelido a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Embora o preceito se refira a obrigação de fazer, a concretude que lhe é própria apanha, também, obrigação de dar. Esta, ou bem se submete à manifestação de vontade, ou à previsão em lei. Mais do que isso, a título de evitar o que se apontou como enriquecimento sem causa, esvaziou-se a regra do inciso XX do artigo 5º, do Diploma Maior, a revelar que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado. A garantia constitucional alcança não só a associação sob o ângulo formal como também tudo que resulte desse fenômeno e, iniludivelmente, a satisfação de mensalidades ou de outra parcela, seja qual for a periodicidade, a associação pressupõe a vontade livre e espontânea do cidadão em associar-se. No caso, veio o recorrente a ser condenado a pagamento em contrariedade frontal a sentimento nutrido quanto à Associação e às obrigações que dela decorreriam³²⁸.

³²⁷ SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 119.

³²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 432.106/RJ. Recorrente: Franklin Bertholdo Vieira. Recorrido: Associação de Moradores Flamboyant (AMF). Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 20 de setembro de 2011. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 3 nov. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629287>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

Seguindo a orientação do pretório excelso, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n.1.439.163/SP, submetido ao rito dos Recursos Repetitivos, definiu a seguinte tese: "As taxas de manutenção criadas por associação de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram."³²⁹.

Essa solução não foi adotada sem controvérsias internas no Tribunal. Isso porque, o então relator do processo, Ministro Ricardo Villas Bôas Cuevas manifestou-se no sentido que a obrigatoriedade ou não no pagamento das despesas coletivas deve levar em conta o momento em que o imóvel foi adquirido em relação à constituição da associação de moradores. Caso a aquisição tenha ocorrido anteriormente a constituição da associação, estará o proprietário eximido de contribuir para o custeio de tais valores. Se posteriormente, deve obrigatoriamente responder pelas despesas coletivas, pois, nesse caso, há uma aceitação tácita do adquirente³³⁰.

Entretanto, a maioria dos Ministros acompanhou a tese do Ministro Marco Buzzi, afastando o critério temporal da aquisição como condicionante ao pagamento ou não das despesas, a qual deve estar limitada ao fato de ser ou não o proprietário associado, em atenção aos princípios constitucionais da legalidade e da liberdade associativa. Nesse sentido:

Concluindo, a aquisição de imóvel situado em loteamento fechado em data anterior à constituição da associação não pode, nos termos da jurisprudência sufragada por este Superior Tribunal de Justiça, impor ao adquirente que não se associou, nem a ela aderiu, a cobrança de encargos. Se a compra se opera em data posterior à constituição da associação, na ausência de fonte criadora da obrigação (lei ou contrato), é defeso ao poder jurisdicional, apenas

³²⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.439.163/SP(2014/0037970-0). Recorrente: Marcelo Viana. Recorrido: Associação dos Proprietários em Residencial Rubi. Relator: Min. Ricardo Villas BôasCueva. Relator para o acórdão: Min. Marco Buzzi. Brasília, 11 de março de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400379700&dt_publicacao=22/05/2015>. Acesso em: 10 dez. 2018.

³³⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.439.163/SP(2014/0037970-0). Recorrente: Marcelo Viana. Recorrido: Associação dos Proprietários em Residencial Rubi. Relator: Min. Ricardo Villas BôasCueva. Relator para o acórdão: Min. Marco Buzzi. Brasília, 11 de março de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400379700&dt_publicacao=22/05/2015>. Acesso em: 10 dez. 2018.

calcado no princípio enriquecimento sem causa, em detrimento aos princípios constitucionais da legalidade e da liberdade associativa, instituir um dever tácito a terceiros, pois, ainda que se admita a colisão de princípios norteadores, prevalece, dentre eles, dada a verticalidade de preponderância, os preceitos constitucionais, cabendo tão-somente ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da repercussão geral, afastá-los se assim o desejar ou entender³³¹.

Apesar da existência de julgados no Supremo Tribunal Federal e da tese firmada pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido da inexigibilidade do pagamento por não associados, a celeuma ainda não restou definitivamente resolvida.

Isso porque se encontra pendente de julgamento³³² no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário n. 695.911/SP³³³, cujo Relator atual é o Ministro Dias Toffoli, tendo sido reconhecida a Repercussão Geral do tema. A ação foi proposta por uma proprietária de um lote em um loteamento fechado, que, por não ser associada, entendeu indevida a cobrança das taxas de manutenção e conservação de áreas internas. O Tribunal de São Paulo julgou improcedente a ação, sob o argumento de que, uma vez que o morador usufrui os benefícios oferecidos pela associação há inegável acréscimo patrimonial, constituindo, assim, enriquecimento ilícito a não contribuição com as despesas.

No caso, o Ministério Público Federal manifestou-se no sentido de ser devida a cobrança da contribuição, sendo irrelevante a circunstância de ser o proprietário associado ou não, sob os fundamentos dos princípios da equidade, da eticidade e da vedação de enriquecimento sem causa, este último com fulcro nos

³³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.439.163/SP(2014/0037970-0). Recorrente: Marcelo Viana. Recorrido: Associação dos Proprietários em Residencial Rubi. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Relator para o acórdão: Min. Marco Buzzi. Brasília, 11 de março de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400379700&dt_publicacao=22/05/2015>. Acesso em: 10 dez. 2018.

³³² Até a conclusão da presente Dissertação (dezembro de 2018), o processo encontrava-se concluso para o Relator.

³³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 695.911/SP. Recorrente: Teresinha dos Santos. Recorrida: Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol (APAPS). Relator: Min. Dias Toffoli. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, fev. 2019. Processo em trâmite. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4262142>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

objetivos da República, como relevante fator na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I, da CF)³³⁴.

Diante disso, vislumbra-se que “organizar a vida em comum dentro dos muros dessas áreas residenciais tem se mostrado bastante complicado”.³³⁵

Apesar da questão jurídica controvertida, a Lei n. 13.465/2017 não resolveu a celeuma. Houve o acréscimo do artigo 36-A na Lei n. 6.766/1979, disciplinando:

Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas **associações de proprietários** de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, **vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.**
Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo **sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos**, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos³³⁶.

Com efeito, o legislador infraconstitucional perdeu a oportunidade de regulamentar a celeuma existente atualmente no tocante a cobrança das despesas para custear os espaços internos dos Loteamentos de Acesso Controlado. Conforme visto, tais espaços, embora de natureza pública, estão destinados a servir aos moradores do local, sendo razoável que os serviços de conservação e melhoria sejam suportados pelos beneficiários e não pelo Poder Público.

Apesar disso, não há embasamento legal que obrigue a vinculação à associação criada para gerir esses espaços internos e, conseqüentemente, no

³³⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. Parecer nº 8642 / RJMB. In: _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 695.911/SP. Recorrente: Teresinha dos Santos. Recorrida: Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol (APAPS). Relator: Min. Dias Toffoli. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Brasília, fev. 2019. Processo em trâmite. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=2707464&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

³³⁵ CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.p. 275.

³³⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018. (Grifos não constam no original).

custeio desses encargos elementares a manutenção do empreendimento, criando um conflito entre os demais moradores associados.

E, mesmo após as recentes alterações legislativas promovidas, essa problemática ainda carece de solução adequada.

Destarte, pelo exposto, conclui-se que o Loteamento de Acesso Controlado se constitui em um núcleo urbanizado em conformidade com a legislação do parcelamento do solo urbano em geral.

Além da normatização dos Loteamentos de Acesso Controlado, a Lei n. 13.465/2017 também disciplinou uma forma distinta de ocupação do solo urbano, intitulada de Condomínios de Lotes, sendo imperiosa a diferenciação das duas figuras jurídicas, pois, em diversas situações costumam ser confundidas, seja pela doutrina, seja pela jurisprudência.

3.4 O CONDOMÍNIO DE LOTES

Antes de iniciarmos propriamente a análise das características do Condomínio de Lotes, mister se faz delinear as espécies de condomínio existentes no ordenamento jurídico brasileiro, quais sejam, o condomínio tradicional, o condomínio de mão única e o condomínio edilício, dando-se ênfase para esta última pela relevância e pertinência com o tema da presente Dissertação.

O condomínio tradicional, também chamado de geral e comum, consiste na situação jurídica na qual duas ou mais pessoas são titulares, simultaneamente, de uma propriedade em comum e encontra-se disciplinado a partir do artigo 1.314 do Código Civil. Referido dispositivo legal estabelece que cada proprietário pode “usar da coisa conforme sua destinação, sobre ela exercer todos os direitos compatíveis com a indivisão, reivindicá-la de terceiro, defender a sua posse e alhear a respectiva parte ideal, ou gravá-la”.

Discorrendo sobre o tema, Clóvis Beviláqua preleciona que o “condomínio, ou copropriedade, é o direito de propriedade, exercido por mais de

uma pessoa, conjuntamente, sobre uma coisa, cabendo a cada uma o mesmo poder jurídico, idealmente na totalidade e nas mínimas partes da coisa³³⁷.

Os princípios que norteiam o condomínio tradicional consistem na proibição de a alteração ou transferência da posse, do uso e do gozo sem o consentimento dos demais condôminos (artigo 1.314 do Código Civil); a obrigação de dar preferência aos demais condôminos no caso de alienação da fração ideal correspondente (artigo 504 do Código Civil) e o direito de extinção do condomínio, por qualquer dos condôminos, dada a transitoriedade do instituto (artigo 1.320 do Código Civil)³³⁸.

Por sua vez, o condomínio de mão única, derivado do Direito Germânico, caracteriza-se como a situação em que os proprietários são titulares da coisa em comum, sem determinação de partes ideais, ocasião em que um dos comunheiros não pode alienar, dispor ou alterar a sua parte sem anuência dos demais. É a situação, por exemplo, do condomínio decorrente do casamento no regime da comunhão universal de bens, em que ambos os contraentes são titulares da totalidade do patrimônio³³⁹.

Em comentários acerca das diferenças do condomínio tradicional, de origem romana, com o condomínio de mão única, Caio Mário da Silva Pereira elucida:

Esta noção de condomínio de origem romana, e por isso mesmo denominado *condominium iuris romani*, não se confunde com o condomínio germânico (*Condominium iuris germanici*), que, aliás, existe na Alemanha ao lado do outro, denominado também condomínio por quotas. No segundo (condomínio germânico) a coisa pertence à coletividade e não aos condôminos, que, desta sorte, têm apenas direitos de uso e gozo da coisa em razão da vinculação corporativa em que se encontram e não em consequência de serem sujeitos, individualmente, de direitos sobre a própria coisa. O traço diferencial do condomínio germânico está, pois, em considerar-se como propriedade coletiva ou exercida de *mão comum* (*Gesamteigentum* ou *gemeinschaftszurgesamnten Hand*), pertencendo

³³⁷ BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1951. p. 231.

³³⁸ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 3-4.

³³⁹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 45.

a coisa ao grupo ou coletividade, sem distribuição ou participação quantitativa pelos interessados³⁴⁰.

Já o condomínio edilício³⁴¹ é disciplinado do artigo 1.331 ao 1.358 do Código Civil e, no que não for contraditório, pela Lei n. 4.591/1964³⁴² e consiste na conjunção de parte de propriedade exclusiva dos titulares, com autonomia material e jurídica, e partes que são propriedade em comum dos condôminos, na proporção de suas frações e insuscetíveis de desmembramento ou alienação separada³⁴³.

No condomínio existe uma fusão de propriedade privada com propriedade comum, de sorte que o condômino é titular de uma área individual e de uma área comum com os demais titulares. Acerca do tema, a doutrina preleciona:

O regime do condomínio edilício se caracteriza pela inseparabilidade entre o direito singular e exclusivo sobre a unidade autônoma e a copropriedade sobre as partes comuns, de forma que não é possível ostentar o *status* de condômino sem ser proprietário da unidade exclusiva, pois a copropriedade está assentada no binômio *propriedade exclusiva e partes comuns*.³⁴⁴

O titular é proprietário pleno de sua unidade particular – apartamentos, lojas, escritórios, salas comerciais, vagas de garagem –, podendo alienar, ceder, gravar de ônus, prescindindo de anuência dos demais, circunstância que difere do condomínio tradicional acima mencionado. Há, portanto, independência da sua unidade. Além da propriedade exclusiva, é o proprietário limitado das partes em comuns, tais como o terreno, as áreas internas de circulação, o acesso ao logradouro público, as quais serão insuscetíveis de divisão ou de alienação destacada da unidade. Ocorre, pois, uma “simbiose orgânica e indissolúvel da

³⁴⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.p. 175. (Itálicos no original).

³⁴¹ Segundo Caio Mário da Silva Pereira, com o advento do Código Civil de 2002, houve a modificação da denominação do condomínio, antes, na égide da Lei 4.591/1964, conhecido como especial ou em planos horizontais, e agora chamado de edilício. (PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 55-56.)

³⁴² O Código Civil de 2002 (Lei n. 10.06/2002) disciplina o Condomínio Geral no Título VI e o Condomínio Edilício no Título VII, ambos do Livro III. A Lei n. 4.591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, só permanece em vigor naquilo não abrangido pelo Código Civil.

³⁴³ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 24.

³⁴⁴ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 53. Itálicos no original.

propriedade exclusiva sobre a unidade com a copropriedade que incide nas partes e coisas comuns³⁴⁵.

Destarte, há uma vinculação da unidade privativa a uma fração ideal do solo e das áreas comuns, o que, nos ensinamentos do doutrinador Flávio Tartuce, constitui uma situação jurídica *propter rem*. E conceitua:

Alerte-se que, essa vinculação da unidade privativa a uma fração ideal do solo e das áreas comuns constitui uma situação jurídica *propter rem*. Isso significa que essa situação jurídica não depende da pessoa que seja a proprietário do bem, e sim apenas da própria existência do bem. Em outras palavras, quem adquirir a propriedade da unidade privativa necessariamente adquire a propriedade da respectiva fração ideal do solo e das áreas comuns³⁴⁶.

Verifica-se, portanto, que no regime do condomínio edilício existe uma fusão entre a propriedade das áreas privativas e a propriedade das áreas comuns. Estas são inseparáveis da propriedade individual de cada condômino, a teor do que dispõe o artigo 1.339 do Código Civil.

E os condôminos são proprietários exclusivos não só das partes privativas, como também das vias internas de circulação, das áreas livres, dos espaços de lazer e demais partes comuns, nos termos do artigo 1.331, § 2º, do Código Civil, *verbis*:

Art. 1.331. Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos.
[...]

§ 2º O solo, a estrutura do prédio, o telhado, a rede geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, a calefação e refrigeração centrais, e as demais partes comuns, inclusive o acesso ao logradouro público, são utilizados em comum pelos condôminos, não podendo ser alienados separadamente, ou divididos³⁴⁷.

³⁴⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.p. 182-183.

³⁴⁶ TARTUCE, Flávio. Novidades da lei nº 13.465/2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/478658357/novidades-da-lei-n-13465-2017-o-condominio-de-lotes-o-condominio-urbano-simples-e-o-loteamento-de-acesso-controlado>>. Acesso em: 21 jul. 2018. (Itálicos no original).

³⁴⁷ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

Destarte, todas as áreas existentes no Condomínio, sejam de uso privativo ou comum, são privadas, não havendo transferência de área ao Poder Público, o que difere dos Loteamentos conforme já explicitado.

Para custear os gastos decorrentes das partes comuns é dever dos condôminos “contribuir para as despesas do condomínio na proporção das suas frações ideais, salvo disposição em contrário na convenção”³⁴⁸, nos termos do artigo 1.336, I, do Código Civil.

Assim, um dos deveres dos proprietários é contribuir para as despesas necessárias à manutenção dos espaços comuns. Conforme ensina Flauzilino Araújo dos Santos, tanto as despesas ordinárias ou de custeio, como as extraordinárias possuem a natureza jurídica de obrigações *propter rem*, ou seja, “incumbem ao proprietário ou possuidor de uma coisa somente pelo fato de sê-lo”³⁴⁹, bem como se transmitem ao sucessor, nos termos do artigo 1.345 do Código Civil: “o adquirente de unidade responde pelos débitos do alienante, em relação ao condomínio, inclusive multas e juros moratórios”³⁵⁰.

A satisfação desses encargos é de extrema importância na manutenção do condomínio, devendo o síndico efetuar a cobrança, impor multas em caso de atrasos e, ainda, promover a execução na hipótese de inadimplemento ou recusa de pagamento³⁵¹.

Para a constituição de um condomínio são necessários três atos, quais sejam: ato de Instituição, a Convenção de Condomínio e o Regimento Interno. A propósito estabelece o artigo 1.332 do Código Civil:

Art. 1.332. Institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo constar daquele ato, além do disposto em lei especial:

³⁴⁸ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁴⁹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 187.

³⁵⁰ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁵¹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 187.

- I - a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns;
- II - a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns;
- III - o fim a que as unidades se destinam³⁵².

A Convenção de Condomínio possui a natureza jurídica de estatutária ou institucional, obrigando todos os condôminos atuais e futuros, bem como eventuais ocupantes das unidades habitacionais. Consiste na lei interna que regula toda a vida dos condôminos. Por sua vez, o Regimento Interno complementa a Convenção e tem o escopo de estabelecer regramentos mais específicos sobre as relações condominiais³⁵³.

A natureza jurídica dos condomínios edilícios constitui-se em um tema controverso pelos operadores do Direito, tendo em vista peculiaridade do fenômeno, no qual coexiste, simultaneamente, a propriedade individual com a propriedade comum.

A teoria da sociedade imobiliária que concebe o condomínio edilício como uma sociedade constituída pelos proprietários não foi adotada no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Isso porque, no condomínio edilício, ausente a *affectiosocietatis*³⁵⁴, não prevalece o objetivo de lucro e não há a separação patrimonial dos sócios e da pessoa jurídica, circunstâncias que afastam a natureza jurídica do instituto como sociedade³⁵⁵.

Da mesma forma, controverso o reconhecimento da personalidade jurídica do instituto. Inicialmente, verifica-se que o condomínio edilício não está

³⁵² BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁵³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 128.

³⁵⁴ “Entende-se por *affectiosocietatis* a intenção, a vontade, ou afeição de se juntar, de se associar, para a obtenção de um fim comum, e de assim pertencer até o momento em que seja quebrada a fidejussão de um sócio em relação ao outro, ou dos sócios em relação à sociedade”. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno no recurso especial nº 1.479.860/RJ (2014/0066204-5). Agravante: Edilene Cândido da Silva e Armazém Carioca Restaurante e Mercadoria Ltda. Agravado: Raquel Maria de Oliveira Torres. Relator: Min. Lázaro Guimarães. Brasília, 20 de setembro de 2018. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 26 set. 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1754140&num_registro=201400662045&data=20180926&formato=PDF>. Acesso em: 4 set. 2018.)

³⁵⁵ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 60.

previsto no rol de pessoas jurídicas de direito privado, elencado no art. 44 do Código Civil³⁵⁶.

Neste diapasão, verifica-se a prevalência da corrente negativista³⁵⁷, na qual se nega a existência de personalidade jurídica aos condomínios, porque não existe uma pessoa jurídica titular das unidades autônomas e das partes comuns³⁵⁸.

Sobre o tema, Caio Mário da Silva Pereira preleciona que o vínculo jurídico que congrega os condôminos não é a comunhão de vontades – vínculo pessoal –, mas sim a titularidade de um direito real, especialmente decorrente da copropriedade das partes comuns. E arremata:

Aqui os proprietários não são associados. O domínio do imóvel não pertence a uma pessoa jurídica. A reunião dos condomínios é *destituída de personalidade*. Falta completamente a *affectiosocietatis*. E se um vínculo jurídico os congrega, não é certamente, pessoal, mas real, representados os direitos dos condôminos pelos atributos dominiais sobre a unidade e uma copropriedade indivisa, indissociável daqueles, sobre as coisas comuns³⁵⁹.

Referido doutrinador conclui que o condomínio edilício não se identifica com qualquer dos institutos jurídicos tradicionais, constituindo-se em um “direito diferente, que amálgama ou funde as noções de propriedade e de copropriedade”, ocorrendo, portanto, uma “fusão dos conceitos de domínio singular ou exclusivo e de domínio plural ou comum, para a criação de um conceito próprio”³⁶⁰.

³⁵⁶ Código Civil. Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas; (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003)

V - os partidos políticos. (Incluído pela Lei nº 10.825, de 22.12.2003).

³⁵⁷ Em sentido contrário, os enunciados 90 e 246 das Jornadas de Direito Civil da Justiça Comum Federal, reconhecem a personalidade jurídica ao condomínio edilício: “Deve ser reconhecida personalidade jurídica ao condomínio edilício”. (ENUNCIADO n. 90. In: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 1., 2002, Brasília. **Portal do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, 2003. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/718>>. Acesso em: 15 set. 2017; ENUNCIADO n. 246. In: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 3., 2004, Brasília. **Portal do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/478>>. Acesso em: 15 set. 2017.)

³⁵⁸ AVVAD, Pedro Elias. **Condomínio edilício**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 24.

³⁵⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p. 62. (Itálicos no original).

³⁶⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.p. 67.

Da mesma forma, o Superior Tribunal de Justiça corroborou a tese que considera o condomínio um ente despersonalizado, pois “não há interesse social ou econômico relevante que justifique a personalização dos condomínios, uma vez que estes se destinam exclusivamente a atender aos interesses dos condôminos”³⁶¹.

Existem duas modalidades de condomínio edilício: horizontal ou vertical. No condomínio edilício horizontal as unidades autônomas estão sobrepostas em andares, ou seja, em planos virtuais horizontais, como ocorre nos edifícios de apartamentos. No condomínio vertical as unidades privativas estão no plano vertical, constituindo-se em unidades térreas ou assobradadas, como no caso dos condomínios de casas³⁶². O que difere, portanto, o condomínio horizontal do vertical é a forma de edificação, que pode ser em casas ou em edifícios de pavimento.

Oportuno ressaltar que “embora o Código Civil se refira a edificações, omitindo-se a conjunto de casas, a expressão também deve alcançar o condomínio formado de casas. Importa o fato de existirem partes exclusivas e partes comuns”³⁶³, cuja previsão legal se encontra disciplinada no artigo 8º, alínea “a”, da Lei n. 4.591/1964, nos seguintes termos:

Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste ou o promitente cessionário sobre êle 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;

³⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.486.478/PR (2014/0258449-3). Recorrente: José de Assis Pereira Assessoria Condominial S/C Ltda. Recorrido: Condomínio Edifício Gavazzoni. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 5 de abril de 2016. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201402584493&dt_publicacao=28/04/2016>. Acesso em: 5 dez. 2018.

³⁶² TARTUCE, Flávio. Novidades da lei nº 13.465/2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/478658357/novidades-da-lei-n-13465-2017-o-condominio-de-lotes-o-condominio-urbano-simples-e-o-loteamento-de-acesso-controlado>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

³⁶³ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 24.

Ao aludir sobre as peculiaridades do condomínio de casas, Caio Mário da Silva Pereira assim pondera:

Diversamente da propriedade horizontal típica, em que a cada unidade se vinculam apenas a quota ideal do terreno e partes comuns, aqui existem uma unidade autônoma, uma parte de terreno edificado, uma parte de terreno reservada como de utilidade exclusiva para jardim ou quintal e ainda a fração ideal sobre o que constitui o condomínio [...].

O princípio jurídico dominante é o mesmo do edifício urbano, guardadas as peculiaridades especiais. Cada titular é o dono da sua unidade e, como se lhe reserva um terreno à utilização exclusiva, pode cercá-lo ou fechá-lo, observando o tipo de tapume previsto na convenção. Pode aliená-lo com o terreno reservado. Entretanto, não lhe assiste o direito de dissociar a sua unidade do conjunto condominial nem separá-la da fração ideal que lhe corresponde nesse conjunto. E muito menos apropriar-se das partes de uso comum ou embaraçar sua utilização pelos demais. E tem de se sujeitar às regras da Convenção do Condomínio, observando as restrições nela constantes, a regulamentos do uso por todos, enfim, obedecendo às normas do direito estatutário, além do direito comum, porque instituídas em benefício da convivência, que um dos condôminos não pode egoisticamente perturbar³⁶⁴.

Logo, tanto a propriedade condominial edilícia como o condomínio de casas estão sujeitos ao mesmo regime jurídico, havendo diferença apenas na forma pelo qual o empreendimento é edificado.

O Condomínio de Lotes, por sua vez, é uma subespécie do condomínio de casas, mas com a peculiaridade de ser comercializado apenas Lote de terreno e não casas previamente construídas ou, ao menos, com projeto previamente aprovado. Antes do advento da Lei n. 13.465/2017, em 11 de Julho de 2017, subsistia grande controvérsia acerca da legalidade desses empreendimentos, conforme se passará a expor.

3.4.1 A controvérsia existente sobre a viabilidade jurídica do Condomínio de Lotes

Antes do advento da Lei n. 13.465/2017, em 11 de Julho de 2017, os adeptos da corrente favorável aos Condomínios de Lotes baseavam-se no artigo 8º, alínea “a”, da Lei n. 4.591/1964 – que normatiza o condomínio de casas –, em

³⁶⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 53-54.

conjunto com o artigo 3º do Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967, que equiparava o loteador ao incorporador, dos compradores de Lote aos condôminos e das obras de infraestrutura à construção da edificação. Esse era o entendimento de MelhimNamemChalhub:

Os condomínios de lotes de terreno urbano, sem construção, caracterizam-se pela divisão de uma gleba de terra em quinhões autônomos (lotes); os lotes constituem unidades imobiliárias autônomas atribuídas à propriedade individual dos respectivos adquirentes, existindo ainda partes da gleba que pertencem em comum a todos os titulares dos lotes, e essas partes são as vias internas de circulação e outras coisas que, por sua natureza, destinam-se ao uso comum. Essa espécie de condomínio é objeto do art. 3º do Dec.-Lei 271/1967, combinado com o art. 8º da Lei 4.591/64 e com os arts. 1.331 e seguintes do Código Civil; sua implantação é regulamentada pelos municípios, por força da competência que lhes atribui a Constituição em matéria urbanística.³⁶⁵

Conforme se infere no artigo 8º, alínea “a”, da Lei n. 4.591/1964 –acima transcrito – o legislador ordinário, ao disciplinar o condomínio edilício de casas, popularmente conhecido como condomínio deitado, referiu-se, conforme assevera Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald “a casas térreas, vinculando-se o terreno a um plano de construção e não, simplesmente, a Lotes de terreno, como na Lei de Parcelamento do Solo”. Aludidos doutrinadores acrescentam que a “edificação adere ao lote e será erigida nos moldes do projeto específico descrito na convenção condominial”³⁶⁶.

Destarte, “existe a unidade autônoma edificada, além de uma área reservada para utilização exclusiva como jardim ou quintal e, finalmente, uma fração ideal que incidirá sobre as áreas comuns”³⁶⁷, havendo, portanto, áreas que são propriedade em comum dos condomínios e partes de uso exclusivo, que consistem nas unidades autônomas edificadas.

Em análise a Lei n. 4.591/1964, WanderliAcilloGaetti elucida:

³⁶⁵ CHALHUB, MelhimNamem. Condomínio de lotes de terreno urbano. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais). p. 1235-1236.

³⁶⁶ FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 730.

³⁶⁷ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012. p. 38.

Na Lei 4.591/1964 está determinado que, para que se institua um empreendimento imobiliário no regime condominial, terá que haver, sempre e forçosamente, uma edificação relacionada com o terreno. Se esta regra for aplicada aos condomínios de casa é forçoso concluirmos que o incorporador poderá comercializar unidades a serem construídas, jamais lotes para construção futura³⁶⁸.

Inferese, a partir dessa premissa, que, para a edificação de condomínio de casas, tornava-se imprescindível a vinculação do terreno à efetiva construção, não podendo, assim, o empreendedor utilizar dessa legislação para a venda apenas de Lotes, sem qualquer edificação ou, ao menos projeto de execução previamente aprovado. Caso pretendesse proceder na venda apenas de Lotes era necessário cumprir os requisitos do parcelamento do solo, previstos na Lei n. 6.766/1979.

Sobre o tema, não é demasiado transcrever os seguintes ensinamentos:

[...] enquanto não houver disciplinamento específico, a aplicabilidade das regras do condomínio edilício para o condomínio urbanístico de casas térreas ou assobradas, por concepção doutrinária e jurisprudencial, exige expressa vinculação ao projeto de construção ou edificação da unidade imobiliária, de sorte que o incorporador deverá comercializar unidades prontas ou a serem construídas e não simples lotes de terreno para a edificação³⁶⁹.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 709.403, manifestou-se no sentido da inadmissibilidade de condomínio sem vinculação à edificação, não sendo suficiente a finalidade habitacional. Referido julgado analisou as diferenças existentes entre os Loteamentos e os condomínios de casas (denominado também de condomínios horizontal de casa), sendo oportuna a transcrição de parte do acórdão:

Com base nessas considerações, pode-se inferir que o loteamento, disciplinado pela Lei 6.766/79, difere-se do condomínio horizontal de casas, regulado pela Lei 4.591/64 (art. 8º). E a diferença fundamental entre o loteamento (inclusive o fechado) e o condomínio horizontal de casas consubstancia-se no fato de que, no primeiro, há mero intuito de edificação (finalidade habitacional), sem que, para tanto, haja sequer plano aprovado de construção. No segundo, no entanto, se

³⁶⁸ GAETTI, WanderliAcillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.34, n.70, p. 173-223, jan./jun. 2011. p. 208-209.

³⁶⁹ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012. p. 155.

ainda não houver a edificação pronta ou em construção, deve, ao menos, existir aprovação de um projeto de construção³⁷⁰.

Esses argumentos, por si só, já obstavam a legalidade dos Condomínios de Lotes. E não era só. A própria vigência do artigo 3º do Decreto-Lei n. 271/1967, também utilizada como supedâneo aos que defendiam a legalidade dos Condomínios de Lotes, era divergente. O dispositivo preconizava:

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 infra-estrutura à construção da edificação.

§ 1º O Poder Executivo, dentro de 180 dias regulamentará este decreto-lei, especialmente quanto à aplicação da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, aos loteamentos, fazendo inclusive as necessárias adaptações.

Conforme se infere, referido artigo possibilitava a aplicação da Lei n. 4.591/1964 “aos loteamentos”, equiparando os institutos jurídicos. Entretanto, foi editado em data anterior à Lei n. 6.766/1979, que disciplinou integralmente as formas de parcelamento do solo para fins urbanos, seja na espécie Desmembramento ou Loteamento.

Assim, caso o empreendedor pretendesse alienar Lotes isolados deveria seguir as determinações Lei n. 6.766/1979, com a consequente transferência de parcela da área para a titularidade do Município.

A controvérsia jurídica sobre o tema era tão grande que, no ano de 2015, a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi instada a se manifestar respeito da viabilidade de reger, em suas Normas de Serviço³⁷¹, os Condomínios de Lotes, tendo concluído pela impossibilidade de edificação de empreendimentos dessa natureza, sobretudo em razão da desvinculação do lote à construção e da consequente burla a Lei de Parcelamento do Solo. Nesse sentido:

³⁷⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 709.403/SP (2004/0174391-0). Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Sanp Agropecuária Ltda. e outros. Relator: Min. Raul Araújo. Brasília, 6 de dezembro de 2011. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 10 fev. 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1110874&num_registro=200401743910&data=20120210&formato=PDF>. Acesso em: 21 dez. 2018.

³⁷¹ A finalidade de inclusão dos Condomínios de Lotes nas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça era para possibilitar que os Registros de Imóveis do Estado de São Paulo recepcionassem positivamente esses empreendimentos.

Parece claro que não se deve dar ao art. 3º do Dec-lei 271/67 a extensão que se pretende. Logo de início já se pode desconstruir o argumento. [...] o Dec.-lei é de 1967, tempo que ainda não vigia a Lei n. 6.766. Quando, em 1979, foi editada a Lei 6.766, que regrou “o parcelamento do solo para fins urbanos”, a nova leitura do art. 3º do Dec-lei 271/67, para quem ainda quisesse lê-lo, só poderia ser: “*Aplica-se aos loteamentos...* a Lei n. 6.766/79, oras. [...] Em termos claros: a loteamentos, aplica-se a Lei n. 6.766/79; a condomínios, a Lei n. 4.591/64. Não é possível resgatar um dispositivo absolutamente isolado e revogado para querer equiparar figuras distintas, criando um retalho de loteamento/condomínio, com o claro intuito de aproveitar o que há de mais conveniente nas duas legislações. Parcela-se o solo, em regime de condomínio, mas sem os rigores da lei de parcelamento³⁷²”.

Em sentido contrário, o doutrinador MelhimNamemChalhub defendia que a superveniência da Lei n. 6.766/1979 não teve o condão de revogar o artigo 3º do Decreto-Lei n. 271, de 1967, porquanto referido dispositivo trata sobre outra espécie de divisão da propriedade, qual seja, a divisão da propriedade sob a forma condominial. E arremata:

Com efeito, ao dispor sobre a aplicação da Lei 4.591/1964 aos loteamentos, o art. 3º do referido Decreto-lei veio a permitir a instituição de condomínio sobre gleba urbana, com sua divisão em lotes, e nenhum outro diploma legal tratou posteriormente sobre a mesma matéria, nem dispondo de forma diversa do Dec-lei 271/1967, nem vedando a instituição de condomínios compostos por lotes de terreno sem construção³⁷³.

Igualmente, Arnaldo Rizzardosustenta que a Lei n. 6.766/1979 não revogou o Decreto-Lei n. 271, de 1967, mas apenas o derogou em alguns aspectos, entre os quais não se inclui o aludido artigo 3º. Conclui, por conseguinte, que o fundamento legal para a implantação desses empreendimentos está no artigo 8º, alínea “a”, da Lei n. 4.591/1964 combinado com o artigo 3º do Decreto-Lei n. 271, de 1967 que equipara as obras de infraestrutura à construção da edificação³⁷⁴. “Daí entender-se que a realização das obras básicas do empreendimento supre a necessidade da prévia construção do prédio (casa/edifício), pois o requisito legal

³⁷² SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Processo nº 2014/141294. Corregedor: Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças. São Paulo, 13 de janeiro de 2016. **Portal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2016. Disponível em:<https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/docpex/PROC2014_141294_Prov0216.pdf>. Acesso: 18 jul. 2018.

³⁷³ CHALHUB, MelhimNamem. Condomínio de lotes de terreno urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.32, n.67, p. 101-151, jul./dez.2009. p.134-135.

³⁷⁴ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 50.

contido na lei de condomínios já estará atendido tão logo a infraestrutura fique concluída”.³⁷⁵

Inobstante as controvérsias existentes sobre a viabilidade dos Condomínios de Lotes, esses empreendimentos eram realidades em muitos Municípios, razão pela qual restou imprescindível sua regulamentação pelo legislador.

3.4.2 A Lei n. 13.465/2017 e a regulamentação dos Condomínios de Lotes

Com efeito, em 11 de julho de 2017, foi editada a Lei n. 13.465/2017 ampliando o conceito de Lote, que passou a ser, além de imóvel autônomo, unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lotes, nos termos do parágrafo 7º no artigo 2º, da Lei n. 6.766/1979, *verbis*:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.
[...]
§ 7º. O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes³⁷⁶.

A novel legislação também acrescentou, no Código Civil, no Livro III (Direito das Coisas), no Capítulo VII, que trata do condomínio edilício, a Seção IV disciplinando o Condomínio de Lotes. A propósito:

Seção IV
Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos.
§ 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.
§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística
§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor³⁷⁷.

³⁷⁵ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 50.

³⁷⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

Verifica-se que o legislador ordinário inseriu o instituto jurídico do Condomínio de Lotes em dois diplomas legais, na Lei n. 6.766/1979, tratando-o como uma espécie de parcelamento do solo urbano, bem como no Código Civil, no capítulo destinado aos condomínios edilícios.

Neste contexto, surge o questionamento acerca da natureza jurídica do Condomínio de Lotes: trata-se de uma espécie de parcelamento do solo ou de condomínio edilício?

Conforme se infere no dispositivo transcrito, o legislador autorizou a implantação do Condomínio de Lotes, modalidade de edificação na qual a unidade autônoma dos condôminos são os próprios Lotes de terreno individuais. Destarte, “o ponto de partida da conceituação do condomínio de lotes está na noção de condomínio edilício, gênero do qual se enquadra a espécie em discussão”.³⁷⁸

No Condomínio de Lotes o proprietário tem a plena liberdade de erigir sua residência, segundo seus interesses pessoais, sem qualquer limitação previamente determinada, salvo as normas gerais de ordem pública e aquelas impostas pelo próprio instituidor do empreendimento. Por sua vez, as partes comuns do condomínio são as vias internas de circulação e demais obras de infraestrutura que, por sua natureza, destinam-se ao uso comum, as quais ficam a cargo do empreendedor³⁷⁹.

Essas partes de uso comum, da mesma forma como ocorre nos condomínios edilícios tradicionais, são de propriedade dos condôminos, não havendo transferência de área para o domínio público, o que diferencia, substancialmente, essa espécie de empreendimento dos Loteamentos tradicionais e dos Loteamentos de Acesso Controlado já mencionados.

³⁷⁷ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁷⁸ KÜMPEL, Vitor Frederico. A positivação do condomínio de lotes: mais uma importante novidade da lei 13.465/2017. **Migalhas**, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI266901,21048A+positivacao+do+condominio+de+lotes+Mais+uma+importante+novidade+da>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

³⁷⁹ GAETTI, Wanderli Acillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.34, n.70, p. 173-223, jan./jun. 2011, p. 208-209.

Sobre o tema, oportuna a transcrição das seguintes considerações acerca do condomínio horizontal de lotes:

O condomínio horizontal de lotes difere do loteamento comum, do loteamento fechado e do condomínio edilício, pois a propriedade do sistema viário e equipamentos comunitários não passam ao Poder Público municipal – ao contrário, permanece como propriedade dos condôminos. Vale dizer, para o condomínio horizontal de lotes não há exigência legal da destinação de certo percentual da área da gleba para uso comum ou mesmo público³⁸⁰.

Aliás, o § 3º do artigo 1.358-A do Código Civil determina que “a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor”, o que corrobora, ainda mais, a natureza jurídica condominial do instituto e a responsabilidade do empreendedor e dos condôminos na manutenção das dependências comuns.

Portanto, nos Condomínios de Lotes não há transferência de áreas para a municipalidade. Diante disso, prescinde de fechamento de acesso ao público ou qualquer regulamentação nesse sentido pelo Poder Público, porquanto todas as áreas são propriedade privada dos condôminos, os quais possuem o direito subjetivo de controle do acesso nessas áreas³⁸¹. A propósito:

Já no condomínio de lotes a apropriação privada das vias de circulação e demais áreas de uso comum é inerente à natureza dessa espécie de propriedade e constitui direito subjetivo que confere aos condôminos poder jurídico de excluir os não condomínios e de controlar o acesso à sua propriedade³⁸².

WanderliAcilloGaetti enfatiza a importância de promulgação de uma legislação regulamentando o Condomínio de Lotes:

Condomínio de lotes se tornará certamente uma transação interessante e rentável ao empreendedor, que não mais necessitará de lançar mão de acrobáticas contorções jurídicas toda vez que for regularizar seu negócio já consolidado.

Por outro lado, o condomínio de lotes se tornará um atraente investimento não só para o adquirente, ávido de segurança que estará certo de fazer um bom negócio, livre de riscos desnecessários, sentindo-se mais protegido, acautelado pela

³⁸⁰ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 46.

³⁸¹ CHALHUB, MelhimNamem. Condomínio de lotes de terreno urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.32, n.67, p. 101-151, jul./dez.2009. p. 121.

³⁸² CHALHUB, MelhimNamem. Condomínio de lotes de terreno urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.32, n.67, p. 101-151, jul./dez.2009. p. 121.

regularidade do negócio, já implementado, e garantido pela legalidade³⁸³.

É possível concluir que o Condomínio de Lotes possui a natureza jurídica de Condomínio Edilício, até mesmo pela análise topográfica do instituto (Código Civil, Livro III, Capítulo VII, que trata do Condomínio Edilício, Seção IV disciplinando o Condomínio de Lotes).

Nesse sentido:

O condomínio de lotes sempre foi edilício, e com a entrada em vigor do art. 1.358-A, edilício continua a ser. A única diferença em relação a um prédio de apartamentos é que todas as unidades imobiliárias são lotes. Como poderiam ser apartamentos, ou lojas, ou casas, ou misto, e nada disso alteraria a natureza jurídica desse direito real³⁸⁴.

Não obstante a natureza condominial – predominantemente de interesse privado –, o legislador inseriu o instituto do Condomínio de Lotes também na Lei de Parcelamento do Solo, cuja essência é o interesse público na ordenação e planejamento do solo urbano.

Assim, hodiernamente, o Lote poderá ser constituído sobre a forma de imóvel autônomo, ou seja, integrante de um Loteamento tradicional, mas também consistir em uma unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lote, em razão do acréscimo do parágrafo 7º ao artigo 2º da Lei n. 6.766/1979.

A diferença primordial entre as duas figuras jurídicas é que no Condomínio de Lotes – espécie de condomínio edilício –, deve necessariamente haver a vinculação da unidade autônoma (Lote) a uma fração ideal do solo e das áreas comuns, o que é dispensado quando o Lote for um imóvel autônomo³⁸⁵.

Não é demasiado reforçar que o legislador ordinário optou por conceituar o Lote como sendo o terreno servido de infraestrutura, o qual deve observar o plano

³⁸³ GAETTI, Wanderli Acillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.34, n.70, p. 173-223, jan./jun. 2011. p. 208-219.

³⁸⁴ ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 9 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+con+dominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em 15 nov. 2018.

³⁸⁵ ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 9 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+con+dominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em 15 nov. 2018.

diretor ou a lei municipal para a zona em que se situe, nos termos do artigo 4º, § 4º, da Lei n. 6.766/1979.

Ora, sendo o Lote constituído sob a forma de unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lote, fica evidente que referido empreendimento deve observar os dispositivos da Lei de Parcelamento do Solo, com algumas exceções em razão das peculiaridades do instituto.

Uma dessas exceções consiste na transferência das áreas para o Poder Público, na forma como determina o artigo 22 da Lei n. 6.766/1979. Isso porque, tendo a natureza condominial, as áreas comuns são de propriedade exclusiva dos condôminos e estão vinculadas a uma fração ideal, tal como ocorre no Condomínio Edifício tradicional³⁸⁶. Essa fração ideal pode “ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição”³⁸⁷, conforme determina expressamente o artigo 1.358-A, § 1º, do Código Civil.

Assim, no Condomínio de Lotes, o empreendedor pode ocupar cem por cento do seu imóvel, prescindindo da transferência de área ao Poder Público, o que, a princípio, pode ser economicamente mais vantajoso.

Por outro lado, as demais exigências da Lei n. 6.766/1979 devem ser observadas, como a necessidade de autorização do Município para a implantação do empreendimento (artigo 12 da Lei n. 6.766/1979) e os requisitos urbanísticos para o parcelamento do solo, notadamente a metragem dos Lotes – área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros (artigo 4º, inciso II, da Lei n. 6.766/1979), salvo maiores exigências nas legislações municipais.

É importante haver o respeito à aludida metragem mínima, sob pena de ocorrer uma “favelização dos lotes”, perdendo o imóvel seu adequado potencial de

³⁸⁶ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, n. 239, jul. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

³⁸⁷ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

aproveitamento e desprovido dos requisitos urbanísticos imprescindíveis, o que poderia causar verdadeiro caos na urbe.

Diante disso, o Condomínio de Lotes não pode ser concebido de forma desvinculado da Lei de Parcelamento do Solo. Nesse sentido:

Isso significa que, para a criação de um condomínio de lotes, necessariamente devem ser observados todos os procedimentos da Lei de Loteamentos, como a exigência de aprovação prévia do município.

A Lei 6.766/79, portanto, é plenamente aplicável para disciplinar também o condomínio de lotes³⁸⁸.

Assim, a implantação de um Condomínio de Lotes deve ser realizada em consonância com a política de desenvolvimento urbano daquela municipalidade. Comentando sobre a questão, a doutrina elucida:

Com isso, de modo muito explícito, a lei 13465, de 11 de julho de 2017 traz para o âmbito da lei de parcelamento do solo urbano toda a sua finalidade de salvaguardar, dentre outros, interesses pertinentes ao planejamento correto de ocupação da cidade, com a qualidade de vida dos seus habitantes e, é claro, a proteção ao vulnerável adquirente de lote, a quem também se aplicam, é de bom tom a lembrança, as regras e princípios do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (art. 2º e 3º)³⁸⁹.

Importante ressaltar, por oportuno, que, sendo o Condomínio de Lotes uma espécie de Condomínio Edilício, existindo uma vinculação da unidade privativa a uma fração ideal do solo e das áreas comuns, é importante a regulamentação dessas áreas comuns. Assim, tal como ocorre nos Condôminos Edifícios tradicionais, para custear as despesas das partes comuns é dever dos condôminos “contribuir para as despesas do condomínio na proporção das suas frações ideais,

³⁸⁸ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, n. 239, jul. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

³⁸⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Condomínio de lotes e a lei 13.465/2017: breve apreciação. **Portal GenJurídico**, Artigos Civil, 15 ago. 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/08/15/condominio-de-lotes-e-lei-1346517-breve-apreciacao/>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

salvo disposição em contrário na convenção”³⁹⁰, nos termos do artigo 1.336, I, do Código Civil.

Por não haver previsão de áreas comuns na Lei de Parcelamento do Solo – até mesmo porque essas áreas são transferidas à municipalidade – os Condomínios de Lotes devem observar os ditames do Código Civil, sendo necessária a instituição da Convenção de Condomínio para regulamentar a vida dos condôminos.

Os condôminos são obrigados a arcar com as despesas dessas áreas comuns, tais como a limpeza das vias internas de circulação, a segurança e a conservação do empreendimento. Aludidas despesas – despesas condominiais – são de responsabilidade de todos os condôminos, constituindo-se obrigações *propter rem*, dotadas de exigibilidade jurídica.

Além disso, em conjunto com a Lei n. 6.766/1979, a Lei de Incorporação Imobiliária – Lei n. 4.591/1964 – também deve ser aplicada, subsidiariamente, aos Condomínios de Lotes quando o empreendedor pretender alienar as futuras unidades autônomas constituídas pelos Lotes antes mesmo da conclusão das obras.

A atividade de incorporação é mais ampla que a de simples construção, sendo imperioso distinguir ambas as figuras jurídicas. Aquela não se restringe a atividade de mera construção, abrangendo “aspectos bem mais amplos, de organização e administração, de venda de frações ideias, com a elaboração de projetos e encaminhamento ao registro imobiliário”³⁹¹.

Com efeito, a incorporação imobiliária pode ser conceituada como “a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas”³⁹², nos termos do artigo 28 da Lei n. 4.591/1964. Assim, é atividade destinada a coordenar e organizar o empreendimento, visando à alienação

³⁹⁰ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

³⁹¹ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.246.

³⁹² BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Portal da Legislação**, Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017.

antecipada das futuras unidades durante a fase de construção, com o propósito de o empreendedor captar recursos para o andamento e conclusão das obras³⁹³.

Com o escopo de evitar controvérsias sobre o tema, o legislador expressamente determinou, no artigo 1.358-A, § 3º, do Código Civil que “para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor”³⁹⁴.

Diante disso, verifica-se que no Condomínio de Lotes o empreendedor não edificará na unidade privativa autônoma, porquanto esta compreende apenas o Lote, diferentemente do que ocorre quando a unidade imobiliária consiste em um apartamento. Entretanto, deverá necessariamente proceder às obras de infraestrutura do local com a entrega destas concluídas aos adquirentes do empreendimento.

Por isso, a Lei n. 4.591/1964 deve ser aplicada no regramento da incorporação imobiliária dos Condomínios de Lotes, mas apenas naquilo que não contrarie a Lei de Parcelamento do Solo. Nesse sentido:

Ao nosso sentir, a Lei de Incorporação Imobiliária é vocacionada a preparar a instituição de condomínios no futuro, de modo que ela tem de ser também observada no condomínio de lotes. Nesse sentido, o próprio § 3º do art. 1.358-A do CC fez remissão expressa à incorporação imobiliária.

Seja como for, entendemos que a Lei 4.591/64 deve ser aplicada para suprir lacunas da Lei de Loteamentos. Em outras palavras, a sua aplicação deve ser subsidiária. Por exemplo, a Lei de Incorporação Imobiliária prevê o “patrimônio de afetação” no seu art. 31-A como um modo de proteção aos adquirentes de futuras unidades autônomas, figura essa que deve ser admitida para suprir lacunas da Lei de Loteamentos. Igualmente, ao tratar dos documentos obrigatórios a serem apresentados pelo incorporador, o art. 32 da Lei 4.591/64 lista documentos não previstos no catálogo de documentos a serem apresentados pelo loteador na forma do art. 18 da Lei de Loteamentos, a exemplo da “futura Convenção de condomínio que regerá a edificação ou o conjunto de edificações”

³⁹³ RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p.236.

³⁹⁴ BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

(alínea *j* do art. 32 da Lei 6.766/79). Convém que a Lei de Incorporação supra essa lacuna da Lei de Loteamentos³⁹⁵.

Destarte, além dos princípios constitucionais da preservação do meio ambiente e das funções da Cidade, são requisitos para a implantação dos Condomínios de Lotes os requisitos urbanísticos previstos na Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em conjunto com o Código Civil e, em determinadas situações – em que se pretender alienar as unidades antes ou durante a construção –, as disposições da Lei de Incorporação Imobiliária (Lei n. 4.591/1964).

Além disso, é possível que o Município estabeleça mediante lei municipal outros requisitos urbanísticos, porquanto referido Ente Federativo detém a competência legislativa sobre os assuntos de interesse local, o que inclui o planejamento e o controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano.

3.5 DIFERENÇAS PRINCIPAIS DOS LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO E DOS CONDOMÍNIOS DE LOTES E A NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL

Conclui-se que hodiernamente é possível que haja um parcelamento do solo, na espécie de Loteamento tradicional, bem como que este Loteamento seja cercado e murado, com a possibilidade de se exigir a identificação e o controle do seu acesso (Loteamento de Acesso Controlado). Ambas as formas de ordenação do solo urbano devem obedecer integralmente os ditames da Lei n. 6.766/1979.

Por outro lado, é possível que haja empreendimentos de natureza condominial intitulados de Condomínio de Lotes, os quais deverão observar os requisitos da Lei de Parcelamentos, do Código Civil e, em determinados casos, da Lei de Incorporação Imobiliária.

A grande distinção entre os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes é que nestes toda a área permanece sendo de propriedade particular, não havendo exigência legal de destinação de área ao Município.

³⁹⁵ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, n. 239, jul. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

Consequentemente há distinção da natureza das vias internas de circulação, dos equipamentos comunitários, urbanos, espaços verdes e demais obras de infraestrutura, porquanto naqueles empreendimentos esses bens são de titularidade do Poder Público, enquanto nos Condomínios de Lotes destinam-se ao uso comum e pertencem exclusivamente aos condôminos.

A corroborar essa assertiva, merecem destaque os ensinamentos de Marcelo Buzaglo Dantas, *verbis*:

Isso porque, além de cada tipo de empreendimento ser regulado por uma lei específica – o condomínio, pela Lei n. 4.591/64 e, o loteamento fechado, pela Lei n. 6.766/79 e regulamentação municipal – o condomínio é compreendido por uma área inteiramente privativa, pertencente aos condôminos, enquanto no loteamento (fechado, ou não), apenas o lote é privativo, sendo os demais espaços públicos (ruas e demais áreas) subordinados aos cuidados e obrigações de manutenção do Poder Público Municipal, havendo apenas a concessão de uso destas áreas ao proprietário/empreendedor³⁹⁶.

No mesmo sentido, adverte Carlos Eduardo Elias de Oliveira:

Não se pode, portanto, confundir essa espécie de loteamento (o loteamento de acesso controlado) com o loteamento em regime de condomínio de lotes, pois, neste último, as vias de circulação interna são bens privados e, portanto, estão sujeitas a qualquer tipo de restrição imposta pelos condôminos, salvo limitação ou direito real impostos pelo município³⁹⁷.

No Condomínio de Lotes, o proprietário adquire uma unidade privativa autônoma, que corresponde a um Lote, e mais a fração ideal nas coisas comuns, havendo, pois, uma simbiose de propriedade exclusiva e propriedade comum, o que não ocorre no Loteamento de Acesso Controlado, no qual a aquisição é apenas do Lote perfeitamente descrito e individualizado.

Ademais, no regime condominial, a regulamentação da via interna ocorre pela Convenção de Condomínio e seu regimento interno, bem como existe a figura do síndico, a quem incumbe administrar as partes comuns. Os condôminos possuem

³⁹⁶ DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Município de Ribeirão Preto/SP. Loteamento residencial e empresarial... Florianópolis, 2 out. 2018. Disponibilizado pelo autor.

³⁹⁷ OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, n. 239, jul. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

o dever legal de contribuir para as despesas condominiais. Diferentemente, no Loteamento de Acesso Controlado não existe previsão legal para a imposição de contribuições compulsórias na manutenção dos espaços comuns.

Pode-se dizer, pelo que já foi exposto, que o medo da violência e a ineficiência dos serviços básicos, sobretudo no campo da segurança, foram os fatores preponderantes na expansão desses empreendimentos. E, apesar de toda a polêmica sobre o tema, após a vigência da Lei n. 13.465/2017, não restam dúvidas acerca da legalidade desses padrões de expansão urbana.

Apesar disso, é importante que os Municípios, como Entes Federativos competentes, estabeleçam uma política urbanística de cunho local, analisando a viabilidade dos Loteamentos de Acesso Controlado e dos Condomínios de Lotes, em prol das necessidades dos cidadãos.

Nesse contexto, Marinho DembiskiKern, analisando especificamente a questão dos Loteamentos de Acesso Controlado, elucida que algumas circunstâncias devem ser ponderadas, a fim de que o empreendimento seja, de fato, lícito e legítimo:

[...] (a) o loteamento deve se situar em lugar no qual o fechamento das vias que o entrecortam não ocasiona transtornos no trânsito, isto é, não acarreta acréscimo excessivo na viagem daqueles que morem em bairros próximos, nem gera a sobrecarga de outras vias, com congestionamentos; (b) o loteamento não pode gerar severas restrições ao direito e às expectativas de lazer dos moradores circunvizinhos; (c) o loteamento não pode conter, no perímetro fechado, equipamentos comunitários de interesse geral, tais como escolas e creches³⁹⁸.

Destarte, deve ser analisado o prejuízo ao tráfego do local, com a implantação do empreendimento, para que não ocorra a afronta aos “princípios da acessibilidade e livre circulação, que estão entre os valores mais importantes das cidades modernas”³⁹⁹.

³⁹⁸ KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014.

³⁹⁹ CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011.p.211.

Nessa perspectiva, importante restringir a construção de empreendimentos dessa natureza que obste ou dificulte o acesso da população às praias⁴⁰⁰, evitando a privação da coletividade a esse bem público de uso comum.

Aliás, a Lei n. 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC e, dentre outros assuntos, regulamentou o uso e a ocupação da zona costeira, veda, expressamente, qualquer forma de urbanização que restrinja o acesso às praias marítimas. A propósito:

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º. Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no caput deste artigo⁴⁰¹.

Assim, no momento da regulamentação desses empreendimentos, o Poder Público municipal deve pensar na Cidade como um todo e na qualidade de vida da população, verificando não somente a extensão da Gleba, mas sim a infraestrutura já existente no local e, conseqüentemente, a necessidade da comunidade na utilização dos equipamentos urbanos e comunitários que irão ser construídos, as áreas verdes, o sistema viário, o adensamento populacional e demais elementos a depender da situação concreta. Nessa ótica:

O Poder Público Municipal tem o dever de garantir o bem estar de seus habitantes e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade na sua política urbana, por isso, é necessário pensar na cidade e nos cidadãos como um todo, considerando que edificações que causam maior impacto e excluam pessoas devem ser permitida com restrições⁴⁰².

⁴⁰⁰ Em trabalho de campo sobre a “privatização das praias”, Irene Chada Ribeiro mapeou o acesso às praias na orla marítima central da região de Angra dos Reis, litoral do Rio de Janeiro, e constatou que, das 55 praias mapeadas, menos de 25% tem acesso público. E das 30 praias ocupadas ou por residências ou por condomínios, 70% tem o acesso privatizado e 30% o acesso controlado. (RIBEIRO, Irene Chada. **Praia pública – mergulhenesse direito: acesso à praia e ocupação da orla marítima em Angra dos Reis, RJ**. 2013. 139 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/3772>>. Acesso em: 27 nov.2018.)

⁴⁰¹ BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

⁴⁰² BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 54.

Importante consignar, por derradeiro, que a dimensão da gleba, por si só, não é impedimento para a aprovação, seja do Loteamento de Acesso Controlado ou do Condomínio de Lotes. O importante é o Município analisar a dinâmica da Cidade e a interconexão da região que se pretende edificar o empreendimento com o restante da urbe.

Estando a área inserida em local que não obste o acesso da comunidade a bens públicos essenciais – como exemplo as praias –, inexistindo prejuízo ao sistema viário local e nem ocasionando sobrecarga nas áreas contíguas não subsistem motivos para obstar a aprovação desses empreendimentos unicamente pelo argumento da extensão da gleba.

Destarte, deve ser obstada a aprovação de empreendimentos dessa natureza dentro da zona urbana dos Municípios. Entretanto, não pela extensão da gleba, mas sim pelo fato dessa área estar interconectada com a Cidade, ocasionado prejuízos a comunidade que estará impedida de usufruir daquele espaço.

Por isso, a tendência é que esses empreendimentos sejam construídos em áreas afastadas e longe dos centros urbanos, locais em que não causarão prejuízos à urbe. Na maioria das vezes “não são construídos na centralidade urbana, e, sim, em áreas mais afastadas, por necessitarem de grandes terrenos, não mais disponíveis nas áreas centrais da cidade”⁴⁰³.

Logo, uma vez concretizada todas essas etapas e havendo um planejamento urbano estratégico pelo Município, não se pode sustentar que esses empreendimentos acarretarão a segregação espacial, social ou qualquer prejuízo para a Cidade. Ao contrário, estar-se-á atendendo ao princípio da segurança pública tão aclamada nas Sociedades modernas.

Em consonância, o extrato que se segue assume relevância para o tema em debate:

Ponderadas essas circunstâncias, o fechamento do loteamento significará uma medida causadora de grande bem-estar e segurança para um segmento da sociedade (os moradores e proprietários dos

⁴⁰³ BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015. p. 113.

lotes), ao passo que não ocasionará maiores prejuízos ao direito de locomoção, de lazer e de fruição de serviços públicos dos vizinhos⁴⁰⁴.

É competência municipal indicar quais as áreas passíveis de serem loteadas ou em quais possam ser instalados Condomínios de Lotes, atendendo as necessidades públicas decorrentes da urbanização. Imprescindível, portanto, um adequado planejamento do Poder Público Municipal, sempre atendo às peculiaridades locais.

Como afirmam Carlos Leite e Juliana diCesare Marques Awad, “a cidade é um organismo vivo, criado e gerido pelo homem. Como tal, está continuamente sujeita à falha. Como tal, necessita de adequado cuidado. Planejar a cidade é cuidar dela”⁴⁰⁵.

⁴⁰⁴ KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014.

⁴⁰⁵ LEITE, Carlos; AWAD, Juliana diCesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano**. Porto Alegre: Bookman, 2012. p. 138.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão de empreendimentos imobiliários de natureza fechada ou com controle de acesso é notória nas Cidades brasileiras. O que promove o desiderato na busca por esses empreendimentos é, sobretudo, a violência que cresce em proporções descomunais, aliada a ineficiência do Poder Público na prestação dos serviços públicos essenciais.

A importância da ordenação do solo urbano brasileiro, mediante a regulamentação dos Loteamentos de Acesso Controlado ou de Condomínio de Lotes é de índole estrutural para a formação das Cidades, pois, quando se concebe esses empreendimentos, não se está permitindo apenas a divisão da propriedade e sua titulação, mas também o próprio crescimento e o desenvolvimento das Cidades.

A natureza jurídica do Loteamento de Acesso Controlado é de parcelamento do solo, aprovado nos termos da Lei n. 6.766/1979. Nesses empreendimentos, como nos demais Loteamentos convencionais, incidem, em um primeiro momento, a regra do Concurso Voluntário, prevista no artigo 22 da aludida legislação, por meio da qual a propriedade do sistema viário e os equipamentos comunitários são transferidos ao domínio da municipalidade. E, por pertencerem ao Município – Pessoa Jurídica de Direito Público Interno – são considerados bens públicos.

Posteriormente, o Município, mediante “ato do poder público”, regulamenta o controle de acesso a terceiros, os quais necessitam identificar-se para ingresso no local, como, atualmente, previsto expressamente na Lei de Parcelamento do Solo, cujas alterações foram feitas pela Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017.

Mesmo antes das alterações legislativas, esses empreendimentos já haviam sido absorvidos pelo mercado imobiliário e pela Sociedade. E ainda que admitida a competência conferida pela Constituição Federal aos Municípios para disciplinar o ordenamento do solo urbano (artigo 30, inciso I e II, da Constituição Federal) e, por conseguinte, autorizar a constituição dos Loteamentos de Acesso Controlado, não havia instrumento jurídico adequado a legitimar a restrição do uso dos bens públicos. Tanto a concessão, como a autorização ou a permissão de uso de bem público não se mostravam juridicamente adequados para solucionar o impasse.

Atualmente, além de prescindir de prévia legislação local, o Município detém maior autonomia na regulamentação desses empreendimentos, mediante inúmeros instrumentos jurídicos compreendidos no conceito de “ato do poder público”.

Diante disso, inegável que a edição da Lei n. 13.465/2017 revela-se de extrema importância para adequar o Direito à realidade brasileira, proporcionando segurança jurídica para a implantação desse tipo de empreendimento. Mas ainda relevante foi à regulamentação dos Condomínios de Lotes, os quais não encontravam respaldo jurídico no Ordenamento Jurídico Brasileiro.

Hodiernamente o Lote, além de imóvel autônomo, pode ser uma unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lotes, nos termos do parágrafo 7º do artigo 2º da Lei n. 6.766/1979. Essa forma de ordenação do solo urbano também foi disciplinada no Código Civil, no Livro III, no Capítulo VII, que trata do condomínio edilício.

Apesar do duplo regramento jurídico, constatou-se que a natureza jurídica dessa forma de ordenação do solo é condominial, havendo uma simbiose de propriedade comum – vias internas de circulação e demais obras de infraestrutura que, por sua natureza, destinam-se ao uso comum – com propriedade exclusiva, que, no caso, são os Lotes de terreno.

A grande distinção entre os Loteamentos de Acesso Controlado e os Condomínios de Lotes é que nestes toda a área permanece sendo de propriedade particular, não havendo exigência legal de destinação de área ao Município. Consequentemente há distinção da natureza das vias internas de circulação, dos equipamentos comunitários, urbanos, espaços verdes e demais obras de infraestrutura, porquanto naqueles empreendimentos esses bens são de titularidade do Poder Público, enquanto nos Condomínios de Lotes destinam-se ao uso comum e pertencem exclusivamente aos condôminos.

Ademais, no regime condominial, a regulamentação da via interna ocorre pela Convenção de Condomínio e seu regimento interno e existe a figura do síndico, a quem incumbe administrar as partes comuns. Os condôminos possuem o dever legal de contribuir para as despesas condominiais. Diferentemente, no Loteamento

de Acesso Controlado não existe previsão legal para a imposição de contribuições compulsórias na manutenção dos espaços comuns.

Conclui-se que, após a vigência da Lei n. 13.465/2017, não restam dúvidas acerca da legalidade desses padrões de expansão urbana.

Apesar disso, é importante que os Municípios, como Entes Federativos competentes, estabeleçam uma política urbanística de cunho local, analisando a viabilidade dos Loteamentos de Acesso Controlado e dos Condomínios de Lotes, em prol das necessidades dos cidadãos e de crescimento ordenado.

Logo, uma vez concretizada todas essas etapas e havendo um planejamento urbano estratégico pelo Município, não se pode sustentar que esses empreendimentos acarretarão a segregação espacial, social ou qualquer prejuízo para a Cidade. Ao contrário, estar-se-á atendendo ao princípio da segurança pública tão aclamado nas Sociedades contemporâneas.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 9 ago. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042A+nova+lei+134652017+P+arte+I+o+condominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em 15 nov. 2018.

ABIKO, Alex Kenya; ALMEIDA, Marco Antonio Plácido de; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Urbanismo**: história e desenvolvimento. São Paulo: EPUSP, 1995. Disponível em: <<http://reverbe.net/cidades/wp-content/uploads/2011/08/urbanismohistoriaedesenvolvimento>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

AFONSO, Maria do Carmo de Toledo. **Parcelamento do solo urbano**: loteamento e desmembramento. Belo Horizonte: O Lutador, 2007.

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

AMADEI, Vicente de Abreu. **Urbanismo realista**. Campinas, SP: Millennium, 2006.

ARFELLI, Amauri Chaves. Áreas verdes e de lazer: considerações para sua compreensão e definição na atividade urbanística de parcelamento do solo. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

AVVAD, Pedro Elias. **Condomínio edilício**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

AZEVEDO JUNIOR, José Osório de. Considerações sobre a nova lei de loteamentos. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

BARROSO, Elvira Maria Fernandes. **Loteamentos fechados**. São Paulo: Baraúna, 2015.

BARROSO, Roberto. O município e o parcelamento do solo urbano. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 54-62, out./dez. 1993. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45896/46790>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Tradução de: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. Título original: Fiducia e pauranellacittà.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as conseqüências humanas. Tradução de: Marcus Penchel Jorge. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. Título original: Globalization: the human consequences.

BEVILÁQUA, Clóvis. **Direito das coisas**. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1951.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do solo urbano**: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria geral do direito notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 17 dez. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Portal da Legislação**, Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 27 set. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 3 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa... **Portal da Legislação**, Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União... **Portal da Legislação**, Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 17 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Portal da Legislação**, Brasília, 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L3071.htm>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Portal da Legislação**, Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm>. Acesso em: 15 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Portal da Legislação**, Brasília, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. **Portal da Legislação**, Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm>. Acesso em: 17 jul. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. Parecer nº 8642 / RJMB. In: _____. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 695.911/SP. Recorrente: Teresinha dos Santos. Recorrida: Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol (APAPS). Relator: Min. Dias Toffoli. Portal do Supremo Tribunal Federal, Brasília, fev. 2019. Processo em trâmite. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=2707464&ext=.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo interno no recurso especial nº 1.479.860/RJ (2014/0066204-5). Agravante: Edilene Cândido da Silva e Armazém Carioca Restaurante e Mercearia Ltda. Agravado: Raquel Maria de Oliveira Torres. Relator: Min. Lázaro Guimarães. Brasília, 20 de setembro de 2018. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 26 set. 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1754140&num_registro=201400662045&data=20180926&formato=PDF>. Acesso em: 4 set. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental no agravo em recurso especial nº 259.607/SC (2012/0245405-7). Agravante: Pecúlio União Previdenciária privada. Agravado: Município de Sombrio. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília, 11 de junho de 2013. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 17 jun. 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1241715&num_registro=201202454057&data=20130617&formato=PDF>. Acesso em: 5 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.439.163/SP(2014/0037970-0). Recorrente: Marcelo Viana. Recorrido: Associação dos Proprietários em Residencial Rubi. Relator: Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. Relator para o acórdão: Min. Marco Buzzi. Brasília, 11 de março de 2015. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 22 maio 2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400379700&dt_publicacao=22/05/2015>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 1.486.478/PR (2014/0258449-3). Recorrente: José de Assis Pereira Assessoria Condominial S/C Ltda. Recorrido: Condomínio Edifício Gavazzoni. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, 5 de abril de 2016. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 28 abr. 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201402584493&dt_publicacao=28/04/2016>. Acesso em: 5 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 28.058/SP (92.025543-4). Recorrente: Município de Rio Claro. Recorridos: Sociedade Rioclarense de Defesa do Meio Ambiente (SORIDEMA) e Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Adhemar Maciel. Brasília, 13 de outubro de 1998. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 18 dez. 1998. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/ita/documento/mediado/?num_registro=199200255434&dt_publicacao=18-12-1998&cod_tipo_documento=>>. Acesso em: 22 dez. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso especial nº 709.403/SP (2004/0174391-0). Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Sanp Agropecuária Ltda. e outros. Relator: Min. Raul Araújo. Brasília, 6 de dezembro de 2011. **Portal do Superior Tribunal de Justiça**, Jurisprudência do STJ, Brasília, 10 fev. 2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1110874&num_registro=200401743910&data=20120210&formato=PDF>. Acesso em: 21 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 432.106/RJ. Recorrente: Franklin Bertholdo Vieira. Recorrido: Associação de Moradores Flamboyant (AMF). Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 20 de setembro de 2011. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 3 nov. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629287>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 607.940/DF. Recorrente: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recorrido: Distrito Federal e Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília, 29 de outubro de 2015. **Portal do Supremo Tribunal Federal**, Pesquisa de Jurisprudência, Brasília, 26 fev. 2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>>. Acesso em: 27 de jun. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso extraordinário nº 695.911/SP. Recorrente: Teresinha dos Santos. Recorrida: Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol (APAPS). Relator: Min. Dias Toffoli. Portal do Supremo Tribunal Federal, Brasília, fev. 2019. Processo em trâmite. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4262142>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. Tradução de: Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Ed. 34; EDUSP, 2011. Título original: City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo.

CAMPOS, Edson Telê. **A expansão imobiliária e seus impactos ambientais em Florianópolis**. Florianópolis: Insular, 2004.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

CARVALHO, Afrânio de. Loteamento e seu registro. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

CAVALLAZZI, Rosângela Lunarderlli. O estatuto epistemológico do direito urbanístico brasileiro: possibilidades e obstáculos na tutela do direito à cidade. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Org.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CHALHUB, Melhim Namem. Condomínio de lotes de terreno urbano. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

CHALHUB, Melhim Namem. Condomínio de lotes de terreno urbano. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.32, n.67, p. 101-151, jul./dez.2009.

CHALHUB, Melhim Nanem. **Propriedade imobiliária, função social e outros aspectos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

CHICUTA, Kioitsi; JACOMINO, Sérgio; LIMA, Ary José de. Alguns aspectos da qualificação registrária no registro de parcelamento do solo urbano e o código de defesa do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v.19, p. 161-201, jul. 1996.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. Tradução de: Dafne Nascimento Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2015. Título original: L'urbanisme: Utopies et réalités, une antologie.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito urbanístico comparado**: planejamento urbano: das constituições aos tribunais luso brasileiros. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Valestan Milhomen da. A juridicidade dos loteamentos fechados com a publicidade no registro de imóveis. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 31, n. 64, p.103-154, jan./jun. 2008.

CURY, Adauri de Melo. Sinopse comentada da lei 9.785, de 29.01.1999. In:DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

DALLARI, Adilson Abreu. Parcelamento do solo, desmembramento, concurso voluntário. In:DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

DANTAS, Marcelo Buzaglo. Considerações sobre loteamentos fechados. In: BRANDÃO, Paulo de Tarso; ESPÍRITO SANTO, Davi do (Coords.). **Direito, desenvolvimento urbano e meio ambiente**. Organizado por: Maria Claudia Silva Antunes de Souza e Gilson Jacobsen. Itajaí: UNIVALI, 2016. p. 194-211. Disponível em: <https://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 5 dez. 2018.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Condomínio e parcelamento do solo urbano. Figuras jurídicas diferentes...Florianópolis, 28 mar. 2016. Disponibilizado pelo autor.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Parecer jurídico**. Município de Ribeirão Preto/SP. Loteamento residencial e empresarial... Florianópolis, 2 out. 2018. Disponibilizado pelo autor.

DAVIS, Kingsley. The origin and growth of urbanization in the word. **American Journal of Sociology**, v. 60, n. 5, p. 429-437, 1955. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2772530>. Acesso em: 23 jun. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DI SARNO, Daniela Libório Campos. **Elementos do direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DINIZ, Maria Helena. **Sistema de registro de imóveis**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIP, Ricardo. **Registros públicos**: a trilogia do camponês de Andorra e outras reflexões: títulos e documentos imóveis: civil. Campinas: Millennium, 2003.

ENUNCIADO n. 246. In: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 3., 2004, Brasília. **Portal do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/478>>. Acesso em: 15 set. 2017.

ENUNCIADO n. 90. In: JORNADA DE DIREITO CIVIL, 1., 2002, Brasília. **Portal do Conselho da Justiça Federal**, Brasília, 2003. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/718>>. Acesso em: 15 set. 2017.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 12 ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de direito civil**: direitos reais. 14. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2018.

FERREIRA, Heline Sivini. Competências ambientais. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FÓRUM SOCIAL DAS AMÉRICAS; FÓRUM MUNDIAL URBANO. Carta mundial pelo direito à cidade. **Portal do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia**, 2004. Disponível em: <http://www.confed.org.br/media/carta_direito_cidade.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2018.

FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GAETTI, Wanderli Acillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.34, n.70, p. 173-223, jan./jun. 2011.

GAETTI, Wanderli Acillo. Condomínio de lotes: viabilidade, benefícios e restrições. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

GASPARINI, Diogenes. **O município e o parcelamento do solo**. 2. ed., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Tradução de: Flávio Beno Sienbeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012. Título original: Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. v. 1.

HARARI, YuvalNoah. **Sapiens**: uma breve história da humanidade. Tradução de: Janaína Marcoantonio. 19. ed. Porto Alegre: L&PM, 2017. Título original: A brief history of humankind.

HEDEMANN, Justus Wilhelm. **Tratado de derecho civil**: derechos reales. Madrid: [s.n.], 1955.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

JELINEK, Rochelle. O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do código civil. **Portal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2018.

KERN, Marinho Dembinski. A legalidade dos loteamentos fechados. **Revista de Direito Imobiliário**, ano 37, v. 77, p. 61-105, jul./dez. 2014.

KÜMPEL, Vitor Frederico. A posituação do condomínio de lotes: mais uma importante novidade da lei 13.465/2017. **Migalhas**, 10 out. 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI266901,21048A+positivacao+do+condominio+de+lotes+Mais+uma+importante+novidade+da>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEAL, Rogério Gesta. Os desafios da administração pública em face do parcelamento do solo urbano: perspectivas jurídicas e políticas. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v.21, p. 11-32, jul. 2005.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução de: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004. Título original: La révolution urbaine.

LEHMANN, Otto Cyrillo. **Discurso de justificação do projeto de lei nº 18, proferido no Senado Federal**. Brasília, 1977.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana diCesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman, 2012.

LEMONS, Patrícia Faga Iglesias. Proteção do bioma mata atlântica na sociedade de risco e possibilidade de manejo sustentável. In: LOPEZ, Teresa Ancon; RODRIGUES JUNIOR, Otávio Luiz (Coords.). **Sociedade de risco e direito privado**: desafios normativos, consumeristas e ambientais. São Paulo: Atlas, 2013.

LIMA, Frederico Henrique Viegas de. O parcelamento urbanístico do solo no Brasil: uma forma de urbanização. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v.45, p. 76-81, set. 1998.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária. In: COUTINHO, Ronaldo; BONIZZATO, Luigi (Orgs.). **Direito da cidade**: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. Comentários ao art. 1.228, §1º. In: PELUSO, Cezar (Coord.). **Código civil comentado**: doutrina e jurisprudência. 10. ed., rev. e atual. Barueri: Manole, 2016.

LOUREIRO, Luiz Guilherme. **Registros públicos**: teoria e prática. 7. ed. Salvador: Jus Podivm, 2017.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARINANGELO, Rafael. Principais aspectos jurídicos da lei de parcelamento do solo urbano. In: GUERRA, Alexandre; BENACCHIO, Marcelo (Coords.). **Direito imobiliário brasileiro**. São Paulo: QuartierLatin, 2011.

MATOS, Eduardo Lima de. **Autonomia municipal e meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Urbanismo e proteção ambiental. **Revista de Direito Público**, São Paulo, n. 39/40, 1976.

MEIRELLES, Hely Lopes; DALLARI, Adilson Abreu. **Direito de construir**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Marcelo Augusto Santana. O direito à moradia e o papel do registro de imóveis na regularização fundiária. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, ano 33, n. 69, jul.-dez.2010.

MELO, Marco Aurélio Bezzera de. Condomínio de lotes e a lei 13.465/2017: breve apreciação. **Portal GenJurídico**, Artigos Civil, 15 ago. 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/08/15/condominio-de-lotes-e-lei-1346517-breve-apreciacao/>>. Acesso em: 15 nov.2018.

MUKAI, Toshio. Consolidada a legalidade dos loteamentos fechados. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, v. 11, n. 63, p. 52-63, dez. 2015 / jan.2016.

MUKAI, Toshio. **O estatuto da cidade**: anotações à Lei n. 10.257, de 10-7-2001. 2. ed. rev., atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

NALINI, José Renato. **Direitos que a cidade esqueceu**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

NALINI, José Renato. **Ética geral e profissional**. 13. ed. rev., atual, e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

NOLON, John R; SALKIN, Patrícia E. **Land use in a nutshell**. St Paul: Thomson West, 2006.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. Novidades da lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Textos para Discussão**, Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brasília, n. 239, jul. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática. 12. ed. São Paulo: Conceito, 2011.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do estado contemporâneo**. 4. ed. rev. e ampl. Itajaí: UNIVALI, 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/vida-no-campus/editora-univali/e-books/Documents/ecjs/E-book%202013%20FUN%C3%87%C3%83O%20SOCIAL%20%20DO%20ESTADO%20CONTEMPOR%C3%82NEO.pdf>>. Acesso em: 24 fev. 2019.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 11. ed. rev., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.

PEREIRO DE GRIGARAVICIUS, María Delia. **Daño ambiental en el medio ambiente urbano**: un nuevo fenómeno económico en el siglo XXI. Buenos Aires: La Rey, 2001.

PEREÑA PINEDO, Ignacio. La función social del derecho de propiedad. In: BASTIDA, Francisco J. (Coord.). **Propiedad y derecho constitucional**. Madrid: Colegio de Registradores da España, 2005.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos humanos, estado de derecho y constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: QuartierLatin, 2006.

RIBEIRO, Irene Chada. **Praia pública – mergulhenesse direito**: acesso à praia e ocupação da orla marítima em Angra dos Reis, RJ. 2013. 139 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/3772>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana**: impactos da lei nº 13.465/2017. Campo Grande: Contemplar, 2018.

RIZZARDO, Arnaldo. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROLNIK, Raquel. Política urbana no Brasil: esperança em meio ao caos? **Revista dos Transportes Públicos -ANTP**, São Paulo, ano 25, p. 11-18, jul./set. 2003. Disponível em: <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/08/esperancaemmeioaocaos.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

SANTA CATARINA. Ato n. 00641/2018/CPJ. Altera o Ato n. 00130/2013/CPJ, que define o âmbito de atuação das Promotorias Regionais do Meio Ambiente. **Portal do Ministério Público do Estado de Santa Catarina**, set. 2018. Disponível em: <<https://www.mpsc.mp.br/atos-e-normas/detalhe?id=2439>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

SANTA CATARINA. Ministério Público. Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente. **Guia do planejamento urbano**: perguntas e respostas: consultas e modelos. Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://documentos.mpsc.mp.br/portal/conteudo/cao/cme/guia_parcelamento_web.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2018.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis**: teoria e prática. São Paulo: Mirante, 2012.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Ação direta de inconstitucionalidade nº 2058613-57.2015.8.26.0000. Autor: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Réus: Presidente da Câmara Municipal de Atibaia e Prefeito do Município de Atibaia. Relator: Des. Paulo Dimas Mascaretti. São Paulo, 21 de outubro de 2015. **Portal do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, 28 out. 2015. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsj/getArquivo.do?cdAcordao=8938406&cdForo=0>>. Acesso em: 4 dez. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Processo nº 2014/141294. Corregedor: Des. Manoel de Queiroz Pereira Calças. São Paulo, 13 de janeiro de 2016. **Portal do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2016. Disponível em: <https://www.extrajudicial.tjsp.jus.br/docpex/PROC2014_141294_Prov0216.pdf>. Acesso: 18 jul. 2018.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 58/1989. Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça. **Portal do Tribunal de Justiça de São Paulo**, São Paulo, 1989. t. 2. Disponível em <<https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=97552>>. Acesso em: 4 jul. 2018.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2012.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antonio. **Direito imobiliário**: teoria e prática. 8. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. In: DIP, Ricardo Henry Marques; JACOMINO, Sérgio (Org.). **Direito registral**: registro imobiliário: modificações da propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 4. (Coleção doutrinas essenciais).

SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. **Revista de Direito Imobiliário**, n. 14, p. 13-23, jul.-dez. 1984.

SILVA, Edson Jacinto da. **Loteamento urbano**: doutrina e prática. 4. ed. São Paulo: J. H. Mizuno, 2016.

SILVA, Gilvan Ventura da. O fim do mundo antigo: uma discussão historiográfica. **Mirabilia**, n. 1, p. 57-71, dez. 2001. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2226876.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOARES, Danielle Machado. **Condomínio de fato**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SOUZA, Lucas Daniel. Direitos humanos: como tudo começou. **Revista Thesis Juris**, São Paulo, v.2, n.1, p. 32-48, jan./jun.2013.

STEINMETZ, Wilson. Direito à liberdade de locomoção: um esforço de interpretação constitucional. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v.21, n.83, p. 163-173, abr./jun.2013.

TARTUCE, Flávio. Novidades da lei nº 13.465/2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. **Jusbrasil**, 2017. Disponível em: <<https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/478658357/novidades-da-lei-n-13465-2017-o-condominio-de-lotes-o-condominio-urbano-simples-e-o-loteamento-de-acesso-controlado>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (Coords.). **Novo direito imobiliário e registral**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

VIANA, Marco Aurélio da Silva. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

WARAT, Luiz Alberto. **Introdução geral ao direito II**: a epistemologia jurídica da modernidade. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1995.