



**UNIFACS**

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES®

**MESTRADO EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**KAROLINE SALES MONTEIRO CABRAL**

**LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO: PROPOSTA DE PROTOCOLO  
MUNICIPAL DE GOVERNANÇA**

Salvador  
2020

**KAROLINE SALES MONTEIRO CABRAL**

**LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO: PROPOSTA DE PROTOCOLO  
MUNICIPAL DE GOVERNANÇA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Victor Menezes Vieira.

Salvador  
2020

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Cabral, Karoline Sales Monteiro

Loteamentos de acesso controlado: proposta de protocolo municipal de governança. / Karoline Sales Monteiro Cabral. - Salvador, 2020.

108 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas – PPGDGPP - Curso de Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas - MDGPP Salvador - UNIFACS, Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Victor Menezes Vieira.

1. Direito. 2.Registros públicos. I. Vieira, Victor Menezes, orient. II. Título.

CDD: 340

KAROLINE SALES MONTEIRO CABRAL

LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO: PROPOSTA DE PROTOCOLO  
MUNICIPAL DE GOVERNANÇA

Dissertação apresentada no Programa de Pós-graduação em Direito, Governança e Políticas Públicas (PDGPP) da UNIFACS Universidade Salvador– Laureate International Universities, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Victor Menezes Vieira - Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Geologia Ambiental, Recursos Hídricos e Hidrogeologia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
UNIFACS Universidade Salvador – Laureate International Universities

Mônica Matos Ribeiro \_\_\_\_\_  
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Salvador UNIFACS – Laureate International Universities

Paulo Sérgio Rodrigues de Araújo \_\_\_\_\_  
Doutor e Mestre em Agronomia na Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, da Universidade de São Paulo (ESALQ/USP)  
Instituto Mantenedor de Ensino Superior da Bahia (IMES)

Salvador, 27 de novembro de 2020.

Dedico este trabalho a Luiz Eduardo e Maria Luiza, meus filhos, pedacinhos de mim e que são a luz da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de amor e reconhecimento com aqueles que nos guiaram e apoiaram ao longo do caminho e eu tive a sorte e o privilégio de ter muitas mãos e ombros a quem recorrer nessa jornada da Pós-graduação.

O primeiro agradecimento é para Deus que, em sua infinita bondade, cuida e guia meus passos. De onde vem a força e a certeza para as lutas de cada dia.

A meu esposo Willon Cabral, por ser meu grande incentivador, pelo apoio incondicional e elevada compreensão com minhas ausências, viagens, momentos de reclusão e estresses, coisas próprias de uma mestranda. Obrigada por acreditar na minha capacidade, muitas vezes mais que eu mesma.

Agradeço aos meus filhos, Luiz Eduardo e Maria Luiza, que são o combustível de esperança do qual me alimento todos os dias, a razão de todo o meu viver, que me fazem experimentar o amor puro e despido de interesses. Obrigada por me compreenderem com a maturidade de dois anciões e me acolherem nos braços e sorrisos de crianças. Desculpa por tantos momentos de ausência. Agradeço a Maria Eduarda, minha enteada, por ser uma filha/enteada tão acolhedora, uma irmã tão presente e uma companheira de vida valiosa.

A Pipo, meu cachorrinho, que chegou em nossas vidas com a missão de atenuar a tristeza dos meus filhos em razão das minhas viagens para as aulas do mestrado. Ele se tornou um fiel companheiro. Não há uma só palavra que eu tenha escrito neste trabalho que ele não estivesse deitado aos meus pés.

Aos meus avós, Raimundo e Brígida, todo amor e agradecimento nunca serão suficientes para recompensá-los por tudo que sempre fizeram, por todas as dificuldades que enfrentaram para garantir que eu conseguisse estudar. Por terem me amado em demasia, por terem me feito a primeira pessoa formada em nossa família, por acreditarem nos meus sonhos e mergulharem de cabeça comigo em tudo. Que sorte a minha em ter vocês como pais e avós!

As minhas tias Gerlene e Gardênia, por serem as melhores tias-irmãs-amigas que eu poderia ter, por me amarem incondicionalmente e por sempre estarem comigo de corpo e alma.

Aos meus pais, João e Gerliane e meus irmãos, Bruno, João Pedro, Maria Eduarda e João Segundo, que, mesmo não tendo uma convivência cotidiana, representam uma chama de amor sempre viva em meu coração.

Agradeço a minha amiga Daniela Cabral, por sempre, incondicionalmente, estar do meu lado; por ser a melhor irmã (de coração) do mundo; por me desafiar e me aceitar com todas

as minhas imperfeições. Por ser tanto para mim, que nem consigo expressar. Seguiremos juntas até o infinito.

Agradeço a minha amiga Flávia Costalonga, colega de mestrado e de profissão, que está comigo desde o início desse sonho, com quem dividi todas as aulas, trabalhos, viagens, noites longe da família, medos e sonhos. Obrigada por não ter me deixado desistir, por ter sido a mão amiga que estive, literalmente, ao meu lado em cada passo dessa jornada. Você tornou essa caminhada uma conversa prazerosa sobre a vida. Obrigada por todos os sonhos e projetos que ainda teremos.

Ao “Ministério da Coisa Toda”! Meus amigos Vinícius Almeida, Iuri Lemos, Marcelo Nechar e Andrea Pignatti, que estão comigo “todo dia/o dia todo”, ainda que virtualmente. Vocês são um porto seguro, minha consciência virtual, meus amigos e companheiros de luta e caminhada.

Agradeço a Juliana Minaré, que com seu carinho, fala mansa e competência me apoiou em um momento difícil e foi primordial para a conclusão deste trabalho. Obrigada Ju, por ter dito sim para mim, por ter revisado cada palavras deste trabalho.

Agradeço ao Sr. Antônio, que enfrentou comigo quilômetros e quilômetros de estrada no trajeto para as aulas, muitas vezes tarde da noite (para que eu pudesse dormir em casa com meus filhos e no outro dia estar na aula novamente). Obrigada pelas horas de espera dentro do carro enquanto eu assistia minhas aulas e, sobretudo, pela conversa amiga, a escuta atenta, o conselho. Por aquecer durante as viagens as leituras em voz alta na ida e o silêncio ou a cantoria na volta. O senhor se tornou um valioso amigo.

Agradeço a todos os colaboradores do 1º e 2º Ofício de Registro de Imóveis e Registro de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas de Alagoinhas/BA, que me deram o suporte necessário para que eu pudesse me ausentar em alguns momentos para cursar o mestrado e também por serem um estímulo constante na busca pelo conhecimento.

Obrigada por tudo e saibam que amo todos vocês.

Agradeço a todos os professores e colegas do mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS.

Agradeço ao professor Dr. Paulo Araújo, meu eterno orientador, pela capacidade, gentileza e perícia com que conseguiu – atando e desatando nós na minha cabeça – me despertar para o real sentido da minha pesquisa e me acompanhar até o fim.

Agradeço ao professor Dr. Victor Menezes Vieira, meu orientador, pela paciência, humildade e capacidade de me conduzir ao longo da produção do trabalho. Obrigada pela

sensibilidade de entender o meu momento e de ter seguido comigo mesmo quando tudo parecia que não ia dar certo. Eu nunca direi o bastante o quanto sou grata por sua sensibilidade, paciência e profissionalismo.

Aos membros que compuseram a banca de defesa, pelas observações pertinentes no sentido de engrandecer o trabalho.



A cidade é a mais consistente e, de modo geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo em que vive segundo os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, ela é também o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente e sem ter nenhuma noção clara do sentido de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo. O direito à cidade é, por isso, muito mais do que o direito de acesso de um indivíduo ou grupo aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de reinventar a cidade segundo os desejos do nosso coração. É, além disso, um direito antes coletivo que individual, já que a reinvenção da cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer nossas cidades é um dos mais preciosos, porém negligenciados dos nossos direitos humanos.

Robert Park (1967).

## RESUMO

Buscou-se nesta Dissertação propor um protocolo de regulamentação municipal dos Loteamentos de Acesso Controlado (LACs), tendo em vista a relevância jurídica (estabelecimento de parâmetros para a regulamentação), urbanística (crescimento ordenado da cidade), social (percepção da coletividade sobre o meio) e formalização legal quanto ao Registro Públicos. A ausência de parâmetros (Lei 13.465/2017) que norteiem os municípios na regulamentação do assunto gera desconformidades e não atendimento ao interesse público. Foi adotada a estratégia de abordagem qualitativa, utilizando-se a análise documental direta e indireta tangível ao instituto do Loteamento (fechado) de Acesso Controlado, pela descrição e análise da legislação (Leis 10.527/2001, 6.766/1979, 13.465/2017) e respectivas jurisprudências, além das legislações referentes a nove municípios que regulamentaram o LAC (após promulgação da lei 13.465/2017). Foi elaborado e encaminhado formulário digital aos Oficiais de Registro de Imóveis da Bahia. Observou-se que na legislação federal não há permissivo para os loteamentos fechados, pois a Lei n.º 13.465/2017 regulamentou o Loteamento de Acesso Controlado (LAC) que, embora possibilite o fechamento físico do perímetro, não autoriza o bloqueio de acesso dos populares ao interior do empreendimento. Todavia, para o LAC não seja fachada à implantação dos loteamentos totalmente fechados, faz-se necessário, primariamente, o estabelecimento de diretrizes e critérios para a regulamentação municipal da matéria.

**Palavras-chave:** Loteamento de Acesso Controlado. Lei 13.465/2017. Regulamentação Municipal.

## ABSTRACT

This Dissertation sought to propose a protocol for the municipal regulation of Controlled Access Allotments (LACs), in view of the legal (establishment of parameters for regulation), urban (ordered growth of the city), social (collective perception about the medium) and legal formalization regarding the Public Registry. The absence of parameters (Law 13.465 / 2017) that guide the municipalities in the regulation of the subject generates non-conformities and does not meet the public interest. The strategy of a qualitative approach was adopted, using the direct and indirect documentary analysis tangible to the Institute of Controlled Access Allotment (closed), by the description and analysis of the legislation (Laws 10.527 / 2001, 6.766 / 1979, 13.465 / 2017) and respective jurisprudence, in addition to the laws referring to nine municipalities that regulated the LAC (after the enactment of law 13,465 / 2017). A digital form was prepared and sent to the Bahia Property Registry Officers. It was observed that in federal legislation there is no allowance for closed subdivisions, since Law no. 13,465 / 2017 regulated the Controlled Access Allotment (LAC) which, although allowing the physical closure of the perimeter, does not authorize the blocking of access by the popular to the interior of the enterprise. However, for the LAC not to be a facade for the implementation of fully closed subdivisions, it is necessary, primarily, to establish guidelines and criteria for the municipal regulation of the matter.

**Keywords:** Controlled Access Allotment. Law 13.465 / 2017. Municipal regulation.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAPS	Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol
ARIBA	Associação de Registradores de Imóveis da Bahia
CC	Código Civil
CF/88	Constituição Federal de 1988
EC	Estatuto da Cidade
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPEA	Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada
LC	Lei Complementar
LPSU	Lei de Parcelamento do Solo Urbano
ONU	Organização das Nações Unidas
PD	Plano Diretor
RCPJ	Registro Civil de Pessoas Jurídicas
UPB	União dos Municípios da Bahia

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1	OBJETIVOS .....	16
1.2	METODOLOGIA .....	19
<b>2</b>	<b>BREVE PASSAGEM PELA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO</b>	<b>22</b>
2.1	EXPANSÃO URBANA NO BRASIL E A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS .....	23
2.2	REPRESENTATIVIDADE SOCIAL DO PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE E PROPRIEDADE .....	28
2.3	LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA .....	31
2.4	O PAPEL DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA URBANA .....	36
<b>2.4.1</b>	<b>Plano Diretor (PD): instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana</b> .....	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO: LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS</b> .....	<b>43</b>
3.1	LOTEAMENTOS .....	44
<b>3.1.1</b>	<b>Procedimentos e requisitos para a aprovação do Loteamento pelo Município</b> .....	<b>47</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Procedimento e efeitos do registro do Loteamento no cartório de imóveis</b> .....	<b>51</b>
3.2	LOTEAMENTOS FECHADOS – ANTERIOR A LEI N.º 13.465 DE 2017 .....	55
<b>3.2.1</b>	<b>Alegações jurídicas relacionadas aos Loteamentos Fechados</b> .....	<b>60</b>
3.3	CONDOMÍNIO EDILÍCIO .....	66
<b>4</b>	<b>LOTEAMENTO (FECHADO) DE ACESSO CONTROLADO: Lei 13.465/2017</b>	<b>70</b>
4.1	CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FUNDAMENTOS .....	70
4.2	CUSTEIO DAS DESPESAS PARA MANUTENÇÃO DE ÁREA COMUM .....	76
4.3	REGULAMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO: LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS .	81
4.4	DESCRIPTIVO SUMARIZADO: NOVE NORMAS MUNICIPAIS.....	82
<b>4.4.1</b>	<b>São Paulo</b> .....	<b>83</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Minas Gerais</b> .....	<b>85</b>
<b>4.4.3</b>	<b>Rio de Janeiro</b> .....	<b>88</b>
<b>4.4.4</b>	<b>Rio Grande do Sul</b> .....	<b>88</b>
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES</b> .....	<b>91</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	<b>100</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>102</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, ocorreu no mundo uma grande expansão das cidades, com as populações rurais migrando às áreas urbanas, desencadeando problemas de infraestrutura, uma nova cultura de uso do solo e um negócio imobiliário especulativo onde se negocia uma vida ideal (comodidade, segurança, lazer, qualidade ambiental e de serviços) atrelado ao poder aquisitivo.

Ambiente fechado e restrito tornou-se uma alternativa as mazelas urbanas e inaptidão do Poder Público às demandas habitacionais e de serviços essenciais, esgotamento sanitário e segurança pública, conformando-se aos condomínios edilícios (verticais e horizontais) e os loteamentos fechados. Consequentemente, desordenamento em cadeia, inclusive desgovernança - não consta permissivo na Legislação Federal autorizando a construção de loteamentos fechados, apenas decisões municipais - na proliferação desses empreendimentos.

Destarte, deve ser diferenciado: a) condomínio fechado: empreendimento que envolve áreas integralmente particulares, ou seja, sobre área de terra de particular é construído empreendimento de apartamentos, casas ou lotes, onde as vias de acesso interna pertencem aos condôminos, não se tratando de áreas públicas; b) loteamento fechado: perímetro restrito, incluindo áreas particulares (lotes) e áreas públicas (ruas, praças e demais espaços transferidos ao município com o registro do loteamento), com impedimento e/ou restrição da circulação pública, comprometendo a função social da propriedade pública, gerando conflitos legais ao Poder Judiciário, sendo decididos através da jurisprudência (SARMENTO FILHO, 2007).

O espaço público foi estratificado, onde uma parcela limitada da população tem acesso às áreas públicas (ruas, praças, áreas verdes e institucionais) integrantes do loteamento com perímetro fechado (muros; cercas; guaritas e cancelas). Amadei e Amadei (2014) defenderam a autonomia dos municípios para autorizar, mediante lei, o fechamento de loteamentos, mesmo antes da existência de Lei Federal nesse sentido, demandando elencar lastro ao entendimento e alternativas de curto, médio e longo prazos ao processo legal de governança municipal.

Assim, torna-se imprescindível conhecer as etapas do processo do loteamento (modalidade de parcelamento do solo urbano de forma ordenada), previsto na Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que trata do Parcelamento do Solo Urbano, caracterizado pela 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, somente sendo 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.

Em 11 de julho de 2017 foi promulgada a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), alterando a Lei n.º 6.766 de 1979, incluindo as figuras do Condomínio de Lotes e do Loteamento de Acesso Controlado, estabelecendo a possibilidade de fechamento de um loteamento, mediante regulamentação do poder público municipal, não restringindo/impedindo o acesso da coletividade a bens públicos e sem interferir no sistema viário da cidade o acesso de terceiros não residentes, desde que devidamente identificados.

Certamente, diversas questões serão levantadas no processo de amadurecimento jurídico deste novo instituto do Loteamento de Acesso Controlado, que demanda regulamentação do poder público municipal, que deverá estabelecer parâmetros objetivos e que atendam ao interesse público, preservando os direitos coletivos e difusos dos munícipes para autorizar o fechamento do perímetro, bem como, estabelecer instrumentos de divulgação e fiscalização acerca do controle de acesso, visando garantir que a população conheça o direito que possui de adentrar o interior do loteamento, mediante identificação e, ao mesmo tempo, evitar que loteamentos sejam aprovados como sendo de acesso controlado, mas, na prática, não seja dada à coletividade a possibilidade de acesso interno. Incurrerá, provavelmente, divergências sobre a colisão de direitos fundamentais, quando confrontado o instituto com os direitos fundamentais de liberdade de locomoção, lazer e do direito à cidade.

A inquietação desta dissertação foi conformada pela proponente, atuando como Oficiala de Registro de Imóveis, que observou desconformidades, hiatos legais e limitação de fiscalização do poder público municipal quanto ao parcelamento do solo urbano, reverberando no crescimento desordenado e ineficiência de prestação de serviços públicos, e busca por melhores condições e qualidade de habitabilidade e segurança, sendo primordial critérios e diretrizes pautados no interesse público.

Assim, foi estabelecida como **premissa norteadora qual suporte legal de regulamentação para estabelecer o processo de governança municipal do instituto do Loteamento (fechado) de Acesso Controlado?**

## 1.1 OBJETIVOS

Para tanto, foram propostos como Objetivos: Geral: **propor um protocolo de regulamentação municipal dos Loteamentos de Acesso Controlado;** Específicos: a) **Sumarizar** a legislação brasileira sobre direito urbanístico relacionado à política de



desenvolvimento urbano; b) **Discorrer** sobre as formas de parcelamento do solo urbano através dos Loteamentos, processo de aprovação e registro, (i)legalidade dos loteamentos fechados e diferença entre eles e os condomínios; c) **Analisar** se a regulamentação do Loteamento de Acesso Controlado pela Lei n.º 13.465 apresenta fundamentos que contribuem para a solução dos conflitos sobre o tema; d) **Discutir** como o poder público municipal pode estabelecer, para a autorização dos Loteamentos (fechados) de acesso controlado, as diretrizes que melhor atendam ao interesse público e à política de desenvolvimento urbano.

Na sequência foi descrita a sistemática metodológica, seguindo-se, sendo na **primeira** descrito o movimento histórico do surgimento das cidades no mundo e no Brasil, caracterizando a expansão desordenada ocasionada pelo fluxo migratório acentuado do campo para a cidade e o processo de industrialização, bem como, caracterizando as Políticas Públicas decorrentes dessa hipertrofia urbana. Foi abordada a legislação que trata da política de desenvolvimento urbano prevista na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), no Estatuto da Cidade Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001) e na Lei que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), além do papel do Município no planejamento e execução da política de desenvolvimento e expansão urbana e o plano diretor como seu instrumento básico.

A **segunda** foi dedicada a descrição dos aspectos teóricos das formas de ocupação do solo urbano através de loteamentos, apresentando definições, características principais e diferenciando-o do condomínio de lotes. São apresentados, também, pontos importantes sobre os loteamentos fechados, abordando as circunstâncias que possivelmente fizeram com que essa modalidade de moradia se tornasse uma necessidade social, verificando as controvérsias jurídicas existentes, expondo as posições contrárias e favoráveis ao loteamento fechado, sobretudo quanto à (i)legalidade da privatização de espaços públicos.

Na **terceira seção** foi caracterizado o loteamento (fechado) de acesso controlado, regulamentado pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), considerando no instituto, seu conceito, característica, convergências e divergências com o loteamento fechado (não regulamentado, desencadeando na prática controvérsias, algumas abordadas na segunda seção), para subsidiar as diretrizes municipais à regulamentação deste instituto para atender ao interesse público.

Culminando no processo de Resultados e Discussão como base às Considerações e recomendação do Protocolo contributivo à práxis de governança municipal do instituto do Loteamento (fechado) de Acesso Controlado.

Para a aprovação do loteamento pela administração pública municipal, é necessário que conste no projeto e memorial descritivo apresentados pelo loteador previsão de infraestrutura básica exigida pela lei, que 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, bem como devem estar atendidos os requisitos urbanísticos previstos no plano diretor do município e na lei de parcelamento do solo. (AMADEI; AMADEI, 2014). Como exemplos de tais processos, tem-se a articulação das vias públicas a serem criadas com as adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, possibilitando harmonização com a topografia local e, também, as áreas destinadas a sistema de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, bem como que a quantidade de espaços livres de uso público sejam proporcional à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem, dentre outros.

Dessa forma, para atender à regularidade jurídica, o projeto de loteamento aprovado pela municipalidade deve ser submetido à registro no cartório de imóveis responsável em até 180 dias da aprovação, sob pena de caducidade, sendo vedado vender ou prometer vender parcela de loteamento não registrado. Ademais, como um dos principais efeitos do registro do loteamento, passam a integrar o domínio do município, desde a data do registro, as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos que constarem no projeto e memorial descritivo aprovados pela prefeitura, configurando-se bens públicos de uso comum do povo, nos termos do Código Civil (CC) brasileiro de 2002 – Lei n.º 10.406 (BRASIL, 2002).

O que se coloca em debate é que, mesmo sem legislação autorizando, diversos loteamentos foram fechados ao longo do país nos últimos anos. Em alguns casos existe consentimento da administração pública local, e em outros não. Mesmo nos casos em que havia autorização do município, esta acontecia sem permissivo legal em nível federal. Dessa nova cultura de moradia urbana, acarretaram diversos conflitos concretos e teóricos. O primeiro deles está no questionamento sobre a espacialidade e o direito de ir e vir de todos, já que, ao fechar áreas públicas, os munícipes são privados da utilização de bens de uso comum do povo. Outra questão fundamental diz respeito à legalidade para a cobrança de tarifas dos moradores do loteamento fechado para o custeio de serviços de manutenção no interior do loteamento.

Frente a essa questão, o trabalho é justificado em razão da relevância e atualidade do tema, uma vez que se trata da possibilidade de autorização municipal para o fechamento de loteamentos, incluindo seus espaços públicos, mediante o controle de acesso e que foi recentemente regulamentado pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017). Ademais, o fechamento de loteamentos vem ocorrendo em todo país ao longo do tempo sem qualquer regulamentação, gerando controvérsia teórica sobre a possibilidade (ou não) do fechamento de loteamentos e seus espaços públicos. A pesquisa tem relevância, também, no âmbito social, uma vez que o

fechamento de espaços públicos pode gerar impactos na malha viária, mobilidade urbana, impossibilidade de utilização de espaços públicos de convivência e lazer, restrição ao direito de locomoção, bem como afetar o sentimento de pertencimento dos munícipes em relação à cidade.

Além do que foi pontuado acima, a presente pesquisa tem relevância profissional, pois na condição de Oficiala de Registro de Imóveis a pesquisadora verifica que a ausência de fiscalização do poder público municipal no que diz respeito ao parcelamento do solo urbano pode possibilitar a implantação de diversos núcleos urbanos informais, acarretando o crescimento da cidade sem planejamento e, com isso, dando ensejo a toda sorte de ineficiência de prestação de serviços públicos, principalmente no campo da segurança pública, levando os cidadãos a buscarem, cada vez mais, formas mais seguras de morar, ocasionando o fechamento de loteamentos sem critério, fiscalização e planejamento. Diante disso, o que se coloca é a necessidade de reflexões sobre o parcelamento do solo urbano através dos loteamentos como uma forma de expansão e urbanização da cidade sob o prisma da função social da cidade e o novo instituto do Loteamento (fechado) de acesso controlado, que demandará critérios e diretrizes pautados no interesse público, bem como fiscalização do poder público, sob pena de haver uma pseudoliberalidade de acesso ao interior dos referidos empreendimentos.

## 1.2 METODOLOGIA

Para elucidar a questão norteadora e objetivos foi adotado ao desenvolvimento da dissertação a abordagem qualitativa, considerada como processos de conhecimento crítico (limites e possibilidades) dos caminhos do processo científico (DEMO, 1989 apud MARTINS, 2004). Apresenta características de: a) flexibilidade (incorporando técnicas mais adequadas à observação; observação direta, observação participante, entrevistas, biografias, documentação de arquivo, dentre outras); a) heterodoxia (análise de achados): variedade exige capacidade integrativa e analítica do pesquisador, que depende do desenvolvimento da capacidade criadora e intuitiva, conforme expertise desenvolvida, evitando-se ingerência e inferência (MARTINS, 2004), tantas quantas forem as suas interpretações e comunicações, sendo a expertise do autor relevante ao processo de construção do conhecimento (GIL, 1999).

Como estratégia foi adotada a análise documental direta e indireta tangível ao instituto do Loteamento (fechado) de Acesso Controlado, pela descrição e análise da legislação (Lei n.º 10.527 (BRASIL, 2001), que trata do Estatuto da Cidade; Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano; Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) que reza sobre a Regularização Fundiária Rural e Urbana) e jurisprudências respectivas ao referido Loteamento.

Ainda, foram selecionadas legislações referentes a nove municípios que já regulamentaram o Loteamento de Acesso Controlado, após a edição da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), quais sejam: a) São Paulo (04): Limeira; Estância Turística de Ibitinga; Serrana; Estância Turística de Joanópolis; b) Minas Gerais (03): Ponte Nova; Nova Lima; Barbacena; c) Rio Grande do Sul (01): Erechim; d) Rio de Janeiro (01): Cabo Frio/RJ.

Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009) ressaltaram que a pesquisa e análise de documentos deve ser valorizada, pela riqueza de achados que possibilita ampliar o entendimento de objetos, cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural. Estes autores citam Pimentel (2001) para ressaltar que se trata de processo investigativo, como instrumento e meio para realização de análise de conteúdo, inserindo a contextualização de percurso na tomada das decisões.

Foi elaborado um formulário em plataforma digital online no formato google.docs para encaminhamento do link: [https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScxmaXOp3U8cXTRrxoJOUTKd-ba0-o\\_OvX61KT\\_Bvp9kdjpuA/viewform?usp=sf\\_link](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLScxmaXOp3U8cXTRrxoJOUTKd-ba0-o_OvX61KT_Bvp9kdjpuA/viewform?usp=sf_link) (Figura 1) - vigente para respostas no período de 02-10 novembro/2020 - sendo encaminhado ao grupo fechado de Whatsapp de Oficiais de Registro de Imóveis da Bahia, administrado pela Associação de Registradores de Imóveis da Bahia (ARIBA), constando 118 registradores de municípios diversos do estado, constando: a) a identificação do participante; b) a identificação do município pesquisado; c) a existência ou não de lei municipal regulamentando os Loteamentos de Acesso Controlado; d) opinião dos registradores sobre quais diretrizes e parâmetros os municípios devem adotar para a regulamentação dos Loteamentos de Acesso Controlado. A Bahia possui 417 municípios<sup>1</sup>, sendo que alguns cartórios de registro de imóveis têm área de abrangência que inclui mais de um município, ao tempo que alguns municípios possuem mais de um ofício de imóveis. As respostas foram expressas na forma de percentual (objetivas) e as discursivas foram estratificadas e sistematizados em grupos seus conteúdos.

O questionário é caracterizado com conjunto predefinido e sistematizado de questões buscando estabelecer/dimensionar características (pessoas, organizações, processos ou fenômenos), através de métodos técnico-científicos, pressupondo a garantia de acurácia e representação dos achados, sendo um processo complexo (compilação; ordenamento, apresentação, critérios de inclusão de público-alvo, aplicação; sistematização e análise dos

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.cidade-brasil.com.br/estado-bahia.html>. Acesso em: 9 nov. 2020

resultados (MURRAY, 1999; HAIR *et al* 2005; MALHOTRA, 2011; apud COELHO; SOUZA; ALBUQUERQUE, 2020).

Como a autora é Registradora também respondeu ao formulário, foi utilizada a técnica de Pesquisa Ação, onde o pesquisador é o instrumento-chave, o ambiente é o fornecedor direto dos dados, não sendo requisito o uso de técnicas e métodos estatísticos, a pesquisa é de caráter descritivo e o cerne da abordagem não está em seu resultado, mas no processo e seu significado, ou seja, o objetivo primeiro é a interpretação do fenômeno do objeto de estudo (GODOY, 1995; SILVA; MENEZES, 2005).

Esta referida técnica, além da participação, presume um método de ação organizada de cunho social, educacional ou técnico e antecede a uma busca de alternativas ao padrão de pesquisa convencional (critérios lógico formais e estatísticos), conforme asseverado por Thiollent (2005) na sequência:

A pesquisa-ação é um tipo de pesquisa social que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo e no qual os pesquisadores e os participantes representativos da situação da realidade a ser investigada estão envolvidos de modo cooperativo e participativo.

Figura 1 – Modelo de formulário encaminhado aos Oficiais Registradores de Imóveis nos municípios baianos

**DISSERTAÇÃO\_FORMULÁRIO DE PESQUISA**

Questionário para subsidiar a pesquisa realizada pela mestranda Karoline Sales Monteiro Cabral no trabalho de conclusão do mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas na UNIFACS/BA, tendo como tema a regulamentação dos Loteamentos de Acesso Controlado

\*Obrigatório

Qual seu nome completo? (a resposta a esta pergunta não se tornará pública no trabalho) \*

Sua resposta

Em qual cidade você exerce a função de Oficial(a) de Registro de Imóveis? \*

Sua resposta

No município em você exerce a função de Oficial(a) de Registro de Imóveis existe legislação local regulamentando o Loteamento de Acesso Controlado? \*

Sim  
 Não

Na sua opinião, quais diretrizes e parâmetros os municípios devem adotar para a regulamentação dos Loteamentos de Acesso Controlado? \*

Sua resposta

TERMO DE CONSENTIMENTO: Declaro para os devidos fins que estou de acordo com a utilização dos dados fornecidos nesse formulário para a pesquisa de Dissertação de Mestrado de Karoline Sales Monteiro Cabral. \*

Sim  
 Não

Enviar

Fonte: Elaboração própria (2020).

## 2 BREVE PASSAGEM PELA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Torna-se interessante à compreensão do uso e ocupação do solo no território brasileiro uma abordagem *en passant* enfocando o surgimento das cidades brasileiras, como o direito à cidade, perpassando pela função social da propriedade e atendimento ao interesse público, considerando aspectos da legislação urbanística brasileira, na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei de Parcelamento do solo urbano e Plano Diretor, como lastro ao processo de governança no âmbito municipal, no cenário de expansão urbana desordenada, inclusive dos loteamentos de acesso restrito.

O êxodo rural contribuiu no estabelecimento dos conglomerados urbanos da atualidade, pela busca do trabalho e renda, pela concentração dos cinturões industriais, pela educação formal dos filhos, desencadeando mazelas a partir do uso inadequado de uso e ocupação do solo, alta concentração demográfica, déficit de oferta de moradias, desestruturação de ordem social e sanitária, agravado por políticas de governo, em lugar de política de Estado, desencadeando questões de governança pública, disfunção social da cidade, comprometendo bem-estar, incrementando a informalidade e decrementando a arrecadação justa.

Rolnik (1995) ressaltou o aparecimento da cidade a partir da sedentarização do homem, gerando processo diferenciado de exploração, pois para plantar o ser humano demandava o domínio territorial permanente, ocorrendo processos localizados desde o surgimento das cidades romanas, passando pelo sistema feudal, desfocando as cidades, chegando a Revolução Industrial, processo fabril que desencadeou concentração de pessoas em determinados locais, caracterizando a cidade como se conhece.

Ratificado por Lefebvre (2014, p. 15) que conceituou “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”. Se alcançou à contemporaneidade, pois trata-se como "uma obra coletiva que desafia a natureza" (ROLNIK, 1995, p. 8), onde as pessoas se organizam e constroem sua existência e prática coletiva, expectando um poder organizador (transferido dos deuses ao ente público), sobretudo relacionado ao parcelamento do solo, bem-estar de sua população no direito de ir e vir, conforme citado pelo referido autor, como segue:

Indissociável à existência material da cidade está sua existência política. Desde sua origem, como local cerimonial, é na cidade também que se localizam os templos, onde moram os deuses capazes de garantir o domínio sobre o território e a possibilidade de gestão da vida coletiva. (ROLNIK, 1995, p. 8).

Nesse sentido, "além de continente das experiências humanas, a cidade é também um registro, uma escrita, materialização de sua própria história" (ROLNIK, 1995, p. 9), sendo o processo de condução funcional que vai determinar sua história e, conseqüentemente, a vida de seus habitantes, conforme segue:

Ao contrário da cidade antiga, a metrópole contemporânea se estende ao infinito, não circunscreve nada senão sua potência devoradora de expansão e circulação. Ao contrário da cidade antiga, fechada e vigiada para defender-se de inimigos internos e externos, a cidade contemporânea se caracteriza pela velocidade da circulação. São fluxos de mercadorias, pessoas e capital em ritmo cada vez mais acelerado, rompendo barreiras, subjugando territórios. (ROLNIK, 1995, p. 9).

Na cidade antiga, de casas geminadas e muro à segurança interna e proteção externa, talvez tenha sofrido adequações quanto a essa segurança, tornou-se prática contemporânea segregacionista, há necessidade de tratar sobre regulamentação dos loteamentos de acesso restrito, nos quais há restrição de circulação pública no perímetro estratificado pela implantação do loteamento.

## 2.1 EXPANSÃO URBANA NO BRASIL E A DEMANDA POR POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS

Os modelos das cidades brasileiras decorrem dos processos de organização do Estado, desde o período da colonização portuguesa, quando se iniciou o processo de formação de pequenos vilarejos, que foram se expandindo a partir do aumento da população e da necessidade de expansão, sobretudo comercial. Oliveira (2017, p. 69-70) reportou sobre a urbanização no Brasil, que esta "sempre manteve ligação com esses aspectos tecnológicos, econômicos, sociais e políticos em reprodução das fases da própria organização humana, que remonta à Colônia, passa pelo Império e alcança a República", atrelada a movimentação econômica. Ainda, afirmou que:

[...] Durante toda a história brasileira, as vilas, os povoados e as cidades surgiram, ora espontaneamente, em razão de momentos econômicos como a mineração, ou de situações relativas ao deslocamento como locais de passagem e pousos, ora, ainda, por iniciativas oficiais, como mais recentemente o planejamento de Goiânia, Belo Horizonte e Brasília [...].

[...] Na Colônia, o fenômeno da urbanização, ainda que em momentos intensos e em outros de acomodação, permaneceu incipiente diante da escassez, da dispersão e da

rarefação populacional. Mesmo assim, seus reflexos fizeram-se fortes em razão do tratamento legal patrimonialista e individualista por longo tempo deferido à propriedade. [...]

[...] A sociedade brasileira manteve-se essencialmente agrária até a segunda metade do século XIX. A mineração e a pequena indústria artesanal, muitas vezes urbana, faziam-se também no meio rural. A população dispersava-se pelas fazendas, onde permaneciam ativa no desenvolvimento das atividades econômicas rurais. A ocupação urbana funcionava como sede administrativa e apoio à atividade rural [...]. (OLIVEIRA, 2017, p. 70).

Processo agravado pela chegada da família Real, que trouxe consigo inúmeras famílias em composição à corte real, gerando uma demanda direcionada ao poder público local por moradia e infraestrutura básica, conforme descrito:

A chegada da família real no Brasil em 1808 configura um marco no processo de ocupação do território e moradia, pois com a família real vieram milhares de pessoas que compunham a corte real, ou seja, houve um aumento significativo e repentino por demanda de moradia. A demanda por moradia, logo, ocupação do solo urbano, também se intensificava ao passo que havia o aumento da população não escrava. (OLIVEIRA, 2017, p. 71).

Diante dessas constantes mudanças e da real necessidade de ação do poder público, tem-se, ainda no Brasil Império, o surgimento de legislação específica, conforme destacado por Oliveira (2017, p. 72):

No Brasil Império, foram tomadas as primeiras providências legais para a satisfação da demanda por moradia, através do Decreto Imperial 4.461/1870 que autorizou a incorporação de uma companhia por um particular, com o objetivo de captar recursos no mercado acionário para conceder o adiantamento de recursos a quem quisesse ser proprietário de casas e, pelo Decreto Imperial 5.216/1873, que autorizou a referida empresa a operar com crédito real.

Portanto, as cidades foram constituídas no Brasil atreladas ao poder aquisitivo daqueles que tinham interesse em morar em terras brasileiras. O processo formativo se intensifica com novos contornos, com a abolição escravagista, pois:

A abolição da escravidão, já no período do Brasil República, fomentou o processo de migração das áreas rurais para as cidades, somando-se a massa de trabalhadores imigrantes oriundos da Europa no final do Império, transferindo ao Estado os problemas decorrentes desse processo de concentração populacional, situação que se agrava com o início da industrialização, com reflexos econômicos e o aumento da falta de moradia. (OLIVEIRA, 2017, p. 72).

O processo de formação das cidades é cumulativo, inclusive das mazelas históricas, pois se abrindo as portas das senzalas, nenhuma medida foi tomada em relação ao povo negro, que



foi para a cidade em busca de oportunidades. Na falta de recursos, se aglomeraram nas periferias das cidades, vivendo em condições precárias. Maricato (2013) afirmou que o Brasil desde o período colonial apresentava cidades de grande porte, porém, é a partir das primeiras décadas do século XX que o processo de urbanização da sociedade começa a se consolidar, fomentado pelo crescimento da massa de trabalhadores livres, pela Proclamação da República e pelo início da indústria ligada à cafeicultura e para servir às necessidades básicas do mercado interno.

É a partir do processo de industrialização que a expansão territorial avançou à realidade atual. É também desse processo de ampliação que surge nos habitantes das cidades a necessidade de morar em empreendimentos fechados e/de acesso restrito. Esse processo de crescimento foi acompanhado de ações públicas, conforme reportado pela referida autora:

As reformas urbanas realizadas entre final do século XIX e início do século XX deram base a um urbanismo moderno “a moda” da periferia, ou seja, foram realizadas obras de saneamento básico para a eliminação das epidemias ao tempo que se promovia o embelezamento paisagístico e implantadas as bases legais para o mercado imobiliário de corte capitalista, acarretando a exclusão e expulsão para os morros e franjas da cidade de parcela da população. (MARICATO, 2013, p. 17).

Para a autora, o processo de organização das cidades foi direcionado aos centros urbanos, com objetivo de valorização dos imóveis urbanos, ou seja, dando infraestrutura para os locais com possibilidade de crescimento, e afastando cada vez mais as pessoas de baixa renda para os extremos das cidades, sem a mesma garantia de condições urbanísticas.

Esse fenômeno urbano se intensificou a partir de 1930, com a industrialização do país, ocorrendo uma preocupação governamental para que os cidadãos tivessem acessibilidade à moradia. Oliveira (2017, p. 72-73) comentou que:

O processo de urbanização continuou crescente e a solução financeira foi retomada pelo Governo Federal durante o Estado Novo, de 1930 a 1945, com direcionamento de recursos para instituições de natureza previdenciária destinados à construção habitacional. Grandes institutos previdenciários isolados financiavam a aquisição da casa própria, como o Instituto de Aposentadorias dos Comerciantes (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte e Cargas (IAPETEC) e tantos outros, que mais tarde foram extintos e fundidos em um só órgão de previdência social – o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) –, mais tarde transformado em Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Diante desse cenário, a Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) trouxe previsão sobre a função social da propriedade, sob a ótica de sua efetivação, bem como sobre a obtenção de moradia. O processo acelerado de urbanização e industrialização ensejou a revisão da política habitacional, com a criação em 1964 do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o

Banco Nacional de Habitação (BNH), objetivando viabilizar a compra da casa própria para a parcela da população que, embora não tivessem patrimônio para adquirir imediatamente a casa própria, podia pagar as parcelas do financiamento. (OLIVEIRA, 2017).

Todavia, em razão das políticas públicas praticadas, os grupos sociais mais desfavorecidos não foram alcançados, o que agravou o problema da favelização nos grandes centros urbanos (OLIVEIRA, 2017).

Ainda, para Maricato (1996 apud SILVA 2018), na década de 40 as cidades brasileiras eram vistas como possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, porém, na década de 90 a cidade brasileira passou a ser associada à violência, poluição, criança desamparada, tráfego caótico, dentre outros fatores negativos. Isto porque o processo de urbanização com o crescimento da desigualdade teve como uma de suas consequências a grande concentração espacial da pobreza.

Diante da falta de planejamento do Poder Público no que se refere ao crescimento e organização das cidades, surgiram diversos problemas urbanísticos e sociais relacionados à ocupação do solo, moradia, abastecimento de água e esgotamento sanitário, poluição, bem como, aumento do desemprego e das favelas, marginalização e violência, dentre outros.

Tais condições aumentaram a necessidade de adoção de políticas públicas direcionadas para a melhoria da habitação nas cidades, uma vez que o processo migratório intensificado contribuiu para a formação de grandes cidades, o que "determinou mudanças radicais na ocupação do solo, verdadeiros impactos urbanísticos a criar novas situações, a gerar novas demandas e a estabelecer conflitos de interesse jurídico e social." (OLIVEIRA, 2017, p. 74).

Maricato (2013, p. 16), ao tratar do processo de urbanização do Brasil discorreu sobre a caracterização desse processo a partir de 1940, por meio de dados socioeconômicos e urbanísticos, registrou que:

Em 1940, a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em sessenta anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso equivale a mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França.

A explosão demográfica novamente é resultante do processo de automação, realidade das áreas urbana e rural, demandando menos mão-obra e exacerbando o processo demissionário e mobilizando a busca para novo emprego e renda, portanto nova ocupação do solo nas áreas

periféricas ampliando nichos de violência urbana, desacompanhada de medidas estruturais necessária, conforme Maricato (2013, p. 16) ressaltou:

Para garantir moradia para essa gigantesca população diversas cidades tiveram que ser construídas e/ou ampliadas e, mesmo que o rumo tomado pelo crescimento urbano não tenha respondido de forma satisfatória às necessidades de moradia, saúde, transportes, abastecimento, dentre outros, o fato é que o território foi ocupado e todas essas pessoas moram na cidade.

Na perspectiva de Maricato (2013), emergiu no Brasil uma nova e minoritária classe social, atrelada ao crescimento econômico do país, desencadeando noutra ponto grande contingente populacional a margem dos direitos sociais e civis, culminando "nos anos 80 e 90 se iniciou uma recessão no momento em que as taxas de crescimento demográfico superaram o crescimento do PIB, ampliando o universo de desigualdades" (p. 21), gerando exclusão social, conforme a referida autora registrou:

Nas décadas, conhecidas como “décadas perdidas”, a concentração da pobreza é urbana. Pela primeira vez em sua história, o Brasil tem multidões, que assumem números inéditos, concentradas em vastas regiões – morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies – marcadas pela pobreza homogênea. Segundo estudo do IPEA, 33% dos pobres brasileiros se concentram no Sudeste, predominantemente nas metrópoles. Nos anos 80 a sociedade brasileira conheceu também, pela primeira vez, um fenômeno que ficaria conhecido como violência urbana: o início de uma escalada de crescimento do número de homicídios, sem precedentes na história do país. (MARICATO, 2013, p 22).

Desse cenário de exclusão, surgiu o problema da violência urbana, que permanece como calcanhar de Aquiles para o poder público. Frente a tanta desigualdade social, o cenário dos grandes centros urbanos segue caótico, já que seu crescimento é fundamentado na exclusão social, que é histórica: "ao longo dos séculos de formação da sociedade brasileira, em especial em 1850 com a privatização da terra e em 1888 com a emergência do trabalho livre, quando as cidades ganham nova dimensão e se intensifica o problema da habitação." (MARICATO, 2013, p. 22-23).

A violência urbana atinge a todos, centrais e periféricos, e segue como questão fundamental para qualquer administração pública, dadas suas raízes históricas, pautadas na exclusão social. Maricato (2013, p. 31) destacou que "o aumento da violência está relacionado de maneira intrínseca às metrópoles" e foi justamente isso que aconteceu no Brasil nas últimas décadas do século XX, com o crescimento do indicador da violência urbana, demonstrando piora nas condições de vida urbana. Ainda, relacionou os altos índices de violência urbana a desigualdade social, representados pelos locais periféricos com condições inadequadas de

moradia e problemas urbanísticos, onde há uma estreita correlação entre os homicídios e favela, conforme narrativa:

Uma pesquisa de 1999 do Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade do Município de São Paulo (PRO-AIM), organismo público municipal que registra as causas de morte na capital paulista, mostra de forma clara a relação entre a epidemiologia dos homicídios e as desigualdades sociais. Os dados do PRO-AIM, analisados por Marcos Drumond Júnior, mostram uma relação direta entre espacialidade e violência. As áreas mais violentas são aquelas em que predomina uma conjunção de determinados indicadores: baixa renda, baixa taxa de escolaridade, maior proporção de negros entre os moradores, maior taxa de desemprego, maior número de moradores de favelas, piores condições de moradia e urbanísticas. (MARICATO 2013, p. 34).

Fica marcante o atrelamento da violência urbana a exclusão econômica e social, ampliando a desigualdade social, representada nas questões de uso e ocupação do solo, acesso a moradia e estrutura sanitária, sendo um peso aos gestores e sociedade.

## 2.2 REPRESENTATIVIDADE SOCIAL DO PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO NA CIDADE E PROPRIEDADE

Entendendo a cidade, Silva (2018, p. 26) reportou que:

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede de 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.

Naturalmente com população heterogênea e diante dos inúmeros problemas sociais, pensar nesse conjunto de pessoas domiciliadas é fundamental para compreender a complexidade dessa formação a função social inerente a representação da propriedade, reportada por Rosenvald (2007 apud SARMENTO FILHO 2007, p. 56):

A função social penetra na própria estrutura e substância do direito subjetivo, traduzindo-se em uma necessidade de atuação promocional por parte do proprietário, pautada no estímulo à obrigações de fazer, consistentes em implementações de medidas hábeis a impulsionar a exploração racional do bem, com finalidade de satisfazer os seus anseios econômicos sem aviltar as demandas coletivas, promovendo o desenvolvimento econômico e social, de modo a alcançar o valor supremo do ordenamento jurídico: a Justiça.

Independente do tipo de propriedade que deve servir, como direito fundamental, aos interesses dos proprietários (privada ou pública) e não ferir os interesses e necessidades da sociedade que está inserida, especialmente nos bens públicos com função social (Constituição

Federal), como ruas, praças e espaços comuns nos loteamentos (SARMENTO FILHO, 2007), com fracionamento ordenado da ocupação do solo urbano, em harmonia com a função social da cidade e propriedade. Amadei e Amadei (2014, p.1) ressaltaram a necessidade de manutenção da unidade das partes segmentadas para que se tenha um efetivo parcelamento do solo:

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

O parcelamento do solo urbano transforma uma gleba em lotes que não poderão perder a identidade de partes de um todo. No Brasil, o parcelamento do solo urbano é regulamentado pela Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) que elege como formas de parcelamento do solo o desmembramento e o loteamento, sendo aquele a subdivisão da gleba em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente, enquanto o loteamento (Art. 2º, §1º) é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logadouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Prieur (1981 apud AMADEI; AMADEI 2014, p. 2-3), ressaltaram da importância do loteamento para o processo de urbanização das cidades, não devendo ser ditado por interesses escusos (empreendedores; especulação imobiliária; políticas de governo), considerando-se prioritariamente o interesse público, bem estar da coletividade e a “saúde” da cidade, como reportou:

O loteamento é a mais antiga das formas de urbanização dos novos bairros, especialmente afetada à habitação individual. O grande sucesso desta forma de urbanização é a sua flexibilização. De início, procedimento puramente privado, é cada vez mais submetido às normas de ordem pública, para melhor conciliação com as novas regras do urbanismo e notadamente para que o meio ambiente não seja sacrificado.

A contrário *sensu*, quando o parcelamento do solo urbano ocorre à margem do interesse público, as consequências acarretam prejuízos, por exemplo, de ordem urbanística no sistema viário das cidades, afetando a integração dos bairros e a circulação dos munícipes; de ordem sociológica, com o enfraquecimento das relações humanas, formação de guetos e segregação espacial, dentre outros.

O direito urbanístico tem papel fundamental na construção de uma cidade organizada e planejada, permitindo a plena realização do homem, não só individualmente, mas, principalmente, como ser social (SARMENTO FILHO, 2007). Nesse sentido, Gomes (2002 apud SARMENTO FILHO 2007, p. 54), comentou:

O arremedo de cidade dá lugar ao nascimento de uma cidadania fragmentada ou, sem exagero, a um simulacro da condição de cidadania. O homem público procura se reproduzir em um espaço privado, ou ainda, o espaço público é recriado em esferas menores e privativas. Recusa-se dessa maneira a conviver dentro de uma sociedade variada e multifacetada. Confunde-se sociedade com homogeneidade.

Um parcelamento do solo ditado por interesses privados e de mercado no sentido de desenhar a morfologia das cidades preponderantemente com empreendimentos fechados (loteamentos fechados ou de acesso restrito), intensifica a segregação socioespacial, limita as relações humanas, divergindo da função social da propriedade, conforme Tepedino (1991, apud SARMENTO FILHO, 2007, p. 55), que afirmou:

O conteúdo da função social da propriedade é informado pelo próprio texto constitucional, que tem na dignidade da pessoa humana regra basilar e estabelece como objetivos fundamentais da república, a erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais e regionais.

Proceder a interseção do uso e parcelamento do solo, a propriedade urbana e sua função social, há demanda para ser disciplinado em lei e viabilizado pelo poder público municipal, ente competente para ordenar o território, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Amadei e Amadei (2014) explicaram que o parcelamento do solo assume importante papel na efetivação da função social da cidade, uma vez que é ferramenta indispensável à urbanização ordenada, devendo estar integrado ao planejamento do município, ainda destacaram que:

O universo do parcelamento do solo urbano regular é o da prevenção: primeiro se colhem as diretrizes, depois se aprova o projeto (e só aí se pode interferir fisicamente na gleba, iniciando as obras) e se registra o loteamento ou desmembramento (e só aí se pode iniciar as vendas), tudo, ainda, sob rígido controle de implantação e entrega das obras de infraestrutura. Assim, o parcelamento do solo é um plano (ainda que de “pormenor”) no planejamento maior da cidade, que passa, antes da atividade humana interventiva no meio ambiente urbano, por estreito filtro de controle de legalidade, de estudos de impacto ambiental (EIA) e de vizinhança (EIV), exigíveis conforme o tipo de empreendimento, de licenciamento urbanístico e ambiental. E, por isso, tem uma importante função social no equilíbrio urbanístico e ambiental que se impõe para o desenvolvimento sustentável das cidades. (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 29).

Desta forma, fica evidente que o parcelamento do solo urbano é assunto complexo, posto que não se trata de instituto com bases jurídicas, apenas. Ao contrário, a função de um parcelamento de solo urbano ordenado tem implicações jurídicas, urbanísticas, ambientais que acarretam no desenvolvimento orgânico das cidades.

Todavia, Amadei e Amadei (2014) defenderam que talvez seja no âmbito sociológico e político que o parcelamento do solo urbano exerça sua maior função social, uma vez que ao difundir a propriedade também o faz em relação às liberdades concretas, como o acesso à moradia, principalmente diante do histórico de latifúndios sobre o qual é construída a história da propriedade no Brasil, sendo a pequena propriedade algo recente, representando relevante elo social de tutela das liberdades, ao espalhar a propriedade privadas de lotes e terrenos.

Ainda, ressaltaram que o parcelamento do solo urbano ordenado tem o fator aglutinador comunitário, ao fomentar a participação política dos moradores, que ao se organizarem em associações, que ao dividirem interesses comuns se fortalecem, exercendo importante papel no controle de poder, bem como, na identificação das necessidades urbanas da comunidade, possibilitando uma gestão democrática, bem como, promove a movimentação econômica endógena e do seu entorno (geração de emprego e renda; impostos; serviços).

### 2.3 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL, 1988) trouxe o fundamento do direito urbanístico, dando competência exclusiva à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (Art. 21, IX) e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Art. 21, XX).

Já o Art. 24 da Carta Constitucional traz a competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre direito urbanístico e confere aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, I) e para promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII).

A CF/88 trata, especificamente, sobre a política de desenvolvimento urbano nos Arts. 182 e 183, inseridos no Título VII que trata da “Ordem Econômica e Financeira”, a ser exercida pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

A Política de Desenvolvimento Urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, sendo o Plano Diretor instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Art. 182, CF/88), obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, a ser aprovado pelo poder legislativo municipal. O legislador constituinte definiu que a propriedade urbana

cumprirá sua função social quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor do município.

Foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), que, fundamentado na função social da propriedade, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental, sobre o qual Silva (2018, p.67) destaca que:

Institui princípios de direitos urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece um instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir, de modo contundente, sobre as camadas carentes da população.

O Art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) elenca diversas diretrizes da política urbana, tais como garantia do direito a cidades sustentáveis, planejamento do desenvolvimento das cidades, ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequados em relação à infraestrutura urbana, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, dentre outras diretrizes.

A ordenação e o controle do uso do solo, buscando evitar parcelamento, edificação ou o uso de modo a prejudicar a infraestrutura urbana é diretriz da política urbana que busca garantir o desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana. Isto porque o parcelamento do solo, especialmente na modalidade de loteamento, cria uma nova realidade urbanística.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) (Art. 4º) prevê alguns instrumentos para a efetivação da política urbana, tais como o planejamento municipal através de: a) plano diretor, b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, c) zoneamento ambiental, d) plano plurianual, e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual, f) gestão orçamentária participativa, g) planos, programas e projetos setoriais, h) planos de desenvolvimento econômico e social.

Amadei e Amadei (2014), ao tratarem sobre o parcelamento do solo urbano e o Estatuto da Cidade, destacaram o estreito vínculo de planejamento que deve haver entre o parcelamento do solo e a infraestrutura urbana para evitar desconformidade, evitando a sobrecarga dos equipamentos urbanos e comunitários, a instalação de empreendimentos ou qualquer atividade que atue como polos geradores de tráfego sem que haja previsão da infraestrutura necessária ou que deteriore áreas urbanizadas, por exemplo, e sinalizaram a importância do parcelamento do



solo urbano como indutor ou ampliador de acesso ao mercado imobiliário, conforme observaram:

O Estatuto da Cidade aponta o parcelamento do solo urbano como indutor ou ampliador de acesso ao mercado imobiliário formal e, por isso, impõe a ordem de “simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (Art. 2º, XV). Leis municipais e estaduais, portanto, devem criar condições para atender essa diretriz da política urbana, e são absolutamente necessárias para viabilizar empreendimentos em prol, sobretudo, da população de baixa renda, carente de lotes e moradias, a preços acessíveis. (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 32-33).

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) (Art. 5º) prevê, também, como medida sancionatória para os casos cuja propriedade urbana não estejam atendendo a função social, o parcelamento compulsório, pelo qual pode o município, mediante lei, determinar o compulsório parcelamento, edificação ou utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

Se a medida de parcelamento compulsório restar ineficaz no caso concreto, pode, ainda, o município cobrar progressivamente o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) (Art. 7º) e decorridos cinco anos de cobrança sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública (Art. 8º).

Destaca-se, ainda, também, a previsão de outros instrumentos da política urbana no Brasil, tais como: a) usucapião especial de imóvel urbano (Art. 9º); b) o direito de superfície (Art. 21); c) o direito de preempção (Art. 25); d) a outorga onerosa do direito de construir (Art. 28), observando que o coeficiente de proporcionalidade é definido considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área; e) as operações urbanas consorciadas (Art. 32); vi) a transferência do direito de construir (Art. 35); e, f) o estudo de impacto de vizinhança (Art. 36).

Atento à importância da organização e participação popular para representar os anseios da comunidade local junto às políticas de planejamento urbano e de habitação do município, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) regulamentou a gestão democrática da cidade, prevendo, para isso, instrumentos como a criação de órgãos colegiados e conferências sobre assuntos de interesse urbano nas três esferas de poder público, a realização de debates, audiências e consultas públicas, bem como a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, isto porque não se muda o sentido da política urbana se não a abrir para uma participação mais intensa e efetiva dos cidadãos.

Atualmente a legislação que regulamenta o parcelamento do solo urbano no Brasil é a Lei n.º 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano – LPSU) (BRASIL, 1979), promulgada antes da CF/88, mas foi recepcionada no ordenamento jurídico vigente. Todavia, a legislação pioneira sobre o parcelamento do solo foi o Decreto-Lei n.º 58 de 10 de dezembro de 1937 (BRASIL, 1937), com normas genéricas, tutelando as relações contratuais entre o parcelador e os adquirentes dos lotes, conferindo uma maior proteção aos mesmos ao não mais permitir a possibilidade de arrependimento conferida ao loteador pela legislação civil até então vigente.

Em seguida, o Decreto 3.079 (BRASIL, 1979), regulamentou a sistemática do parcelamento do solo, porém, sem nenhuma inovação. Nenhum dos dois Decretos supracitados regulamentaram a obrigatoriedade de o parcelador realizar as obras de infraestrutura do empreendimento, contando poucas normas de cunho administrativo e nenhuma de ordem penal, o que inviabilizava a responsabilização dos loteadores que desrespeitassem as normas existentes. Trataram apenas dos aspectos jurídicos do loteamento, olvidando dos aspectos civis, administrativos, urbanísticos e penais.

Em 1967 foi promulgado o Decreto n.º 271, que tratou do loteamento urbano, da responsabilidade do loteador, regras de fiscalização pelo poder público local e, como importante contribuição, distinguiu as espécies de parcelamento do solo em loteamento e desmembramento. Porém, referido normativo tratou de forma tímida sobre a implantação das obras de infraestrutura (LEAL, 2005).

Somente em 1979, com a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), houve a completa regulamentação sobre o parcelamento do solo urbano, com normas de natureza jurídica, civil, administrativa, penal, urbanística, ambiental e registral, considerando o loteamento como um processo de urbanização. O parcelamento do solo rural continua sendo regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937).

A LPSU manteve a proteção dos compromissários compradores dos lotes através da irretratabilidade dos contratos, acrescentou disposições penais para punir criminalmente o parcelamento irregular e desordenado do solo urbano, valorizou a participação do Poder Público municipal no processo de urbanização das cidades, prevendo instrumentos que possibilitam acompanhar e fiscalizar a formação das cidades, bem como o seu desenvolvimento, estabelecendo requisitos urbanísticos e jurídicos que constituem verdadeiras limitações ao direito de dispor da propriedade, tudo em prol do interesse público e da função social da propriedade.

Ressalta-se que desde sua promulgação, LPSU vem passando por alterações significativas sempre no sentido de melhor regulamentar o tratamento sobre parcelamento do

solo não só no aspecto registral, mas também urbanístico, civil, administrativo e ambiental. Desta forma, as Leis n.º 9.785/99, 10.932/04, 11.445/07, 12.424/11, 12.608/12 e 13.465/17 acresceram diversos dispositivos.

A Lei n.º 9.785 (BRASIL, 1937), inseriu na LPSU dispositivos que deram mais autonomia ao município (Arts. 7º, 8º e 13) e voltados para a concretização da função social da cidade ao inserir ao Art. 2º os §§4º, 5º e 6º com a definição de “lote”, enumerando os itens de infraestrutura básica que devem conter um empreendimento para ser aprovado e implantado, bem como excluindo do texto original a obrigatoriedade prevista no Art. 4º §1º de destinação de 35% da área do loteamento para o uso público. Atualmente, cabe a cada município determinar os limites, observados aspectos como a densidade de ocupação, traçado da cidade e peculiaridades locais. Esta Lei também inseriu na LPSU a exigência de apresentação pelo loteador da certidão atualizada da matrícula do imóvel na documentação para a aprovação do loteamento.

Porém, a Lei n.º 11.445 (BRASIL, 2007) alterou novamente a definição sobre a infraestrutura básica para os loteamentos no §5º do Art. 2º, definindo a redação atual, segundo a qual os itens mínimos de infraestrutura que o loteamento precisa ter são “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.”

Por sua vez, a Lei n.º 10.932 (BRASIL, 2004) tratou da reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias; a Lei n.º 12.424 (BRASIL, 2011) tratou sobre a integração, ao domínio do município, das áreas destinadas ao uso público, na hipótese de parcelamento do solo implantado e não registrado; a Lei n.º 12.608 (BRASIL, 2012) tratou acerca do cadastro nacional dos municípios que contém áreas de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos e vedou o parcelamento em áreas de riscos, definindo-as como não edificáveis; e, por derradeiro, a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado, que é o objeto central desta pesquisa.

Se faz fundante as alterações e ajustes que a legislação vem se aprimorando com as demandas de contemporaneidade e premente necessidades de adequações do cenário vigente quanto ao ordenamento do parcelamento e uso do solo urbano no território brasileiro, seja pelas demandas da sociedade, seja pelo papel e função do poder público municipal no planejamento, execução e governança como política de Estado, ressaltando-se o processo de regulamentação, regulação, ordenamento, registro e fiscalização do bem de direito público.

## 2.4 O PAPEL DO MUNICÍPIO NA POLÍTICA URBANA

O Brasil é uma República (Art. 1º, CF/88) (BRASIL,1988), e na sua organização político-administrativa (Art. 18) estão compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autônomos e independentes. O município é regido pela lei orgânica (Art. 29), tendo suas competências constitucionais previstas no art. 30 da CF/88 e, dentre elas, a de legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, I) e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII).

A CF/88 ao tratar das competências legislativas dos entes federados estabelece algumas que podem ser exercidas concorrentemente, como é o caso de legislar sobre direito urbanístico (Art. 24, I) e também estabelece competências privativas da União, como, por exemplo, legislar sobre direito civil e registros públicos (Art. 22, I e XXV).

Sobre a competência do município para promover o ordenamento territorial de sua abrangência Silva (2018, p. 57) discorreu que:

Competência ao Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado.

Conferir ao município a competência para legislar sobre interesse local e ordenamento territorial é, de fato, necessário para o pleno desenvolvimento da cidade e o atendimento à função social da propriedade e do parcelamento do solo, uma vez que é o poder público local que melhor pode planejar e executar o ordenamento de seu território, objetivando a disciplinaridade de seu uso, bem como, o parcelamento e a ocupação do solo. Ainda, o referido autor comentou que:

O solo qualifica-se como urbano quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o assentamento de sistema viário. Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, que a Constituição elevou à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Art. 182, § 1º). O plano diretor constitui o instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes. (SILVA, 2018, p. 57).

A Política Urbana (Arts. 182 e 183, CF/88), que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, confere ao poder público municipal o papel de executar a política de desenvolvimento urbano,

conforme diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, sendo o Plano Diretor (PD) o instrumento básico dessa política. Carvalho (1997, p. 152) destacou que:

A Constituição Federal determinou que todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes deveriam contar com plano diretor. Tornou obrigatório também que esses planos fossem construídos de forma democrática e participativa. Deixou para regulamentação posterior, porém, os instrumentos voltados para o cumprimento da função social da propriedade, como o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo, regulamentação que veio com o Estatuto da Cidade.

Considera-se que o Estatuto da Cidade (EC) regulamenta a Política Urbana, é de observância cogente pelos municípios as diretrizes (Art. 2º, EC) nele prevista quando da elaboração do PD, onde neste deve constar dispositivos objetivando garantir: direito a cidades sustentáveis, a gestão democrática, a cooperação entre os diversos setores da sociedade no processo de urbanização, oferta de equipamentos urbanos e comunitários adequados, justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, participação da população nos processos de implantação de empreendimentos com efeito potencialmente negativos para a cidade, simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo com vistas a aumentar a oferta de lotes e unidades habitacionais, bem como ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não utilização e instalação de empreendimentos que possam funcionar como polos geradores de tráfego sem a previsão da infraestrutura correspondente, dentre outras diretrizes previstas no EC (Art. 2º).

Silva (2018) explicou que diversas leis orgânicas exigem que se estabeleça um processo de planejamento permanente, descentralizado e participativo, com a adoção de instrumentos de democratização de gestão da cidade, o que ocorre com a definição de objetivos determinados em função da realidade local e da manifestação da população, a preparação dos meios para atingi-los, o controle de sua aplicação e a avaliação dos resultados obtidos.

O referido autor sintetizou o processo de planejamento do município, conforme segue:

Em suma, o processo de planejamento permanente do Município realiza-se pela elaboração, manutenção atualizada e execução de: I – um plano de desenvolvimento municipal, que é o plano de governo, pelo que cada prefeito definirá as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local; II – os planos regionais, setoriais e especiais que couberem; III – o plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e os demais planos urbanísticos (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; IV – plano plurianual, que define, em consonância com o plano de governo e o plano diretor, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal; V- a lei de diretrizes orçamentárias, que, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, definirá, em termos financeiros, as metas e as prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária,

se tais alterações houverem sido feitas. VI – o orçamento anual. (SILVA, 2018, p. 136).

Desta forma, o PD é um dos instrumentos que compõem o planejamento permanente do município, constituindo-se de um plano geral e global, que objetiva (ou deve objetivar) a sistematização do desenvolvimento físico, econômico e social do município. Carvalho (2016, p. 154), tratando dos Planos Diretores elaborados no intervalo de tempo entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a promulgação do Estatuto da cidade, comentou que:

Nem todos os municípios seguiram o mandamento constitucional. É preciso lembrar que na Constituição não se previu prazo para obrigação assinalada nem a sanção correspondente ao descumprimento desta. No entanto, mesmo sem esse estabelecimento de prazo, muitos municípios procederam à elaboração e aprovação de planos diretores. Em vários deles, isso se deu de forma participativa. Em trabalho sobre planos diretores no Brasil, Gomes (2006), ao tratar daqueles elaborados no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e anterior ao surgimento do Estatuto da Cidade, afirma que é característica comum a eles conter os princípios, diretrizes e ações pautados no texto constitucional, sem, porém, estabelecer prazos e prioridades claras.

Essa ausência de regulamentação específica sobre a Política Urbana entre a promulgação da CF/88 e o EC acarretou uma severa dificuldade de aplicabilidade, que foi, de certo, fomentada pelos grupos que se opunham às consequências advindas com a implementação da Política Urbana. Para Carvalho (1997) os instrumentos anunciados raramente foram de fato utilizados. Com o surgimento do EC se iniciou um período de elaboração e reelaboração dos PDs, uma vez que trouxe o Estatuto prazos e punições para o não cumprimento da norma

#### **2.4.1 Plano Diretor (PD): instrumento da política de desenvolvimento e de expansão urbana**

Integrante do processo de planejamento municipal, aprovado pela Câmara Municipal, tem previsão de revisão pelo menos a cada dez anos, devendo englobar o território do município como um todo. Por fazer parte do planejamento do município, devem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Silva (2018), tratando dos objetivos (gerais e específicos), destacou que devem ser perseguidos pelo PD, são constituídos àqueles a promoção da ordenação dos espaços habitáveis no município, enquanto que os objetivos específicos devem ser analisados, elegidos e defendidos a depender da realidade que se objetiva transformar, ou seja, são objetivos

revestidos de concretude, ao passo que vão se referir à urbanização de um bairro específico, o alargamento de uma determinada via, um zoneamento ou regularização de um loteamento, dentre outros.

Importante observar que, como determinação expressa do Art. 40 do EC, no processo de elaboração do PD, bem como na sua fiscalização e implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipal deverão garantir a participação dos munícipes, através de audiências públicas e debates, bem como, a publicidade e acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

Deve conter no PD a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, o direito de preempção<sup>2</sup>, a fixação – se for o caso – das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, a delimitação de área para aplicação de operações consorciadas<sup>3</sup> e autorização sobre transferência do direito de construir<sup>4</sup>, bem como disposições sobre o sistema de acompanhamento e controle (Arts. 42, 25, 28, 29, 32 e 35 do EC) (BRASIL, 2001).

O Art. 42-B do EC trata das situações de municípios que pretendem ampliar o perímetro urbano, estabelecendo a exigência de elaboração de projeto específico contendo diversos requisitos, tais como: a) a demarcação do novo perímetro; b) definição de diretrizes específicas e das áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas urbanas e sociais; c) definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, bem como a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante do poder público, dentre outros.

Para Villaça (1999), o planejamento urbano através do PD e do planejamento físico-territorial tem existido quase que somente na teoria, enquanto o planejamento urbano através

---

<sup>2</sup> Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

<sup>3</sup> Art. 32, § 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. (Estatuto da Cidade) (BRASIL, 2001).

<sup>4</sup> Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

das leis de zoneamento e loteamentos tem uma existência empírica. Ainda, discorreu que nos últimos anos se desenvolveu no Brasil uma corrente de pensamento que defende a tese de que as propostas de um plano diretor devem se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, não devem ter dispositivos autoaplicáveis e apresentou uma conceituação mais tradicional do que seria o Plano Diretor na sequência:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1999, p. 238).

Nesse sentido, Villaça (1999, p. 238) esclareceu que não se confunde zoneamento com Plano Diretor. Que eles se desenvolveram de forma paralela e independente na administração municipal brasileira, pois diversos municípios têm zoneamento há várias décadas, porém não tiveram de fato um Plano Diretor. Para ele: “O conceito teórico de plano diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os planos diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido a ponto de ser autoaplicável, aprovável e aprovado por lei”.

Noutra perspectiva, Cardoso (1990 apud GODIN1, 1995, p. 472-473), reportou que:

O plano diretor deve ser entendido como um instrumento de gestão política da cidade, o que pressupõe a construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, bem como a defesa de padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e preservação do meio ambiente.

Para aqueles que defendem que o PD deve ter natureza de pacto é certo que deve haver a multilateralidade na elaboração, execução e fiscalização. Todavia, alguns entraves são apontados para a obtenção dessa comunhão de interesses em prol da construção de um PD efetivo e atento às reais necessidades da cidade e de seus habitantes. Um deles é a inviabilidade dessa estratégia política na realidade conflitiva, fragmentada e excludente das cidades brasileiras, pois referido pacto implica concessões cujos custos são concretos e imediatos, enquanto os benefícios são hipotéticos e remotos. E diante da crise ética e político-institucional que o Brasil vive é necessário recriar normas que regulem os conflitos sociais, que possibilite a sobrevivência política e social das diversas partes envolvidas (GODIN, 1995).



Nessa perspectiva, para Rolnik (1995) o PD não é um espaço de negociação, de potenciais construtivos para a valorização imobiliária diferenciada de uns e de outros. Para a autora, o sentido dele é estabelecer claramente uma diretriz que garanta a cada cidadão a possibilidade de acessar e de mobilizar o seu direito à cidade, através dos instrumentos que estão presentes no EC, como o IPTU progressivo e as zonas especiais de interesse social, por exemplo. E é no PD que deve estar previsto a estratégia para utilização dos instrumentos de planejamento urbano trazidos pelo Estatuto da Cidade, incluindo área urbana e área rural.

Ainda, ressaltou que quando se discute um projeto de desenvolvimento da cidade, ou seja, uma estratégia para a cidade, é necessário considerar qual é o papel que cada um dos “pedaços” da cidade vai ter dentro desta estratégia geral, bem como quais instrumentos devem ser usados no diálogo entre o planejamento e o mercado de consumo existente, visando garantir que a estratégia planejada seja, de fato, implementada.

Nessa ideia de um pacto, considerando, necessariamente, a multilateralidade do processo, o Ministério das Cidades criou a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos, visando estimular e oferecer apoio aos municípios de mais de 20 mil habitantes a construir seus planos diretores de forma democrática e participativa, fomentando uma discussão ampla dos cidadãos sobre o espaço urbano. Todavia, essa ideia, como esperado, encontrou bastante resistência em vários municípios, tendo, segundo Carvalho (1997), reportou como exemplo o caso de Salvador, onde o processo foi conturbado e questionado pela sociedade durante e depois de sua aprovação, tendo, inclusive, o Ministério Público do Estado intervindo e conseguido suspender temporariamente a tramitação do plano.

Quanto ao conteúdo do PD, ponto sensível, tem-se, fundamentalmente o aspecto físico, que se refere à ordenação do solo municipal, objetivando a organização do solo no sentido da melhoria da qualidade de vida da população local, dependendo da realidade a ser transformada, devendo levar em consideração a questão das localizações e das divisões em zonas (SILVA, 2018).

Ainda, comentou que, deve, também, ser considerado o aspecto econômico do uso do solo urbano, projetando em longo prazo a necessidade de solo para fins residenciais, ruas, espaços livres, etc. Quanto ao aspecto social, o vetor a ser seguido é a busca da melhoria da qualidade de vida da população, com as transformações dos espaços habitáveis, como serviços de habitação, equipamentos de saúde, educação, dentre outros. Não pode deixar de existir a previsão de conteúdo administrativo-institucional, com a previsão dos meios institucionais necessários à implementação, execução, continuidade e revisão do plano diretor.

No Brasil não há um consenso sobre a exata definição do que seja um Plano Diretor, mas se se considerar como definição a apresentada acima, no Brasil nunca houve um PD fora do discurso, sendo o zoneamento a modalidade de planejamento mais antiga e mais difundida no Brasil, sendo um instrumento de atuação sobre a organização territorial urbana (VILLAÇA, 1999).

Ressaltou ainda, que muitas discussões são travadas ao longo dos tempos em relação ao Plano Diretor, muitos dilemas. Os PDs existentes no Brasil, até então, tem se limitado a traçar princípios, objetivos e regras gerais. Isto porque um PD com a abrangência defendida por muitos acadêmicos assusta os chefes do executivo municipal, que veem nele um entrave a sua atuação. A elite econômica brasileira não tem interesse em um PD, pois isso levaria a debates sobre os problemas urbanos que preferem ignorar.

Os municípios ao tratarem de forma específica sobre uso, ocupação e parcelamento do solo, seja dentro do PD ou em lei específica buscará as diretrizes na Lei de Parcelamento do Solo Urbano que foi alterada com a inclusão da previsão dos Loteamentos de Acesso Controlado, objeto deste trabalho. Referida modalidade de loteamento tem características peculiares aos loteamentos até então existentes na legislação, uma vez que nele há a possibilidade de fechamento do perímetro, mediante controle de acesso, que deverá ser regulamentado por ato do poder público municipal.

Antes de tratar especificamente dos Loteamentos de Acesso Controlado, é imperioso uma análise do parcelamento e ocupação do solo através dos condomínios e loteamentos, abordado na sequência.

### **3 PARCELAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO: LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS**

São institutos diferentes, onde os loteamentos de acesso controlado têm natureza jurídica própria, contudo teoricamente distintos, apresentam semelhanças práticas com o condomínio de lotes e/ou casas, podendo gerar equívocos. Já caracterizada, a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 2002) com suas alterações, disciplina o parcelamento do solo urbano através de loteamentos e desmembramentos, orientando a política urbanística ao crescimento ordenado alcançando sua função social.

Contudo, o Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002), disciplina o instituto do condomínio edilício (partes comuns e exclusivas) (Arts. 1.331 a 1.358), que se diferencia do condomínio comum (apenas partes comuns) (Arts. 1.314 a 1.330). Podem ser empreendimentos verticais (edifícios) ou horizontais (casas ou lotes), sendo essa última modalidade uma inovação inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei Federal n.º 13.465 (BRASIL, 2002).

Nos loteamentos e nos condomínios de casas ou lotes, aparentemente, o solo está sendo parcelado, uma vez que no condomínio de casas ou lotes não há de tratar em parcelamento do solo, pois toda a área é privada, diferentemente do que ocorre com o loteamento (todas as vias, espaços livres e equipamentos urbanos são de domínio público) (LOUREIRO, 2019). Enquanto nos condomínios, o titular da unidade autônoma é coproprietário das vias de circulação, áreas de recreação, espaços livres, e de toda e qualquer área de uso comum, conforme segue:

Afigura-se absurda a confusão entre o condomínio edilício de casas, previsto no Art. 8º. da Lei n.º 4.591/1964, e o loteamento fechado. Naquela modalidade, as vias que cortam o empreendimento são particulares, constituindo-se área comum pertencentes aos condôminos e, portanto, não franqueadas ao público, ao passo que no loteamento, mesmo na modalidade fechada, essas vias possuem natureza pública. Destarte, não procede o entendimento daqueles que fundamentam os loteamentos fechados na legislação condominial. (SARMENTO FILHO, 2018, p. 378).

Dessa forma, os condomínios são empreendimentos que podem ser construídos em áreas já urbanizadas, enquanto o loteamento é o processo de parcelamento do solo responsável pela urbanização com infraestrutura da gleba que, após se transformar em lotes, poderão ser objeto de construção e registro de condomínio edilício, seja vertical ou horizontal.

Diferenciar estes institutos é esclarecedor à sociedade, poder público municipal e profissionais do direito atuantes no segmento imobiliário, evitando-se equívocos registrares e urbanísticos.

### 3.1 LOTEAMENTOS

A Lei Federal n.º 6.766 de 1979 (LPSU) (BRASIL, 1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, foi recepcionada pela CF/88, podendo os outros entes federados estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto na referida lei às peculiaridades regionais e locais, pois Carvalho (1997, p. 65) comentou que:

O processo de parcelamento do solo urbano é regulado pela Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que impõe ao direito de propriedade uma limitação, radicada no direito elementar de dispor, em virtude da qual este não pode ser exercido livremente, quando o titular quer parcelar gleba sua para edificação em zona urbana. Nessa eventualidade, o proprietário fica obrigado a satisfazer vários requisitos, uns de caráter urbanístico, outros de caráter jurídico, com as quais a lei clausula a faculdade de dispor.

O loteamento para fins urbanos só pode ser implantado em área urbana e de expansão urbana, sendo do município a competência para definir, por lei, o perímetro urbano, sua extensão, bem como a delimitação das zonas de expansão urbana e de urbanização específica, pois:

Os imóveis mudam de configuração com mais frequência na zona urbana do que na zona rural, devido ao aumento da população das cidades, que força o constante reordenamento do solo para transmissão a pessoas interessadas. Essa transmissão é precedida do processo físico-jurídico do parcelamento, que, à semelhança da divisão, transforma uma grandeza imobiliária em grandezas menores, geralmente alíquotas da primeira, para que sobre estas o proprietário exerça o direito de dispor. (CARVALHO, 1997, p. 65).

Tanto o solo urbano quanto o rural podem ser objeto de parcelamento, embora, como ressaltado pelo autor, a configuração urbana mude com mais frequência em razão do movimento e crescimento populacional das cidades. O parcelamento do solo urbano é regulamentado pela LPSU, enquanto o solo rural pelo Decreto-lei n.º 58 (BRASIL, 1937). O parcelamento do solo, seja através do loteamento ou do desmembramento, representa uma das principais formas de expansão das cidades, com implicações de ordem ambiental, urbanística e social, o que ensejou normativos e regulamentações, minimizando a atuação predatória dos loteadores. Parcelar o solo é fracionar uma área maior em áreas menores, aproveitando a infraestrutura urbana já existente, no caso de desmembramento, ou criando toda infraestrutura, inclusive com a abertura de novas vias de circulação, logradouros públicos, ampliação ou

modificação das vias já existentes, no caso de loteamento (Art. 2º, LPSU), conforme descrito na sequência:

O loteamento tende à 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 particular do dono da gleba. (CARVALHO, 1997, p. 66).

Desta forma, pela LPSU só há parcelamento do solo urbano quando houver a subdivisão de uma gleba em lotes. Nesse sentido, importante conceituá-los. Gleba é uma porção de terras que não tenha sido previamente parcelada sob a égide da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), ou Decreto-Lei n.º 58 (BRASIL, 1937), ou, ainda, que mesmo que tenha sido parcelado sob a égide deste Decreto-Lei não possua os requisitos mínimos estabelecidos pela lei municipal e/ou pelo plano diretor e, além disso, não disponha de infraestrutura básica, prevista no Art. 2º, §5º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), quais sejam “equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”, assim conceituado por Carvalho (1997, p. 65):

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

Se loteamento é a subdivisão de uma gleba de terra em lotes destinados à edificação, imperioso, assim, saber a definição jurídica de lote e suas características. A definição de lote é trazida pelo Art. 2º, § 4º da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), como sendo “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”.

Verifica-se, assim, que a infraestrutura básica é elemento constitutivo da definição de Lote, posto que só haverá parcelamento do solo urbano em áreas que possuam a infraestrutura básica, previamente existente, nos desmembramentos, ou àquelas que serão implantadas com o loteamento, então para Loureiro (2014, p. 491), lote ficou assim caracterizado:

Como lote deve ser entendido o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões obedeçam ao disposto na lei municipal. Não dispondo a lei municipal em contrário, a área mínima permitida para o lote é de 125 metros quadrados, sendo pelo menos cinco metros de frente e vinte e cinco metros de frente a fundo. Considera o legislador que a área inferior não seria suscetível de exploração urbana, contrariando o princípio da função social da propriedade.

A propriedade privada é um direito que deve ser exercido fundamentado na função social da propriedade privada. Desta forma, quando o legislador estabelece uma dimensão mínima para o fracionamento do solo, bem como a necessidade da existência de infraestrutura básica para que se proceda com o parcelamento do solo está protegendo o interesse público da coletividade de ter um espaço urbano ordenado, pois “no loteamento está presente o interesse público não só na necessidade de urbanização, mas também na defesa do comprador de baixa renda”. (CARVALHO, 1997, p. 70).

De forma a evitar equívocos interpretativos, é importante diferenciar, ainda, o desdobro, loteamento e desmembramento. O desdobro não tem previsão na LPSU, sendo encontrada apenas em legislações municipais e Códigos de Normas e Procedimentos das Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais, como é o caso do Art. 1.322, I do Código de Normas e Procedimentos Notariais e Registrais do Estado da Bahia (BAHIA, 2020).

O desdobro ocorre quando há a subdivisão de um lote, sem que haja alteração da sua natureza, sendo necessário que no local já existam as obras de infraestrutura exigidas pela legislação federal e municipal e respeitado a fração mínima de parcelamento do solo permitida em lei. Não exige o registro especial previsto na LPSU, com a apresentação do extenso rol de documentos previsto no Art. 18 da referida lei, isto porque não há divisão de gleba, não demandando tutela urbanística ante a ausência da formação de novos núcleos de habitação.

No mesmo sentido, alguns desmembramentos de pequeno porte – aqueles que não configuram empreendimento imobiliário - também são dispensados do registro especial referido, sendo necessária, porém, a aprovação do poder público municipal. Sobre a referida dispensa, não há uma regra absoluta sobre a incidência ou não do registro especial nesses casos, devendo ser analisado o caso concreto, com base em critérios objetivos, como, por exemplo, a verificação de reparcelamentos sucessivos com o objetivo de burlar a LPSU ou o número de imóveis originados.

A finalidade da LPSU é promover um parcelamento que possibilite o crescimento ordenado da cidade sob a ótica urbanística, social e ambiental. Desta forma, seja o loteamento, o desmembramento ou o desdobro, todos devem ser realizados promovendo um adequado

desenvolvimento e formação de núcleos habitacionais com adequadas condições de habitabilidade, de acordo com as diretrizes do EC e do PD do município.

O loteamento é revestido de maior complexidade e importância no cenário estrutural da cidade, tendo em vista que a partir dele surgirá um novo bairro que transformará a paisagem do local integrado à cidade, que, naturalmente, se relacionará com os equipamentos urbanos, a malha viária e toda infraestrutura do lugar.

A LPSU estabelece os requisitos urbanísticos para conferir a regularidade técnica do loteamento, através da definição do procedimento que deve ser obedecido para a aprovação pela municipalidade do projeto, com a fixação das diretrizes para o uso do solo, de acordo com o planejamento estadual e municipal. Somente após a aprovação pela municipalidade é que o loteador terá que perseguir a regularidade jurídica, o que se dará com o registro do loteamento no cartório de Registro de Imóveis competente.

A referida Lei prevê, ainda, que é crime contra a Administração Pública o descumprimento das normas de parcelamento do solo urbano previsto nela, culminando, inclusive, pena de reclusão, bem como prevendo a forma qualificada para o referido tipo penal (Art. 50, LPSU).

No processo de aprovação de um projeto de loteamento, a LPSU estabelece como condição a observância de duas etapas distintas, quais sejam: a etapa material e a etapa do registro. A etapa material se dá perante o poder público municipal e corresponde ao procedimento para a aprovação do empreendimento, enquanto a etapa do registro se dá perante o cartório de registro de imóveis em cuja circunscrição esteja a gleba objeto do loteamento. Naquele, serão analisados os requisitos urbanísticos, ambientais e sociais, nos termos do plano diretor do município e, somente vencida essa etapa, será submetido a registro no ofício de imóveis competente. Essas etapas serão analisadas a seguir.

### **3.1.1 Procedimentos e requisitos para a aprovação do Loteamento pelo Município**

A etapa material da aprovação do loteamento se processa perante o poder público municipal e se constitui de dois momentos. Primeiro, o loteador deve solicitar ao município que 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”, nos termos do Art. 6º da LPSU, que orientarão a elaboração do projeto de urbanização e, num segundo momento, o loteador apresentará ao município o projeto acompanhado dos documentos necessários.

O loteamento faz surgir um novo bairro, altera morfologia do local, com a modificação da malha viária, instalação dos equipamentos urbanos e comunitários necessários, promovendo um adensamento populacional. Esse novo espaço urbanizado deve ser integrado à cidade, cabendo ao poder público municipal, nos termos do Art. 4º, §1º da LPSU, definir “os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de Lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento”. (BRASIL, 1979).

As diretrizes estabelecidas pelo município devem encontrar amparo nas diretrizes gerais elencadas pela LPSU (BRASIL, 1979) dispostas no Art. 4º:

Art. 4o. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.

III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

Sobre a fração mínima de parcelamento do solo e sobre a flexibilidade das diretrizes gerais em relação as locais, Carvalho (1997, p. 67) ressaltou que estas locais podem ampliar o alcance das gerais, que preconizam o mínimo a ser estabelecido, como segue:

Assim como não pode desmembrar-se um imóvel rural de modo que daí resulte outro insuscetível de exploração econômica, também não pode seccionar-se um imóvel urbano de maneira que daí provenha outro insuscetível de receber construção. Esse módulo urbano ficou definido, agora com caráter geral, e não meramente local, quando a lei incluiu entre os requisitos urbanísticos do parcelamento a área mínima de 125m<sup>2</sup> para cada lote com a frente mínima de 5 metros, admitindo, ao mesmo tempo, exigência maior da lei local e ressalvando projetos específicos. Portanto, não há rigidez, mas flexibilidade, uma vez respeitado o mínimo da norma geral, só arrendável em projetos específicos aprovados por órgãos oficiais (Art. 4º, II)

É requisito que nessa fase se proceda o reconhecimento da área a ser loteada e suas adjacências, verificando-se a infraestrutura existente e características da região, auxiliando na



formulação do estudo de viabilidade do empreendimento e na solicitação do pedido de diretrizes apresentado ao Município.

Ressalte-se que o Art. 8º da LPSU prevê a inexigibilidade do pedido de diretrizes nos projetos de loteamentos em municípios com menos de cinquenta mil habitantes ou, alternativamente, naqueles que mesmo tendo mais de 50 mil habitantes possuam PD que já estabeleça as diretrizes de urbanização para a zona em que se situar o projeto de parcelamento.

Ressalta-se que dentre as diretrizes gerais a nortear o legislativo municipal está a imposição de que as vias do loteamento sejam projetadas de modo que se articulem com as vias adjacentes oficiais existentes ou projetadas (Art. 4º, IV, LPSU), objetivando a harmonia com a topografia do local. Isto porque, como visto anteriormente, quando do registro do loteamento, todas as vias e equipamentos passam a integrar o patrimônio do município, sendo bem de uso comum do povo e devendo sua disposição no projeto estar em sintonia com o objetivo maior de garantir a função social da cidade.

Sobre os equipamentos, o Art. 4º, §2º da LPSU considera comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares que são previstos no projeto do loteamento e considera urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado, os quais passam a integrar o patrimônio do município, tornando-se bens públicos, assim devem ficar à disposição pública.

O loteador deve apresentar ao município requerimento e planta do imóvel contendo, pelo menos (Art. 6º, LPSU): I - as divisas da gleba a ser loteada; II - as curvas de nível à distância adequada, quando exigidas por lei estadual ou municipal; III - a localização dos cursos d'água, bosques e construções existentes; IV - a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada; V - o tipo de uso predominante a que o loteamento se destina; e, VI - as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas, conforme Carvalho (1997, p. 68):

No loteamento a prioridade é para o atendimento dos requisitos urbanísticos, de modo que primeiro o loteador dirige-se à prefeitura com a planta da gleba para obter a fixação das diretrizes do loteamento, momento em que a prefeitura deverá lançar as faixas sanitárias de escoamento das águas pluviais e as faixas não-edificáveis. A apresentação prévia da planta permite à municipalidade orientar o traçado do loteamento de acordo com o plano diretor da cidade e com os órgãos sanitários e florestais, dando assim primazia ao interesse público. Em um segundo momento, à municipalidade caberá a aprovação do projeto.

A prefeitura municipal indicará nas plantas apresentadas pelo loteador informações que possibilitem a verificação da harmonização e coerência do projeto submetido à aprovação com a infraestrutura já existente para garantir a harmonia na estrutura urbanística (Art. 7º, LPSU),

Após a fase de fixação das diretrizes, o loteador deverá apresentar ao poder público municipal os documentos necessários para que o referido ente analise se o empreendimento é viável, ou seja, o município atua previamente (fixação das diretrizes) e posteriormente (aprovação), também conhecidas por fases consultiva e aprovativa (CARVALHO, 1997).

O projeto de loteamento apresentado à Prefeitura Municipal deverá conter desenhos, memorial descritivo, cronograma de execução das obras, certidão atualizada da matrícula da gleba de terra que será parcelada e certidões negativas dos tributos municipais, é o que dispõe o Art. 9º, LPSU, como descrito:

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18.

§ 1º - Os desenhos conterão pelo menos:

I - a subdivisão das quadras em lotes, com as respectivas dimensões e numeração;

II - o sistema de vias com a respectiva hierarquia;

III - as dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias;

IV - os perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e praças;

V - a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas;

VI - a indicação em planta e perfis de todas as linhas de escoamento das águas pluviais.

§ 2º - O memorial descritivo deverá conter, obrigatoriamente, pelo menos:

I - a descrição sucinta do loteamento, com as suas características e a fixação da zona ou zonas de uso predominante;

II - as condições urbanísticas do loteamento e as limitações que incidem sobre os lotes e suas construções, além daquelas constantes das diretrizes fixadas;

III - a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município no ato de registro do loteamento;

IV - a enumeração dos equipamentos urbanos, comunitários e dos serviços públicos ou de utilidade pública, já existentes no loteamento e adjacências.

O poder público municipal, estando a documentação conforme, aprovará o loteamento por ato administrativo, devendo o projeto ser executado no prazo que constou no cronograma de execução, caso contrário, o projeto caducará (Art. 12, §1º, LPSU).

Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento (Art.17, LPSU).

Após a aprovação, o loteador já pode iniciar as obras de infraestrutura, iniciando-se, nesse momento, o prazo decadencial de cento e oitenta dias para a apresentação do projeto aprovado e documentação exigida pela Lei para que o cartório de registro de imóveis proceda ao registro, nos termos do Art. 18 da LPSU.

### **3.1.2 Procedimento e efeitos do registro do Loteamento no cartório de imóveis**

Após a fase administrativa de aprovação do loteamento, inicia-se a fase registral perante o cartório de registro de imóveis competente, que analisará os requisitos jurídicos do empreendimento. Deve haver harmonia entre ambas as fases, uma vez que sem a aprovação pelo município não é possível o registro do loteamento e, a aprovação do loteamento pelo município sem o posterior registro confere ao empreendimento a condição de irregular (KERN, 2019).

O Oficial de Registro de Imóveis tem um papel fundamental na fiscalização do parcelamento do solo, buscando identificar e impedir fraudes à LPSU através de sucessivos desmembramentos que objetivem “lotear” determinada gleba à revelia da aprovação do poder público municipal (CARVALHO, 1997).

O registro de loteamento e desmembramento previsto na LPSU pelo rigor de suas formalidades é chamado de registro especial, tendo como finalidade proteger os direitos dos adquirentes dos lotes, bem como o interesse da coletividade, evitando loteamentos clandestinos e irregulares (KERN, 2019).

Todavia, em determinadas situações a própria legislação dispensa o registro especial, como é o caso, por exemplo, das divisões consequentes de partilhas judiciais ou quando a alienação do destaque da gleba seja para unificação do imóvel com outro contíguo de sua propriedade. Loureiro (2019, p. 492) advertiu que:

Nos desmembramentos, o oficial, sempre com o propósito de obstar expedientes ou artifícios que visem a afastar a aplicação da lei supracitada, que é de ordem pública, deverá examinar, com seu prudente critério e baseado em elementos de ordem objetiva, especialmente na existência de parcelamentos sucessivos e 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.

No que se refere ao registro dos loteamentos, a LPSU prevê (Art. 167, I, 19) que no cartório de registro de imóveis será feito o registro dos loteamentos urbanos e rurais. Importante observar que, embora o loteamento já possa estar aprovado pela municipalidade e implantado,

com as obras de infraestruturas executadas de acordo com o cronograma de execução, o loteamento só passa a ter existência jurídica após o registro no cartório responsável pela circunscrição onde está situado o empreendimento.

O requerimento para o registro do loteamento deve ser apresentado no prazo de 180 dias da aprovação, sob pena de caducidade, ou seja, se vencer o referido prazo se fará necessária nova aprovação da municipalidade. Referida norma busca combater os loteamentos fantasmas, bem como, acelerar o início e conclusão das obras de infraestrutura, assim, Carvalho (1997, p. 71) destacou:

Esse prazo de 180 dias, com efeito, dá tempo ao loteador para, no interregno, executar na gleba as obras exigidas pela Prefeitura, de circulação, demarcação de lotes, quadras e logradouros, escoamento de águas pluviais, uma vez que um dos documentos instrutivos do memorial é o comprovante do termo de verificação da execução das obras (Art. 18, V). Se não for possível a execução das obras nesse período de tempo, devido, por exemplo, ao grande tamanho do loteamento, então, a critério da Prefeitura, será admitido como alternativa o comprovante de aprovação de um cronograma, espaçado até dois anos no máximo, para execução das obras, acompanhado de competente instrumento de garantia da execução (Art. 18, V). De duas uma, ou a execução das obras de infraestrutura ou cronograma de execução das obras em dois anos.

Essa fase de registro também tem natureza administrativa, só havendo atuação judicial em casos de impugnações que serão resolvidas não pelo oficial registrador, mas pelo Juiz de Direito, em processo judicial, ou pelo Juiz Corregedor Permanente, processo administrativo-judicial, como bem explicou Carvalho (1997, p. 75):

Submetido o memorial do loteamento ao cartório imobiliário, o processo do registro tem uma fase administrativa, a cargo do oficial (Art. 19), e pode, eventualmente, ter uma fase contenciosa, com intervenção do juiz, caso haja impugnação (a§ 1º do Art. 19). A primeira corresponde a conferência dos documentos instrutivos, geralmente encontrados ou postos em ordem. A segunda, porém, é excepcional, por denunciar o aparecimento de uma pretensão de terceiro contra o loteamento.

Tratando da fase administrativa do procedimento de registro, Amadei e Amadei (2014) subdividiram em seis etapas, quais sejam: a) rogação; b) documentação; c) qualificação registrária; d) comunicação, e) publicação do edital; e, f) registro.

Na etapa da rogação o Oficial do cartório precisa ser provocado por meio de requerimento de registro do loteamento e, atendendo a etapa da documentação o loteador deverá apresentar o rol de documentos exigidos pela lei (Art. 18, LPSU), que serão, na etapa de qualificação registrária, analisados pelo Oficial que fiscalizará a legalidade, validade e eficácia dos documentos. Sendo positiva a qualificação, o cartório comunicará o fato ao à prefeitura e

procederá com a etapa de publicação do edital por 03 dias consecutivos (Art. 19, LPSU) e, finalmente, será cumprida a última etapa com registro (Art. 19, §1º, LPSU) do loteamento no Livro 02 de Registro Geral, na matrícula da gleba de terra que é objeto do parcelamento.

No cartório de Registro de Imóveis todos os documentos são públicos e tal publicidade se concretiza de forma indireta através da expedição de certidão. Situação excepcional ocorre com a publicidade nos casos de registros de loteamentos, cuja publicidade pode se dá de forma indireta, através da expedição de certidões, mas também pode se dá de forma direta, nos termos do Art. 24 da LPSU, uma vez que o processo de loteamento deverá ficar arquivado no cartório e poderá ser examinado por qualquer interessado, independentemente do pagamento de emolumentos, conforme descrição:

O processo de loteamento e os contratos depositados em cartório poderão ser examinados por qualquer pessoa, a qualquer tempo, independentemente de pagamento de custas ou emolumentos, ainda que a título de busca. Uns e outros documentos são completamente abertos à consulta ao público, naturalmente no horário do expediente, em quaisquer condições. Se o oficial negar a vista do processo, ou dos contratos, o interessado pode requerer mandado de segurança, independentemente do pedido de indenização se a negativa ilícita lhe trouxer prejuízo. (CARVALHO, 1997, p. 81).

Analisando de forma conjunta o extenso rol de documentos que são exigidos para a aprovação e registro do loteamento, verifica-se que eles buscam resguardar tanto o interesse público, urbanístico, administrativo, como também interesses civis e privados dos adquirentes dos lotes. Nesse sentido, explica Amadei e Amadei (2014, p. 285) que o registro do parcelamento do solo possui tríplice função:

Primeira: a necessidade de proteção jurídico-social aos adquirentes de lotes (quer quanto à liquidez do domínio, quer quanto à segurança do negócio jurídico);  
Segunda: a necessidade de segurança jurídico-registral para o eficaz controle de disponibilidade e especialidade, nas situações de fracionamentos imobiliários;  
Terceira: a necessidade de concentrar em um órgão, com função de marcar a juridicidade do parcelamento do solo, o controle formal de todas as licenças administrativas exigíveis em tutela dos aspectos urbanísticos e ambientais do empreendimento.

Um dos principais efeitos do registro do loteamento no cartório competente é a transferência para o domínio do município das vias, praças, espaços livres e outros equipamentos urbanos presentes no projeto. Essa é uma das diferenças entre os loteamentos e os condomínios de lotes e de casas, pois nos condomínios o titular da unidade autônoma é coproprietário das vias de circulação e de todo e qualquer espaço de uso comum, enquanto nos

loteamentos todas as vias e espaços livres e equipamentos urbanos são de propriedade do poder público, afetados ao interesse público, conforme preconizou Carvalho (1997, p. 79):

O registro tem por efeito a publicação das vias, praças, espaços livres e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, nos quais costuma vir estampada uma declaração do loteador nesse sentido, com menção de número de quadras e de logradouros, bem como de sua área total. ‘Desde a data do registro passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e de memorial descritivo’ (art.22).

Qualquer alteração ou cancelamento parcial do loteamento registrado dependerá de acordo entre o loteador e os adquirentes dos lotes atingidos pela alteração, bem como da aprovação pela Prefeitura Municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso, devendo ser depositada no Registro de Imóveis em complemento ao projeto original e com a devida averbação (CARVALHO, 1997).

A LPSU prevê, ainda, a situação de cancelamento do registro do loteamento, situação que o registro continua existindo, porém, não produz mais efeitos jurídicos (AMADEI; AMADEI, 2014). Segundo o Art. 23 da indigitada lei, o registro poderá ser cancelado por decisão judicial, a requerimento do loteador, com anuência do poder público local caso não tenha ocorrido alienação de nenhum lote ou a requerimento conjunto do loteador e de todos os adquirentes dos lotes, com anuência do poder público local, conforme segue:

Embora o registro tenda a perdurar, o seu cancelamento ocorre excepcionalmente, ora com caráter compulsório, por ser ordenado por decisão judicial, ora com caráter voluntário, por ser pedido pelo loteador, cuja iniciativa depende de não haver negócio com nenhum lote ou, se houver, de consentimento de todos os adquirentes dos lotes, naturalmente com anuência da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal, quando for o caso. (CARVALHO, 1997, p. 79).

É proibido vender parcela de loteamento ou desmembramento ainda não registrado, ainda que já aprovado pelo município, constituindo tal prática em crime contra a Administração Pública, penalizado com pena de reclusão, nos termos do Art. 50 da LPSU (BRASIL, 1979):

- 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.

Também é considerado crime pela LRPS “registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes” ou registrar algum título de negociação dos lotes de um loteamento não registrado (Art. 52). Todavia, a aprovação pelo Município isenta o oficial de responsabilidade pelo crime de registro irregular, uma vez que só se configura ocorrendo o registro do loteamento ou desmembramento não aprovado pelas autoridades competentes.

### 3.2 LOTEAMENTOS FECHADOS – ANTERIOR A LEI N.º 13.465 DE 2017

Uma das peculiaridades do loteamento é justamente o seu caráter público e aberto, uma vez que quando do seu registro, todas as áreas que não sejam os lotes, passam a integrar o patrimônio do município, afetado ao interesse público. Ocorre que, ao longo das últimas décadas, as modalidades de habitações em empreendimentos fechados ganharam espaço no mercado imobiliário, justificado, pela ausência de segurança pública e busca por qualidade de vida.

Os loteamentos fechados, mesmo sem legislação federal autorizativa, passaram a compor a morfologia das cidades, baseado em leis municipais, mas, sobretudo independente de qualquer regulamentação. Tendo em vista que os loteamentos fechados foram os embriões do Loteamento de Acesso Controlado, cabe a tessitura de algumas considerações, considerando-se posicionamentos teóricos antagônicas, contudo, o tema será tratado sob a ótica do interesse público.

Como visto anteriormente, o loteamento é forma de parcelamento do solo urbano que propicia a expansão da cidade, sendo elemento necessário para sua configuração a criação, modificação ou ampliação do sistema viário, bem como, o caráter público e aberto do loteamento, afetando, diretamente a vida da cidade.

Todavia, em razão de o poder público não conseguir, por ineficiência, garantir segurança pública aos brasileiros, ao longo das últimas décadas surgiram os denominados “loteamentos fechados”, como uma alternativa à habitação com qualidade de vida e segurança (SARMENTO FILHO, 2007).

Até a promulgação da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) que trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro, a figura do loteamento de acesso controlado, não havia legislação federal

tratando sobre o fechamento de loteamentos (nem total, nem parcial), o que não impediu que essa modalidade de empreendimento se expandisse pelo o país.

Em busca de qualidade de vida e segurança, as pessoas começaram a isolar o perímetro ou parte dos loteamentos, desencadeando leis municipais tratando sobre o fechamento das ruas (colocação de cancelas e porteiros), como é o caso dos municípios de Paudalho/PE<sup>5</sup> e Paulínia/SP<sup>6</sup>, que regulamentaram os loteamentos fechados em seus respectivos territórios municipais.

Coube à doutrina definir loteamento fechado e nesse desiderato Sarmento Filho (2007, p. 24) registrou que:

Loteamento fechado é o termo que tem sido usado, com mais frequência, para diferenciar o parcelamento que se afasta do loteamento previsto na legislação, na medida em que as vias de circulação que cortam o empreendimento têm sua utilização destinada apenas aos proprietários dos lotes. A legislação federal não contempla essa modalidade de parcelamento do solo urbano, que, no entanto, é uma realidade cada vez mais presente nas cidades brasileiras, seja nos grandes centros urbanos, seja em cidades do interior com vocação para veraneio, estando de tal modo arraigada na sociedade que, às vezes, transmite-se a ideia equivocada de que tem previsão legal.

Noutro sentido, Silva (2018, p. 351), ao tratar do tema, foi enfático ao defender que embora os “loteamentos fechados” se assemelhem à forma de loteamento prevista na LPSU se distancia tanto em relação ao regime, quanto aos efeitos, pois considerou o instituto como uma modalidade especial de aproveitamento urbano, conforme segue:

Então, o chamado “loteamento fechado” constitui modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço para fins de construção de casas residenciais térreas ou assobradadas ou edifícios. Caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos. O terreno assim “loteado” não perde sua individualidade objetiva, transformando-se em lotes que se individualizam como unidades autarquicamente bastantes a si mesmas; inexistem o estado e a pluralidade de comunhão; cria-se um bairro, cujo equipamento urbano (inclusive as vias, estradas e caminhos, como públicos que passam a ser com o registro imobiliário) passa a participar do sistema viário local e do orbe municipal.

Sarmento Filho (2007, p. 24) comentou que, embora a legislação federal não contemple a figura do loteamento fechado, essa é uma realidade crescente no Brasil que, dada sua elevada ocorrência, tem recebido pela sociedade como tendo previsão legal, conforme descreveu:

---

<sup>5</sup> Lei municipal nº. 7.86/2017 de Paudalho/PE. Disponível em <http://camarapaudalho.pe.gov.br/wp-content/uploads/2018/06/Lei-n%C2%BA-786.2017-Regulamenta-aprova%C3%A7%C3%A3o-projetos-loteamentos.docx.pdf>. Acesso em 14 de set 2020 às 21h00;

<sup>6</sup> Lei municipal nº. 3.316/2012 de Paulínia/SP, Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/p/paulinia/lei-ordinaria/2012/331/3316/lei-ordinaria-n-3316-2012-dispoe-sobre-loteamentos-urbanos-loteamentos-fechados-e-condominios-fechados-no-municipio-de-paulinia-e-da-outras-providencias>. Acesso em 14 de set 2020 às 21h30.



O loteamento fechado se trata do fechamento de vias públicas para isolar um determinado núcleo de casas, impedindo que a população possa circular nesses espaços, sob o argumento de que isto é fundamental para a segurança dos seus moradores.

Ainda, sobre uma conceituação de loteamento fechado Amadei e Amadei (2014, p.15-16), para os quais a ausência de permissão legal para o fechamento de loteamentos não torna o instituto antijurídico, desde que haja lei municipal autorizativa e que não haja impedimento de acesso, mas apenas controle, comentaram:

“Loteamento fechado” é loteamento (e não condomínio). Logo, enquanto “loteamento” é juridicamente estruturado no regramento do parcelamento do solo urbano, sob a incidência da Lei n.º 6.766/79, e, daí, inconfundível com “condomínio edilício” (ainda que “deitado” ou “de casas”), cujo molde jurídico é distinto (Lei n.º 4.591/64 e Novo Código Civil).

O que o distingue do loteamento comum (“aberto”) é a peculiaridade de seu perímetro – cercado ou murado – e do acesso ao núcleo urbanístico – controlado -, pois é concebido no esforço de potencializar segurança e qualidade de vida.

São legais, em nosso ver, quando aprovados, em conformidade com a legislação Municipal urbanística, e não houver impedimento, mas apenas controle de acesso.

A falta de previsão da figura dos “loteamentos fechados” em Lei Federal não é razão de antijuricidade alguma, uma vez que os Municípios têm autonomia assegurada constitucionalmente, para a disciplina do assunto, quer urbanística, quer administrativa, inclusive para concessão de fins urbanísticos de vias e áreas públicas, em favor de associações de moradores ou proprietários de lotes, que exerçam o controle de acesso ao núcleo habitacional.

Assim, a característica distintiva do loteamento fechado é a peculiaridade de fechamento do perímetro, com fundamento na busca por segurança e qualidade de vida.

O texto original da LPSU trazia a previsão de que fosse destinada 35% da área loteada para áreas públicas. Todavia, referida determinação sofreu alteração pela Lei n.º 9.785 (BRASIL, 1979), não constando atualmente na LPSU um percentual mínimo a ser respeitado, ficando a cargo do município essa definição, devendo, porém, constar tais informações tanto no projeto aprovado, quanto no registro imobiliário, justamente em razão da transferência automática da titularidade do domínio do particular ao poder público, o que Barroso (1993, p. 57) denominou “concurso voluntário”, na sequência:

Tocante ao tema em estudo, que é o parcelamento do solo urbano, faz-se mister perquirir os fundamentos jurídicos embaixadores 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

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.

Assim que o loteador perde compulsoriamente parte de sua propriedade para o município, recebe o benefício de ver sua área, que antes era despida de urbanização, passar a integrar de forma harmônica a cidade. A questão sensível que envolve os loteamentos fechados é justamente o fato de que as referidas áreas que foram transferidas em decorrência da lei ao patrimônio público passem a ser usadas exclusivamente por parte da população que detém a propriedade dos lotes.

Tais empreendimentos fechados vêm sendo implantados tanto por iniciativa do loteador, quanto por iniciativa dos próprios moradores. O loteador, após aprovação e registro, transforma o mesmo em verdadeiro condomínio de fato, erguendo muros, isolando ruas, praças e demais áreas públicas, coloca guarita e se estabelece no local a ideia de que se trata de um condomínio, embora não o seja.

Quando a iniciativa é dos próprios moradores, eles se organizam, muitas vezes através de associações de moradores, estabelecem uma contribuição mensal para fazer frente às despesas de manutenção dos serviços e implantam, por conta própria, o empreendimento fechado (SARMENTO FILHO, 2007, p. 378), que acrescentou :

O loteamento fechado, que, basicamente consiste na privatização dos espaços originalmente públicos, com a colocação de guaritas na entrada desses núcleos urbanos, impedindo o acesso do restante da população, pode ocorrer por iniciativa do dono do empreendimento, logo após a sua conclusão, ou mesmo por iniciativa dos moradores.

Os loteamentos fechados encontraram campo fértil ao surgimento, proliferação e solidificação na sociedade em vários fatores, dentre os quais se pode citar o crescimento da violência urbana, acompanhado da ineficiência do poder público em garantir segurança pública aos cidadãos, bem como o crescimento acelerado da população urbana, desacompanhado de qualidade e planejamento na ocupação do solo. Tais fatores ocasionaram novas formas de

urbanização, dentre elas a demanda por moradia em empreendimentos fechados, a exemplo dos loteamentos fechados.

Com efeito, sob o ângulo sociológico, o significativo aumento da criminalidade nos grandes centros urbanos e a falta de condições do Estado responder de modo suficiente à prevenção necessária, tornando a vida cada vez mais insegura, indica que a sociedade tem criado e adotado, por si ou de modo associado com os Municípios, medidas preventivas de autodefesa ao crime em soluções não só individuais (com muros e portões nas casas, grades nas janelas e alarme nas portas), mas também coletivas (como o “*fechamento*” de vilas, de ruas sem saída e de loteamentos), 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 (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 21).

A justificativa plausível de fechamento dos perímetros para ampliar a segurança, que deveria ser garantida pelo poder público, limita ao cidadão comum a circulação no interior do loteamento, desencadeando conflito de direito, e causa opinião divergente entre diversos juristas.

Além da insegurança pública motivadora ao surgimento de moradias em empreendimentos fechados, no caso dos loteamentos, com o fechamento dos espaços na cidade, é consequência direta do uso e ocupação desordenada e irregular do solo, gerando consequências negativas, ensejando-se maior comodidade e melhores condições de moradia, como esclareceu Freitas (apud SARMENTO FILHO, 2007, p. 25).

O processo de urbanização desordenada das cidades traz algumas consequências negativas de ordem estrutural e social, com a deficiência dos sistemas de transportes, o congestionamento do trânsito de veículos automotores, a proliferação de habitações subnormais, a ocorrência de inundações (causadas, por exemplo, pela impermeabilização do solo e a ocupação de área de várzea), a precariedade do saneamento básico, a “favelização” das áreas públicas invadidas e a violência. Inspirados na má qualidade de vida urbana, gerada pela desenfreada e caótica ocupação do solo nos grandes centros, empresários do ramo imobiliário têm optado por moradias dotadas de comodidade, luxo e segurança, além do status de se morar bem. Essas são algumas das razões da proliferação de uma modalidade de parcelamento do solo urbano, os “loteamentos fechados”, com características especiais que os diferem dos convencionais.

A cidade, que antes era vista como um local de segurança para seus habitantes de ataques externos, agora concentra medos internos, dos quais as pessoas se protegem através do enclausuramento nos empreendimentos fechados, criando verdadeiras fortificações dentro da própria cidade. (BAUMAN, 1999). Todavia, o loteamento fechado, enquanto fato jurídico, traz consequências imediatas ao processo de urbanização, sendo base ao instituto do Loteamento de Acesso Controlado, previsto na Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), independentes de pontos de vista favoráveis ao fechamento (insegurança pública) ou contrários (liberdade de locomoção em área pública: logradouros, calçadas, sistema viários, praças, parques, reservas, etc.)

### 3.2.1 Alegações jurídicas relacionadas aos Loteamentos Fechados

O jurista e ministro do Supremo Tribunal Federal Barroso (1993), tratando do já citado concurso voluntário, onde há a transferência automática dos bens da esfera privada à pública com o registro do loteamento, em harmonia com o projeto urbanístico no qual está inserido o loteamento, questionou a validade dos atos públicos que autorizam o fechamento das vias e demais áreas públicas no que se refere ao desfrute dos bens públicos pela coletividade, bem como, em relação à gestão estatal dos bens de uso público. Reforçou que a autoridade pública não pode dispor dos bens públicos, predestinando-os, justamente porque a transferência ocorreu sob o “concurso voluntário”, e arrematou:

É que lhe inibe a livre disposição desses bens o fato mesmo de que sua automática transferência, por força de lei, ao domínio do Município, operou-se sob a égide do concurso voluntário. Operou-se sob a inspiração de que o exercício desse domínio se faça em sintonia com o Plano Urbanístico adotado com a aprovação do loteamento. É uma perfídia, que lamentavelmente se consuma a cada dia, que os gestores do bem comum, investidos nas funções de governo de nossas comunas, possam dispor, para fim diversos daqueles que motivaram a perda da propriedade particular em favor do Município, de bens afetados ao interesse público, com destinação específica firmada no ato translativo de sua propriedade. O Concurso Voluntário do particular, para o ato de versão do bem ao domínio público, há de gravá-lo quanto a sua destinação, sobretudo no tocante às áreas de uso comum do povo e de preservação ambiental ou paisagística. Quantas vezes as características das vias públicas de amplas dimensões, as praças e os parques, assim como lagos artificiais e reservas florestais de preservação paisagística, terão constituído, justamente, o motivo determinante da opção dos tomadores de lotes de terreno, por consubstanciarem a própria marca qualificadora do empreendimento. (BARROSO 1993, p. 59).

Com precisão, o supracitado autor, ressaltou que deve ser percebida a existência de um “direito comunitário, de todo povo, ao desfrute do novo bairro, como unidade urbanística do todo que é a Cidade”, sendo o loteamento “núcleo urbano de interesse comum de todos” (BARROSO, 1993, p. 61-62), somente sendo possível qualquer alteração com a “unânime convergência de vontades dos titulares de unidades imobiliárias do conjunto e da municipalidade, esta mediante autorização legislativa”

Para Sarmiento Filho (2018), o loteamento fechado é um fato social, porém, isso não o legitima enquanto novo padrão urbanístico. Representa um problema de ordem urbanística, ferindo o princípio da função social da propriedade, aplicável, também, aos bens públicos. Para além disso, é medida que beneficia um pequeno grupo de pessoas em detrimento da coletividade e ressaltou que esse fenômeno era presente de forma inicial nos bairros mais nobres das cidades, que tem se espreado a todas as regiões, independente do poder aquisitivo e comentou que:

O fechamento de loteamento fere o direito dos moradores da cidade na medida em que restringe o acesso a ruas, praças, mares e áreas verdes, fere o direito de livre locomoção, prejudica o direito fundamental de lazer e afronta a privacidade dos cidadãos, que são parados por seguranças contratados, indagando-lhes o destino e vedando o acesso a bens públicos. (SARMENTO FILHO, 2018, p. 378-379).

O referido autor destacou a possibilidade de legislação local dispor sobre o fechamento dos loteamentos, sem que haja lei federal autorizativa, sendo enfático no posicionamento contrário, defendendo que a competência da União para legislar sobre direito urbanístico é exclusiva, cabendo ao município, “tão somente, promover e executar o planejamento urbano, o que não significa liberdade para legislar, especialmente em desconformidade com a lei federal” (p. 379), conforme Art. 30, I e VIII da CF/88, permissão para que o município disponha sobre interesse local e sobre o ordenamento territorial com o alcance de autorizar o fechamento de espaços públicos – os loteamentos fechados – sem autorização expressa da lei federal. Contudo, Amadei e Amadei (2014) refutam que o município teria referida competência.

O legislador previu no Art. 4º da LPSU, como um dos requisitos urbanísticos para a aprovação dos loteamentos, que haja articulação das vias a serem implantadas com as vias adjacentes. Logo, soa estranho após a aprovação e registro do projeto ser autorizado que haja o fechamento de tais vias que, por decorrência da lei, deveriam estar ligando os bairros da cidade e que são de vital importância para a malha viária da *urbis*.

Também o Art. 7º, I e II da referida lei dispõe que no loteamento deve haver articulação entre os bairros, de modo que a cidade não pode se constituir de um somatório de loteamentos fechados, sob pena de instituir-se um verdadeiro caos urbano. Um número reduzido de vias públicas representa uma excessiva sobrecarga em determinados logradouros, afunilando o trânsito, o que ocasiona imensos transtornos para a população, restringindo o direito de livre locomoção no território nacional (CF/88, Art. 5º, XV) e, inclusive, dificultando a prestação de serviços públicos como polícia, bombeiros e ambulância diante do fechamento das vias públicas (SARMENTO FILHO, 2007).

Ainda, arrematou o posicionamento contrário ao fechamento dos loteamentos refutando o argumento daqueles que o defendem sob a ótica da necessidade de possibilitar segurança jurídica aos moradores do loteamento, tendo em vista a ineficiência do poder público explicando que isso seria um “desserviço à política urbanística, que, se não for bem gerenciada, compromete a formação e o desenvolvimento dos centros urbanos.” (SARMENTO FILHO, 2007, p. 44) e raciocínio diverso “levaria à conclusão de que outras agressões ao direito

urbanístico também deveriam ser aceitas, como, por exemplo, as ocupações em áreas de risco e de preservação ambiental.” (SARMENTO FILHO, 2007, p. 45).

Pode-se inferir que o loteamento fechado não se configura como solução aos problemas urbanísticos pela inaptidão do poder público em prover a segurança pública, não sendo possível que todos morem em loteamentos fechados, o que inviabilizaria o fluxo da cidade, portanto, não configurando-se alternativa ideal. Assim, Machado (1999, p. 343) comentou:

Retirou-se de modo expresso o poder dispositivo do loteador sobre as praças, as vias e outros espaços livres de uso comum (Art. 17 da Lei n.º 6.766/79) mas, de modo implícito, vedou-se a livre disposição desses bens pelo Município. Este só teria liberdade de escolha, isto é, só poderia agir discricionariamente nas áreas do loteamento que desapropriasse e não naquelas que recebeu a título gratuito. Do contrário, estaria o Município se transformando em Município-loteador através de verdadeiro confisco de áreas, pois receberia as áreas para uma finalidade e, depois, a seu talante as destinaria para outros fins.

No ordenamento jurídico brasileiro existe a possibilidade jurídica de desafetação de bens públicos para a utilização por particulares, porém, existem critérios e parâmetros a serem seguidos, inclusive porque a Administração Pública está estritamente vinculada ao princípio da legalidade, só podendo agir em conformidade legal. A desafetação de um bem público deve priorizar o interesse público e deve ser materializada através de instrumento jurídico próprio, como a autorização, a permissão ou a concessão de uso, todos eles marcados pela preponderância do interesse público e com a nota de precariedade, conforme reforçado por Freitas (apud SARMENTO FILHO, 2007, p. 50), na sequência:

E como se sabe, a desafetação de uma rua, ainda que precedida de autorização legislativa, deve conter um elemento fundamental: ter perdido, de fato, sua utilização pública, seu sentido de via de circulação, ter se tornado desabitada. Não basta a lei para desafetá-la. É preciso atender ao interesse público, como qualquer ato administrativo, sem o que haverá fundamento para contestar a transmutação operada pela lei ordinária que promove a desafetação.

Todavia, os institutos do Direito devem ser utilizados com observância das suas regras e princípios, mas dentro do contexto urbanístico, pois os bens de uso público existem para proporcionar benefícios tanto para os proprietários dos lotes, como a todos cidadãos (SARMENTO FILHO, 2007).

Assim, o referido autor, citando Grau (1986), Silva (1992) e Biasi (1985), reiterou que a desafetação só deve ocorrer para alcançar uma nova finalidade pública, razão pela qual se torna inaceitável que haja a “privatização” de bens de uso público (ruas, praças e demais espaços públicos do um loteamento).

No mote da segurança e diante da desinformação do poder público, os empreendedores optam pelos condomínios fechados, que contemplam áreas menores (no máximo uma quadra), onde podem ser construídos condomínios fechados, sendo, portanto, desnecessário, ferir o interesse público com o fechamento de loteamentos.

Abreu (2018, p.28), ao tratar da cidade como lugar de memória, comentou que “a cidade é uma das aderências que ligam indivíduos, famílias e grupos sociais entre si, uma dessas resistências que não permitem que suas memórias fiquem perdidas no tempo, que lhes dão ancoragem no espaço.” Nesse sentido, os enclausuramentos ocasionados pelos empreendimentos fechados, sobretudo os loteamentos, pode acarretar danosas consequências do ponto de vista sociológico, diante do empobrecimento das relações humanas. (SARMENTO FILHO, 2007).

Rodrigues (2013, p. 160), ao refletir sobre os loteamentos fechados e condomínios fechados, verificou se tratar de verdadeira segregação socioespacial que, juridicamente, é inconstitucional frente ao direito fundamental de liberdade de locomoção, ressaltou que:

Os loteamentos murados e condomínios fechados representam uma nova forma de segregação socioespacial que tem na propriedade da terra e na apropriação privada de espaços públicos e coletivos sua base fundamental. São difundidos, contraditoriamente, como se criassem um novo valor de uso, um novo modo de habitar. Um novo modo de habitar, pago pelos compradores aos empreendedores imobiliários, com a ilusão de que ele atende à sua necessidade. A “nova forma de morar” – o isolamento em lugares fechados onde só entram moradores, seus conhecidos, e os trabalhadores que exercem suas atividades intramuros – demonstra o novo tipo de segregação socioespacial.

Soma-se aos entraves para a existência dos loteamentos fechados a necessidade de regulamentar e organizar a forma do custeio dos serviços que precisam ser prestados intramuros, tais como coleta de lixo, iluminação das áreas públicas, serviços de limpeza e manutenção dos equipamentos urbanos e comunitários. Questão levada reiterada vezes aos Tribunais, estando em vias de ser julgado o Recurso Extraordinário RE 695911, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, que tem como recorrido a Associação de Proprietários Amigos da Porta do Sol (APAPS) e diversas outras associações, configurando como *amicus curiae*<sup>7</sup>, no bojo do

---

<sup>7</sup> De acordo com o Código de Processo Civil (CPC) (BRASIL, 2002), o capítulo V, Art. 138, determina as condições para a aplicação do *amicus curiae* no Brasil:

Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação.

qual se discute a possibilidade jurídica e a natureza das cobranças para o custeio das despesas de manutenção interna nos loteamentos fechados<sup>8</sup>.

Contudo, àqueles que defendem a possibilidade do fechamento dos loteamentos, ressaltam que esses empreendimentos valorizam o espaço urbano, garantem segurança aos moradores e melhoram a qualidade de vida, como Amadei e Amadei (2014, p. 20-21), para os quais a legitimidade e juridicidade dos loteamentos fechados advém de um novo padrão urbanístico, diante da ocorrência de um processo de revisão sobre o tema, tanto na esfera sociológica, quanto acadêmica, urbanística e jurídica, “quando acompanhado de regramento, planejamento e controle pelos órgãos públicos” e concluíram que:

Embora realmente se recomende que o legislador federal, discipline a figura do “loteamento fechado”, para espantar interpretações divergentes que ainda há sobre o tema, impõem-se reconhecer a legalidade dos “loteamento fechados”, abstração à lei federal, quando houver regular aprovação, lastreada em Lei Municipal urbanística que disponha sobre a matéria.

Tudo, em respeito à autonomia Municipal, observada a peculiaridade do controle (não impedimento) de acesso, que não ofende o princípio de liberdade de locomoção. E isso, especialmente considerando os empreendimentos planejados, aprovados e implantados sob esse novo modelo urbanístico, no qual se opera a afetação e incorporação das vias e áreas públicas ao domínio Municipal, sob esse molde especial (de acesso controlado), conhecido por “loteamento fechado”, desde sua origem. (AMADEI; AMADEI, 2014, p. 20-21).

Assim, consideraram que há a possibilidade jurídica dos loteamentos fechados, desde que haja legislação municipal urbanística dispondo sobre a matéria, regular aprovação do poder público municipal e que não haja o fechamento total do loteamento, mas, tão somente, o fechamento com o controle de acesso, de modo que não haveria ofensa ao princípio constitucional do direito de locomoção.

Ainda no que se refere ao argumento de que seria possível que o município, por meio de lei, autorizasse o fechamento de loteamentos, Figueiredo (2005 apud SARMENTO FILHO, 2007, p. 31), invocando lições dos autores Hely Lopes Meirelles e Eurico Andrade Azevedo, concluiu pela possibilidade dos loteamentos fechados, desde que haja lei municipal autorizativa.

Toshio Mukai (2004 apud SARMENTO FILHO, 2007), defendeu a possibilidade dos loteamentos fechados com a autorização do poder público local, mediante lei, indicando que a outorga da concessão do direito real de uso seria o instrumento administrativo a ser utilizado

---

<sup>8</sup> Recurso Extraordinário. RE695911. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4262142>. Acessado em 08 nov. 2020 às 21h30.



pelo município para autorizar o fechamento e regulamentar a implantação e manutenção do empreendimento, comentando que:

Vale ressaltar que é possível, ainda, a idealização de loteamentos fechados com a interferência municipal. Tratar-se-á de um loteamento comum, sujeito às regras superiores da Lei n.º 6.766/79, mas cujas vias de comunicação e espaços livres sejam objeto de fechamento mediante lei municipal, que ao mesmo tempo autorizará o Executivo a outorgar a concessão do direito real de uso a sociedade formada pelos adquirentes dos lotes, mediante instrumento público ou particular, onde deverão constar obrigações da sociedade visando o fechamento do loteamento e a implantação de portaria de acesso, urbanização e conservação das vias e praças, manutenção do serviço de limpeza, permissão e facilitação da fiscalização dos agentes públicos municipais, com a possibilidade de rescisão da concessão em caso de desvirtuamento das condições pactuadas. (MUKAI, 2004 apud SARMENTO FILHO, 2007, p. 30-31).

Sumarizando que os defensores do fechamento dos loteamentos alegam: a) incremento na qualidade de vida e segurança, inclusive desonerando o poder público, considerando que os custos à manutenção dos espaços públicos intramuros devem ser custeados pelos particulares beneficiados pela autorização de utilização exclusiva; b) que o poder público municipal detém competência legislativa para proceder com referidas autorizações.

Porém, diante da ausência de normatização que resolva a questão do custeio de tais despesas, alguns municípios podem dispor de forma diversa, ferindo o interesse público, como é o caso do município de Nova Lima/MG<sup>9</sup> que regulamentou os Loteamentos de Acesso Controlado através da Lei municipal n.º 043 (NOVA LIMA, 2019) e determinou que as obrigações de manutenção e conservação serão de responsabilidade do município (Art. 6º, parágrafo único).

As teses contrárias buscam fundamento, de um lado, na liberdade de locomoção prevista no Art. 5º, XV, CF/88 e no distanciamento e segregação socioespacial, e, de outro, se fundamentam no princípio da segurança pública prevista no Art. 6º e 144, CF/88, diante do vertiginoso aumento da violência urbana e a proporcional incapacidade do estado na prestação do serviço público de segurança.

Atualmente, não há na legislação federal a autorização para o fechamento integral dos loteamentos, sendo a figura do Loteamento (fechado) de Acesso Controlado nova modalidade de loteamento, inovação jurídica trazida pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) – Que será estudada em capítulo próprio – e que, justamente em razão da impossibilidade jurídica de

---

<sup>9</sup> Lei Municipal de Nova Lima/MG nº 044 de 2019. Disponível em: [https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Promulgada\\_43\\_2019?cdLocal=5&arquivo={C939FA3A-E0B3-4208-8A61-4EBDDCBF99B5}.pdf](https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Promulgada_43_2019?cdLocal=5&arquivo={C939FA3A-E0B3-4208-8A61-4EBDDCBF99B5}.pdf) Acesso em: 14 set 2020.

fechamento total dos loteamentos, trouxe como condição de viabilidade jurídica apenas o fechamento sem que haja o impedimento de acesso de quem queira entrar no perímetro do loteamento. Porém, essa nova modalidade de loteamento precisa de regulamentação específica, sob pena de encobrir verdadeiros loteamentos integralmente fechados.

### 3.3 CONDOMÍNIO EDILÍCIO

Pensando em suporte adjacente ao arcabouço argumentativo, se faz necessário descrever o instituto do condomínio, com enfoque no condomínio edilício e na modalidade condomínio de lotes, inovação no ordenamento jurídico brasileiro, juntamente com o Loteamento de Acesso Controlado, trazido pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), uma vez que se trata de modalidade de empreendimento residencial fechado que, embora de natureza jurídica completamente diversa, externamente se assemelha com o loteamento fechado.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê as seguintes espécies de condomínio: a) tradicional; b) de mão única; c) edilício. O condomínio tradicional, também conhecido como condomínio geral e comum está previsto no Art. 1.314, CC, podendo ser conceituado como a situação jurídica de copropriedade em que “cada condômino 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” (BRASIL, 2002).

O condomínio de mão única, ocorre quando 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 (SANTOS, 2012).

O condomínio edilício, por sua vez, está disciplinado nos Art. 1.331 ao Art. 1.358, CC e na Lei 4.591 (BRASIL, 1964) naquilo que não for incompatível com aquele e pode ser definido como as edificações em que partes são de propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos. Ou seja, partes da edificação pertence de forma individual e privada a cada condômino, ao passo que existem no empreendimento partes que são de propriedade comum de todos os condôminos. Santos (2012, p.45) assim definiu:

O condomínio edilício representa o que a doutrina havia convencionado chamar de propriedade horizontal e caracteriza-se pela conjunção da parte privativa consistente em propriedade exclusiva ou autônoma com percentual ou fração sobre as partes que são comuns dos condôminos em edificações coletivas, de sorte que cada condômino exerce, concomitantemente, duas formas de direitos condominiais:

a) Pleno, sobre sua propriedade exclusiva ou unidade autônoma e de utilização independente, tais como apartamentos, escritórios, salas, lojas, sobrelojas ou abrigos para veículos, podendo o titular de domínio livremente ceder, alienar e gravar de ônus real cada unidade (CC, art. 1.331, §1º), e;

b) Limitado, sobre as partes não utilizadas privativamente, porém, por todos os que compõem a coletividade condominial e que são propriedades comuns dos condôminos, ou de uso comum, como o terreno em que se levanta a edificação ou o conjunto de edificações e suas instalações, bem como as fundações, paredes externas, casa do zelador, o telhado, as áreas internas de ventilação, a rede geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, a calefação, a refrigeração centrais, jardins, playgrounds, piscinas, salões de festa, quadras de tênis e tudo o mais que sirva a qualquer dependência de uso comum, inclusive o acesso ao logradouro público e o terraço de cobertura, esse, salvo disposição contrária do ato constitutivo, os quais constituirão condomínio de todos e serão suscetíveis de divisão ou de alienação destacada da referida unidade.

Há uma vinculação da unidade privativa com uma fração ideal do solo e das áreas comuns de natureza *propter rem*<sup>10</sup>, ou seja, independe da pessoa que seja o proprietário da parte privativa, mas somente da existência do bem.

As vias internas de circulação no interior do condomínio, as áreas livres, espaços de lazer e demais partes comuns são de propriedade comum dos condôminos. Ao contrário dos loteamentos, onde as vias de circulação passam a integrar o patrimônio do município com o registro do loteamento, nos condomínios edifícios a totalidade do empreendimento permanece na esfera do patrimônio privado, porém, as áreas comuns pertencem a todos os condôminos na proporção da sua respectiva fração ideal.

Nos condomínios edifícios, diferentemente dos loteamentos, 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”, nos termos do Art. 1.336, I, CC (BRASIL, 2002), que é imprescindível a manutenção do condomínio.

Para o nascimento do condomínio edifício é necessário que se proceda junto ao cartório de Registro de Imóveis competente com o registro da Instituição de Condomínio no Livro 02 (Registro Geral) à margem da matrícula do empreendimento cuja construção está averbada, bem como que se proceda com o registro da Convenção de Condomínio no Livro 03 (Registro Auxiliar) do cartório da circunscrição da matrícula do imóvel.

A instituição do Condomínio, nos termos do Art. 1.332, CC, pode se dar por ato entre vivos ou por testamento, devendo constar do ato de instituição a ser registrado no cartório competente, conforme reza:

I - a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns;

<sup>10</sup> *Propter rem* significa “por causa da coisa”, ou seja, é obrigação real decorrente da relação entre o devedor e a objeto. Difere das obrigações comuns especialmente pelos modos de transmissão. Obrigação *Propter rem*. Disponível em <https://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/1257/Obrigacao-propter-rem>. Acessado em 08 nov 2020 às 22h00.

- II - a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns;
- III - o fim a que as unidades se destinam.

A Convenção de Condomínio tem natureza jurídica de estatuto, cujas regras nela inscritas devem ser obedecidas por todos os condôminos (SANTOS, 2012). É possível, também, a criação de um regimento interno, documento que complementa a convenção de condomínio com regras mais específicas.

O Condomínio edilício não é pessoa jurídica, uma vez que não figura no rol previsto no Art. 44 do Código Civil, não tendo, por isso, personalidade jurídica. Existem duas modalidades de condomínio edilício, quais sejam: vertical e horizontal. Emiliais (2019, p. 29) considerou que:

O Condomínio edilício pode ser horizontal ou vertical. Embora haja certa controvérsia nessa classificação, parece-nos que a concepção de Caio Mário da Silva Pereira é a mais adequada. O condomínio horizontal é aquele em que as unidades autônomas são separadas por planos virtuais horizontais, razão porque também podem ser chamadas de condomínio em planos horizontais. Isso significa que os famosos condomínios em prédios de apartamentos de vários andares representam um condomínio horizontal, pois os andares são separados por planos virtuais horizontais. Por outro lado, o condomínio vertical ou em planos verticais é aquele cujas unidades privativas são separadas por planos virtuais verticais. Trata-se dos famosos condomínios de casas.

Está previsto no Art. 8º da Lei n.º 4.591 (BRASIL, 1964) o condomínio de casas, sujeito ao mesmo regime, diferindo, apenas, em relação a forma pelo qual o empreendimento é edificado, ou seja, comporá a propriedade exclusiva do condômino uma parte do terreno ocupada pela edificação, uma parte do terreno eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas (a exemplo de jardim e quintal) e, por fim, a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

Como uma subespécie do condomínio de casas, a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) trouxe para o ordenamento jurídico a possibilidade do condomínio de lotes, pelo qual haverá a comercialização apenas dos lotes (e não das casas já construídas). O Condomínio de Lotes surge na legislação para resolver discussões sobre a possibilidade de um condomínio onde fossem vendidos apenas os lotes, sem edificação construída ou, ao menos, projeto de execução previamente aprovado.

A Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) ampliou o conceito de lote, antes considerado apenas como imóvel autônomo, mas, a partir das alterações legislativas ora apresentadas, passou, também, a ser unidade imobiliária de Condomínio de Lotes, nos termos do Art. 2º, §7º da LPSU, como se lê a seguir:

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 lotes (BRASIL, 1979).

Também foi inserido no Código Civil brasileiro a figura do Condomínio de Lotes no Capítulo VII do Livro III (Direito das Coisas), no Art. 1.358, exatamente na parte que o Código trata sobre o Condomínio Edilício, conforme descrito (BRASIL, 1979):

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 empreendedor.

No condomínio de lotes, as partes comuns, assim como ocorre nos condomínios edilícios tradicionais, são de propriedade dos condôminos, não havendo transferência de área para o poder público, residindo nisto um ponto substancial de diferença entre esse tipo de empreendimento fechado e os Loteamentos tradicionais e dos Loteamentos de Acesso Controlado já mencionados.

Germanos (2018) ressaltou a imprecisão do nome elegido pelo legislador para o instituto “condomínio de lotes”, entendendo devesse ser “condomínio de terrenos”, tendo em vista que o “lote” pressupõe requisitos definidores que não se harmonizaria com a figura do condomínio, como por exemplo, o lote ter a testada confrontando com a via pública, que, no caso do condomínio de lotes isso não ocorre, uma vez que o lote faz divisa com outros lotes e com a via interna de circulação.

Salienta-se que o ordenamento jurídico traz essas modalidades de empreendimentos fechados (condomínios edilícios: apartamentos, casas ou lotes), como alternativa para aqueles que querem residir em empreendimentos com maior segurança e melhor qualidade de vida, como caracterizados, são empreendimentos, que não interferem nos espaços públicos.

#### **4 LOTEAMENTO (FECHADO) DE ACESSO CONTROLADO: LEI 13.465/2017**

Os Loteamentos (fechados) de Acesso Controlado têm disciplina legal no Art. 2º, § 8º da LPSU, incluído pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), analisando seu conceito, características, fundamentos e conflitos concretos e teóricos, com o objetivo de propor parâmetros, materializado em um protocolo, para nortear o poder público municipal na regulamentação do instituto.

##### **4.1 CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E FUNDAMENTOS**

O Loteamento de Acesso Controlado é modalidade do instituto tradicional de Loteamento previsto na LPSU, sendo o principal meio de crescimento e urbanização da cidade. Este loteamento pressupõe a alteração da malha viária da cidade, seja com a abertura de novas vias de circulação e logradouros públicos, seja pelo prolongamento, modificação ou ampliação da já existente, devendo haver harmonia entre as malhas viárias criada/modificada e a existente, bem como, pelo “concurso voluntário” (BARROSO, 1993), segundo o qual com a aprovação e registro do loteamento, há a transferência do domínio privado para o público da titularidade de todas as áreas que não sejam destinadas aos lotes.

Ao longo das últimas décadas, mesmo sem previsão em legislação federal, a demanda por segurança e qualidade de vida ensejou a implantação de empreendimentos imobiliários fechados, acarretando o fechamento de diversos loteamentos, situação que gerou polêmicas, dividindo a opinião de juristas.

Objetivando regulamentar o fato social que é o loteamento fechado, inclusive com existência de regulamentação em vários municípios, o legislador federal, através da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), criou no ordenamento jurídico a figura do Loteamento de Acesso Controlado, segundo qual o Poder Público Municipal pode aprovar loteamentos, regulamentando o controle de acesso, desde que seja permitido o acesso ao interior do perímetro por pedestres e condutores de veículos, mediante o controle do acesso através de identificação e cadastros na portaria do empreendimento.

O loteamento de acesso controlado está previsto no Art. 2º, § 8º da Lei n.º LPSU, consta que:

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 cadastrados. (BRASIL, 1979).

Em suma, a lei nomeou o novo instituto de Loteamento de Acesso Controlado e não de “Loteamento Fechado”, assim caracterizado: a) possibilidade de controle de acesso; b) controle de acesso é regulamentado pelo poder público municipal; c) vedação ao impedimento de acesso; d) identificação e cadastro para acesso por não moradores.

A possibilidade de controle de acesso é a característica que permite a construção de muros e guaritas, cercando o perímetro do loteamento, todavia, de forma indissociável, tem-se a vedação ao impedimento de acesso, sendo possível, apenas, o controle mediante a identificação e cadastro das pessoas. Germanos (2018, p.235) discorreu que:

Se, por um lado, quis o legislador permitir o controle de acesso do loteamento o que, geralmente, se faz por meio de portaria, por outro, impediu a vedação de ingresso a pedestres ou veículos não pertencentes ao núcleo habitacional, exigindo-se, contudo, desses terceiros, a sua identificação ou o seu cadastro. Vetusto argumento que não raras vezes respaldava a tese do parquet e fundamentava os arestos de nossos Tribunais, a vedação ao direito constitucional de locomoção parece não ter mais lugar nessa modalidade de loteamento, não devendo, desde que cumpridos os termos da lei, ser suscitado.

A característica de vedação ao impedimento de acesso é o que torna o loteamento de acesso controlado diferente do loteamento fechado, uma vez que neste só pode adentrar no perímetro fechado os moradores ou quem por eles seja autorizado. Não poderia ser outra a regulamentação, tendo em vista que as vias, logradouros, praças e demais áreas que não os lotes continuam sendo de propriedade pública, logo não atenderia ao interesse público a autorização para o fechamento total do loteamento, conforme esclareceu Ricalde (2018, p. 163):

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.

Ratificado por Loureiro (2019, p.1037), esclareceu que nos Loteamentos de Acesso Controlado o que o legislador possibilitou foi o controle de acesso de pessoas que não sejam proprietárias dos lotes, mediante cadastramento e identificação como condição para o ingresso na área do loteamento, sendo “vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos não residentes devidamente identificados e cadastrados.”

Ainda como característica, tem-se a exigência de identificação de quem não resida no interior do loteamento para que possa adentrar o perímetro cercado. Importante observar que aqui o legislador impôs uma condição para o exercício de uma liberdade constitucional, que é a liberdade de locomoção (direito de ir e vir).

Nos termos previstos pela legislação, não há uma vedação ao exercício da liberdade constitucional, estando presente uma ponderação entre direitos, diante da intenção do legislador de garantir meios para viabilizar a segurança e qualidade de vida para as pessoas que residem no local.

Todavia, a lei federal não estabeleceu diretrizes gerais para nortear os municípios quando da regulamentação sobre o controle de acesso e exigência de identificação e cadastro, ficando a critério de cada município o estabelecimento desse regramento.

Ocorre que essa exigência afeta o direito a intimidade dos munícipes que queiram transitar pelos espaços públicos localizados no interior do loteamento, destacado por Sarmiento Filho (2007, p. 72-73) que:

O fechamento de loteamentos, além de desatender à sua finalidade pública, como já ressaltado, na medida em que priva a população do uso de bens coletivos, restringe sobremaneira a livre circulação do cidadão, que é um direito fundamental. Ofende, ainda, o direito à intimidade do indivíduo, segundo observa Marcelo Ferreira de Souza Netto, para quem não é razoável proibir que um policial possa parar alguém na rua sem motivo justo, sob pena de cometer abuso de autoridade, e permitir a um segurança particular indagar o destino de um transeunte que pretende utilizar uma via pública.

Ainda como característica do Loteamento de Acesso Controlado, tem-se a necessidade de regulamentação do controle de acesso por meio de ato do poder público municipal. A Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), atenta às normas da CF/88 sobre a competência para executar a Política Urbana, nos termos dos Arts. 182 e 183, determinando que o município é o ente



competente para exercer essa regulamentação. Porém, não estão estabelecidas as diretrizes e parâmetros para que os municípios possam proceder com a regulamentação de forma homogênea naquilo que é possível.

A ausência de diretrizes nesse sentido tem gerado disparidades na forma de regulamentação municipal, desde a forma de promulgação onde alguns tratam por meio de lei municipal, outros por meio de Decreto, sendo exemplos respectivamente, os municípios de Ponte Nova/MG - Lei Municipal n.º 4.309 (PONTE NOVA, 2019); alterou o PD e a Lei de Parcelamento do Solo para incluir o regramento sobre os loteamentos de acesso controlado) e Cabo Frio/RJ - Decreto do Prefeito n.º 6.049 (BRASIL, 2019).

A Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), também não estabeleceu que instrumento do Direito Administrativo o ente público municipal deve se valer para consentir a utilização de bens públicos de forma especial por um grupo de particulares. Viana (2003 apud GERMANOS 2018, p. 230) entendeu que a concessão de uso seria “o meio adequado para que as ruas, praças e demais espaços públicos, que integram o loteamento fechado, passem à utilização privativa dos proprietários”.

Todavia, por não haver na LPSU normas indicando qual instrumento deve ser utilizado pelos municípios, o que se agravam as disparidades na regulamentação do mesmo instituto ao longo do país. O município de Limeira/SP estabeleceu na Lei Complementar n.º 828 (LIMEIRA, 2019) que os instrumentos utilizados pelo município para aprovar os Loteamentos de Acesso Controlado são a concessão de direito real de uso ou permissão de uso, ao passo que o Decreto em Cabo Frio/RJ, elegeu a autorização, cujo instrumento jurídico será o Termo de Autorização de Cerceamento e Controle de Acesso.

De acordo com o Código Civil brasileiro (BRASIL, 2002), existem três categorias de bens públicos, quais sejam:

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.

Os bens dominicais não possuem destinação pública, isto é, por pertencerem a uma pessoa jurídica de direito público são considerados bens públicos, todavia, ao contrário do que ocorre com as outras categorias de bens públicos, podem ser alienados (CARVALHO, 2015).

Ainda, os bens de uso comum do povo (aqueles de propriedade do poder do povo, destinados à utilização livre da população, não havendo necessidade de autorização do Poder Público à utilização normal; podendo, todavia, haver autorização do poder público para a utilização especial desses bens por particulares) e os bens de uso especial (aqueles utilizados para a prestação de serviços públicos pela Administração Pública ou, ainda, aqueles conservados por esta com a finalidade pública) estão afetos ao interesse público (SCHREIBER *et al*, 2019).

A utilização especial de um bem público necessita de instrumento jurídico específico e válido para que a manifestação do poder público opere regularmente seus efeitos. As formas de consentimento estatal para utilização especial de bens públicos são: a) autorização de uso; b) permissão de uso; c) concessão de uso; d) concessão de direito real de uso; e) concessão de uso especial para fins de moradia, e; f) cessão de uso (CARVALHO, 2015).

Diógenes Gasparini (2004 apud GERMANOS, 2018, p. 229), tratou sobre a concessão de uso, considerando que:

É o contrato administrativo pelo qual o Estado (União, Estado-Membro, Distrito Federal ou Município) outorga a terceiro a utilização privativa de um bem do seu domínio, para que o explore segundo os termos e condições estabelecidos. É realizada *intuitu personae*, podendo ser gratuita ou onerosa, por prazo certo ou indeterminado. É precedida de autorização legislativa e concorrência, dispensada esta nos casos previstos em lei. Pode ser revogada mediante indenização e extinta quando o concessionário não cumprir suas obrigações.

Ainda, o supracitado autor, comentou que a concessão de uso será legítima e concretizada por contrato, desde que preexistam lei autorizadora, concorrência e desafetação do bem público.

Já reiterado o fato social dos loteamentos fechados e o instituto positivado dos Loteamentos de Acesso Controlado são baseados na demanda por segurança pública e qualidade de vida, com autores legitimando ou não. A insegurança pública e a ineficiência do Poder Público, alimentam a indústria da segurança privada e imobiliária (precificam a segurança ou psseudosseguurança, onde empreendimentos fechados se ampliam na morfologia das cidades, com implicações ambientais, civil, administrativas e urbanísticas). Embora os cidadãos cumpram com sua parte no “contrato social”, pagando impostos, os serviços públicos garantidos não são efetivados.

A violência no Brasil tem números alarmantes. De acordo com o Atlas da Violência 2020 realizado pelo Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (IPEA), dados obtidos no Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) mostram que

houve 57.956 homicídios no Brasil no ano de 2018, destacando-se a Bahia (em números absolutos de homicídios = 6.787 casos). De acordo com a Organização das Nações Unidas - ONU (2019) “o Brasil tem taxa de 30,5 homicídios a cada 100 mil habitantes, a segunda maior da América do Sul, depois da Venezuela, com 56,8. No total, cerca de 1,2 milhão de pessoas perderam a vida por homicídios dolosos no Brasil entre 1991 e 2017”.

O direito fundamental à segurança está previsto na CF/88 tanto no caput do Art. 5º, quanto no Art. 6º. Enquanto a previsão contida no Art. 5º está ligada às garantias individuais, a previsão contida no Art. 6º está ligada ao direito social de segurança pública, que também tem previsão no Art. 144, prevendo um rol de órgãos (polícia federal, polícias civis, polícias militares, dentre outros) destinados a cumprir o dever constitucional imposto ao Estado de preservar a ordem pública, a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

A ineficiência poder público em garantir o direito fundamental à segurança pública, compensado pela iniciativa privada de minimizar esse desagravo ao fechar vias públicas e a própria desoneração do Estado, poder-se-iam legitimar Loteamento (Fechado) de Acesso Controlado. Contudo, a restrição de acesso público às vias públicas colide com outros direitos fundamentais (liberdade de locomoção; lazer, igualdade, entre outros), conforme exemplo previsto no Art. 6º, CF/88, como o Direito ao Lazer; ainda, o Art. 217, §3º que “o Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social”, ratificado por Sarmiento Filho (2007, p. 73) que:

É que a população necessita de ruas, praças, rios e mares para o exercício de atividades lúdicas e mesmo para garantia de um padrão mínimo de bem-estar e saúde. Fechando-se loteamentos, afronta-se, brutalmente, o direito social que garante o lazer.

O Art. 5º CF (BRASIL, 1988) consagra a liberdade de circulação e locomoção como um direito fundamental, segundo o qual “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”. Tavares (2020, p. 646) comentou que:

A liberdade ampla de locomoção engloba quatro aspectos fundamentais: 1) direito de ingresso no território nacional; 2) direito de permanência no território nacional; 3) direito de deslocamento intraterritorial (entre pontos dentro do território); 4) direito de deslocamento interterritorial (entre o território nacional e outros Estados).

O fechamento de loteamentos, seja de forma total ou mediante controle de acesso representa - em maior ou menor intensidade - restrição a um dos aspectos do direito de locomoção, qual seja, o direito de circulação dentro do território. Escribano Collado (1973, p.

358 *apud* SILVA, 2005, p. 239), tratando sobre o direito à circulação, defendeu que o mesmo é a manifestação característica do direito de locomoção, conforme segue:

O direito de circular (ou direito de circulação) consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público. Em tal caso, a utilização da via “não constituirá uma mera possibilidade, mas um poder legal exercitável erga omnes. Em consequência, a Administração não poderá impedir, nem geral nem singularmente, o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via, já que, de outro modo, se produziria uma transformação da desafetação por meio de uma simples atividade de polícia.

Para Sarmiento Filho (2007) há subversão do ordenamento jurídico, no momento em que o planejamento urbanístico da cidade passa a ser definido por interesses de particulares, ao invés de se primar por um planejamento apoiado no interesse público, ainda que tais fechamentos ocorram com a conivência do poder público, violando o direito de locomoção e o direito à intimidade.

A garantia à segurança pública é dever do Estado, assim transferir aos particulares a segurança (interior e entorno do empreendimento, contratar empresas particulares de segurança), essa responsabilidade não guarda coerência com o espírito das leis que compõem o ordenamento jurídico brasileiro, embora Amadei e Amadei (2014) consideram esses empreendimentos fechados um novo modelo de urbanização no esforço de potencializar segurança e qualidade de vida.

Os direitos à locomoção/circulação e a segurança não são absolutos, demandando uma ponderação, sendo o interesse público o foco. Assim, é requisito a análise caso a caso (atento às peculiaridades locais e o interesse público) para fechamento de vias públicas pela municipalidade, sempre, conforme as diretrizes gerais da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), Estatuto da Cidade, Plano Diretor e regulamentação municipal. Há outras alternativas menos conflituosas de empreendimentos fechados [condomínio de casas, lotes (terrenos) ou apartamentos.

#### 4.2 CUSTEIO DAS DESPESAS PARA MANUTENÇÃO DE ÁREA COMUM

O rito legal para regularização de uso e ocupação de solo é o registro no cartório de imóveis competente do projeto de loteamento aprovado pela municipalidade, passando a integrar o patrimônio público as vias, ruas, logradouros, praças e áreas institucionais (CARVALHO, 1997). Desse “acréscimo” no patrimônio público, via de consequência, impõe que o município assumira a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos referentes à

conservação das ruas e praças, coleta de lixo, manutenção de limpeza, iluminação pública, dentre outros serviços necessários a garantir o bem estar dos munícipes que residam e trabalhem no novo bairro que surgiu, a partir da implantação do loteamento (AMADEI; AMADEI, 2014).

O surgimento dos loteamentos fechados, em razão da ausência de legislação regulamentar, desencadeou diversas questões sem respostas imediatas e legais, por exemplo, a fonte de custeio para fazer frente às despesas com a manutenção dos espaços públicos existentes no interior do loteamento fechamento, tendo em vista não ser possível a cobrança de taxa condominial (descaracterizado), nem ser custeado pelo poder público as despesas de áreas públicas usadas de forma privativa (grupo eletivo), além da inconstitucionalidade tornar compulsória a necessidade de associação aos moradores de modo a permitir a cobrança da contribuição associativa. No Loteamento de Acesso Controlado, essa celeuma não foi resolvida, uma vez que os fundamentos relacionados permanecem.

A partir da promulgação da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) - que criou os Loteamentos de Acesso Controlado-, além dos loteamentos fechados (autorizados por leis municipais ou apenas por atos administrativos da municipalidade ou atos comissivos dos moradores à revelia do município).

O Art. 36-A da LPSU, incluído pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), prevê que as associações de moradores (proprietários dos imóveis, titulares de direitos ou moradores do loteamento) e as entidades civis organizadas para esse fim se vinculam à atividade de administração de imóveis e que essa administração de imóveis sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, prevendo a possibilidade de se cotizarem para fazer frente às despesas necessárias para a manutenção.

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. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017)

Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos. (Incluído pela Lei n.º 13.465, de 2017)

Essa é a interpretação atualizada dos Tribunais sobre a matéria, conforme exemplo da decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, colacionada na sequência:

APELAÇÃO CÍVEL. TAXA DE ASSOCIAÇÃO. Ação de cobrança. Sentença de procedência para condenar os réus ao pagamento de taxa de associação. Inconformismo dos réus. Acolhimento. Entendimento consolidado do Superior Tribunal de Justiça, que firmou a seguinte tese: s taxas de manutenção criadas por associação de moradores não obrigam os não associados ou os que a ela não anuíram. Réus que não anuíram com os serviços e a cobrança das taxas. Inaplicabilidade do artigo 36-A da Lei n.º 6.766/79, pois a autora sequer trouxe aos autos a prova de que se cuida de loteamento de acesso controlado. Ademais, o Art. 36-A da Lei Federal 6.766/79, incluído pelo Art. 78 da Lei n.º 13.465/2017 não modificou a natureza associativa da apelante e das taxas cobradas. Sentença reformada. Inversão da sucumbência. RECURSO PROVIDO. (V.30415). (TJSP; AC 1005279-91.2014.8.26.0152; Ac. 12401405; Cotia; Terceira Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Viviani Nicolau; Julg. 11/04/2019; DJESP 16/04/2019; Pág. 1829) (grifo nosso)<sup>11</sup>.

A CF/88 (BRASIL, 1988) prevê no artigo 5º, XX que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Assim, no direito fundamental de liberdade de associação esbarra a possibilidade de exigir que os moradores do loteamento fechado e/ou de Acesso Controlado se associem à associação criada para os fins de organização e manutenção interna do “empreendimento”. Ademais, se não é possível exigir compulsoriamente a filiação dos moradores, tampouco se pode pensar em exigir o pagamento da contribuição associativa para o custeio das despesas de quem não seja associado, interpretação literal e lógica do comando constitucional.

De outro modo, os serviços prestados na área comum aos moradores do “empreendimento fechado” - sem necessidade de maiores comprovações – beneficiam a todos que residem no local, uma vez que a coleta de lixo e a limpeza das vias garantem hábitos de higiene e segurança a todos, assim como a iluminação das áreas comuns, a guarita para o controle de acesso ao interior do loteamento, dentre outros.

Pensar que apenas uma parcela dos moradores, pelo fato de estarem filiados à associação de moradores, devem custear as despesas com a manutenção das áreas comuns em detrimento do “aproveitamento” dos demais moradores não associados também encontra no ordenamento jurídico suas barreiras, como, por exemplo, nos princípios constitucionais da boa-fé e igualdade, além de se configurar enriquecimento sem causa, nos termos do Art. 884, CC (BRASIL, 2002), que dispõe “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

É possível que a incompatibilidade entre direito constitucional (livre associação) versus os princípios (boa-fé, igualdade e não enriquecimento sem causa) não possa ser realmente

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://www.magisteronlinee.com.br/mgstrnet/lpext.dll?f=templates&fn=main-hit-j.htm&2.0>, Acesso em: 30 ago. 2020 às 22h30.

sanada, porque existem composições que não são possíveis, alinhado àqueles que concordam com a possibilidade de fechamento de loteamentos, que por sua natureza dão ensejo à abertura de vias públicas que tem, dentre tantas outras finalidades, promover a articulação com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas e harmonização com a topografia local.

Essa celeuma foi levada ao Poder Judiciário, até aos Tribunais Superiores, onde o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento no julgamento do Recurso Extraordinário - RE 432.106/RJ<sup>12</sup> no sentido de ser inexigível o pagamento de contribuição para o custeio de despesas em relação a moradores não associados, prevalecendo o princípio da liberdade de associação prevista no Art. 5º, XX, CF/88.

O Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro havia decidido no julgamento da Apelação Cível n.º 2002.001.28930 pela legalidade da cobrança da contribuição para a manutenção dos serviços de manutenção da área comum em relação a morador do loteamento fechado que não era filiado à associação de moradores com base no princípio que proíbe o enriquecimento sem causa, tendo em vista que mesmo não sendo associado o morador usufruía dos serviços prestados pela associação. O Relator Ministro Marco Aurélio esclareceu em seu voto que:

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 52 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, à 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 decorreriam<sup>13</sup>

Ainda no julgamento do referido RE 432.106/RJ o Min. Luiz Fux ressaltou que a celeuma acerca da possibilidade de cobrança de contribuição para fazer frente às despesas de

---

<sup>12</sup> 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: 25 ago. 2020 às 21h00.

<sup>13</sup> 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: 25 ago. 2020 às 21h00.

manutenção da área comum de loteamentos fechados de moradores não filiados à associação de moradores tem chegado ao STF, que também fixou entendimento sobre a impossibilidade e destaca do voto do relator que ressaltou “de duas, uma: ou a obrigação surge da vontade das partes ou surge da lei, ou, na pior das hipóteses, obrigação decorrente de ato ilícito. Eu não conheço outra fonte das obrigações, desde o Direito romano”

Adotando linha similar ao STF, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) estabeleceu entendimento ao julgar o Recurso Especial - REsp 1.439-163/SP e REsp 1.280.871-SP<sup>14</sup>, tendo como relator o Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva e relator para acórdão o Ministro Marco Buzzi, julgados em 11 de março de 2015, definindo a tese de que "As taxas de manutenção criadas por associação de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram." Apesar das decisões pelos Tribunais Superiores, está pendente de julgamento no Supremo Tribunal Federal o Recurso Extraordinário 695.911-SP, cujo relator é o Ministro Dias Toffoli<sup>15</sup>, tendo sido reconhecida a Repercussão Geral da matéria.

É urgente a necessidade de enfrentamento da matéria em sede de Repercussão Geral, pois os Tribunais estaduais adotam posicionamentos conflitantes, ora entendendo pela inviabilidade de cobrança das contribuições de moradores não associados, ainda que se beneficiem dos serviços prestados, em atenção ao princípio constitucional da liberdade de associação e, noutras, entendendo pela possibilidade de cobrança de moradores não associados, diante dos princípios da boa-fé e do não enriquecimento ilícito, conforme descrição na sequência:

81885040 - APELAÇÃO. TAXA ASSOCIATIVA. Cobrança por associação de moradores relativamente às despesas mensais de loteamento fechado. Admissibilidade. Aquisição do lote posterior à constituição da sociedade. Aproveitamento dos serviços prestados sem a respectiva contraprestação a ensejar o enriquecimento sem causa. Contribuição devida. Responsabilidade do atual proprietário pelo pagamento das taxas condominiais. Natureza propter rem das taxas cobradas. Sentença reformada. Recurso provido. (TJSP; AC 1026269-40.2016.8.26.0506; Ac. 13857303; Ribeirão Preto; Nona Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Rogério Murillo Pereira Cimino; Julg. 14/08/2020; DJESP 20/08/2020; Pág. 1712).

81796160 - APELAÇÃO. Ação de cobrança. Contribuição associativa. Loteamento. Cobrança por associação de moradores relativamente às despesas mensais de

<sup>14</sup> REsp 1.280.871-SP e REsp 1.439.163-SP, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Rel. para acórdão Min. Marco Buzzi, Segunda Seção, julgados em 11/3/2015, DJe 22/5/2015.

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](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400379700&dt_publicacao=22/05/2015). Acesso em: 25ago. 2020

<sup>15</sup> Disponível em<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4262142>, acessado em 25 ago. 2020.



loteamento fechado. Admissibilidade. Aproveitamento dos serviços prestados sem a respectiva contraprestação a ensejar o enriquecimento sem causa. Contribuição devida. Comportamento contraditório do apelado que viola a boa-fé objetiva na medida em que efetuou o pagamento das contribuições por longo período, deixando de cumprir a obrigação posteriormente. Contrariedade à boa-fé objetiva. Dever de indenizar reconhecido. Sentença reformada. Recurso provido. (TJSP; AC 1002429-34.2019.8.26.0073; Ac. 13754915; Avaré; Nona Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Rogério Murillo Pereira Cimino; Julg. 16/07/2020; DJESP 20/07/2020; Pág. 2150)

81846030 - ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. Cobrança. Sentença de improcedência. Contribuição associativa relativa a rateio de despesas de manutenção, conservação e segurança de loteamento fechado. Descabimento. Impossibilidade de cobrança de não associado, independentemente do princípio que veda o enriquecimento sem causa. Precedentes do STF e do STJ. Liberdade de associação. Adesão não caracterizada. Tese firmada, para o fim do Art. 1.040 do Código de Processo Civil, no bojo dos RESPS n.ºs 1.280.871/SP e 1.439.163/SP (Tema n.º 882). Decisum mantido. Apelo não provido. (TJSP; AC 1010462-95.2018.8.26.0348; Ac. 13797585; Mauá; Primeira Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Rui Cascardi; Julg. 28/07/2020; DJESP 05/08/2020; Pág. 1582)

81774316 - AÇÃO DE COBRANÇA. Associação de moradores. Contribuição associativa relativa a rateio de despesas de manutenção, conservação e segurança de loteamento fechado. Recurso contra sentença de parcial procedência. Descabimento. Loteamento que se assemelha ao condomínio edilício. Incidência das regras a este atinentes. Impossibilidade de cobrança de pessoa não associada, independentemente do princípio que veda o enriquecimento sem causa. Precedente do Supremo Tribunal Federal. Entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, em sede de Recurso Especial Representativo de Controvérsia. Liberdade de associação. Adesão não caracterizada. Recurso provido, com observação. (TJSP; AC 1003883-41.2018.8.26.0281; Ac. 13731423; Itatiba; Primeira Câmara de Direito Privado; Rel. Des. Rui Cascardi; Julg. 07/07/2020; DJESP 13/07/2020; Pág. 3119).

Essas supracitadas discussões são urgentes e atuais porque a questão da fonte de custeio para fazer frente às despesas com a manutenção das áreas comuns dos loteamentos fechados continua sendo um problema fático-jurídico, mesmo depois da promulgação da Lei n.º 13.465/2017, que tendo trazido a previsão contida no Art. 36-A, LPSU já transcrita, prevendo a possibilidade de criação de associação com a finalidade de administrar o empreendimento, as questões de fundo sobre o tema ainda levantam questionamentos nos Tribunais.

#### 4.3 REGULAMENTAÇÃO PELO PODER PÚBLICO: LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS

Por ser modalidade de Loteamento regido pela LPSU, os Loteamentos de Acesso Controlado devem, antes de qualquer coisa, estar em consonância, naquilo que não for incompatível, com as diretrizes gerais prevista na LPSU. Assim, diante da presença de abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou da modificação dos já existentes é necessária a observância de todas as diretrizes previstas (LPSU) no que se refere ao parcelamento do solo mediante loteamento.

O §8º do Art. 2º inserido na Lei n.º 6.766/79 pela Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 1979; 2017), dispõe que “o controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal”. Sobre essa questão há na pouca doutrina sobre o assunto, sendo, todavia, necessário saber se o município deverá regulamentar o instituto por meio de Lei, passando por processo legislativo regular ou se por meio de Decreto do chefe do poder executivo. Ainda, sobre a forma de regulamentação, é necessário uma definição e padronização pela qual a administração pública vai viabilizar a utilização do bem público de forma especial pelos particulares, se por meio de autorização, permissão ou concessão de uso de bem público.

Também é necessário que o município determine como se dará o controle de acesso, a identificação e cadastro das pessoas, a fiscalização do poder público em relação a não vedação de acesso, a divulgação e publicidade para conhecimento da população da condição de Loteamento de Acesso Controlado, os instrumentos de participação da coletividade na gestão, dentre outros.

O enfretamento dessas questões é basilar ao Loteamento de Acesso Controlador, para não encobrir os loteamentos integralmente fechados – que não encontra previsão legal - desenhando os contornos da cidade de acordo com a especulação imobiliária, marginalizando o interesse público, o meio ambiente e a política urbana nas cidades brasileiras.

Depois de promulgada a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), inserindo na LPSU a figura do Loteamento de Acesso Controlado, alguns municípios ao longo do país, em obediência ao que determina referida lei, editou normas locais para regulamentar a nova forma de parcelamento do solo urbano. Procedendo a análise de nove legislações municipais (que já regulamentaram o Loteamento de Acesso Controlado, após a edição da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), SP = 04; MG = 03; RS = 01 e RJ = 01), será possível identificar e elencar critérios e diretrizes numa proposta de protocolo para subsidiar o processo de governança municipal sobre esta matéria.

#### 4.4 DESCRITIVO SUMARIZADO: NOVE NORMAS MUNICIPAIS

Depois de promulgada a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), alterando a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), inserindo na LPSU a figura do Loteamento de Acesso Controlado, não dispondo os critérios, procedimentos e diretrizes específicos a esta última modalidade. Manteve-se sem disciplina algumas situações, como: a) instrumento do poder público municipal para autorizar o fechamento do perímetro do loteamento; b) controle de acesso para utilização das áreas públicas no interior do loteamento; c) controle da publicidade da condição

de loteamento de acesso controlado em relação aos adquirentes/proprietários e à sociedade em geral; d) fiscalização do poder público municipal quanto à vedação de acesso ao interior do loteamento; e) manutenção, conservação, segurança e custeio dos serviços necessários no perímetro fechado; f) situações cabíveis à revogação da permissão de uso das áreas públicas e a forma como deve ser apurado eventuais violações ao direito de particulares e da coletividade.

Assim, alguns municípios brasileiros, em obediência ao que determina referida lei, editou normas locais para regulamentar a nova forma de parcelamento do solo urbano. Procedendo a análise de nove legislações municipais (que já regulamentaram o Loteamento de Acesso Controlado, após a edição da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017); SP = 04; MG = 03; RS = 01 e RJ = 01), será possível identificar e elencar critérios e diretrizes numa proposta de protocolo para subsidiar o processo de governança municipal sobre esta matéria.

#### **4.4.1 São Paulo**

##### **a) Limeira**

Através de Lei Complementar (LC) n.º 828 (LIMEIRA, 2019), foi previsto como instrumento jurídico para outorgar aos particulares a utilização de áreas públicas tanto a concessão de direito real de uso, quanto a permissão de uso por tempo indeterminado, estabelecendo a inexigibilidade de licitação (Art. 3º, I) a serem concedidas em favor de uma associação de moradores criada para tal finalidade (Art. 3º, II).

Quanto a sistemática, foi estabelecida de forma minudente cinco etapas (Art. 8º) para a regularização dos Loteamentos de Acesso Controlado, minimizando interpretação diversificadas dos profissionais atuam no Município, os quais farão aplicação da norma. Quanto as áreas institucionais no interior do Loteamento de Acesso Controlado, foi prevista a possibilidade mediante a compensação ou pagamento do preço público de utilização (Art. 9º, IV). No Art. 8º, IV dispõe que deve ser averbada na matrícula do loteamento o Decreto municipal.

##### **b) Estância Turística de Ibitinga**

Foi regulamentado o LAC através da LC n.º 186 (ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBITINGA, 2019), prevendo a legitimidade da associação de moradores para responder pela administração do loteamento, bem como que ato do poder público municipal disciplinará o controle de acesso (Art. 3º). Consta como diretriz específica que não é possível a aprovação dessa natureza de loteamento caso ocorra impedimento ou torne “difícil o acesso a outros

loteamentos ou bairros adjacentes, prejudicando a malha viária ou a prestação de alguns serviços públicos” (Art. 7º) e que as obras coletivas e individuais que vierem a ser realizadas no interior do LAC deverão ser previamente aprovadas pelo município (Art. 11).

Interessante a previsão de contrapartida social ao município pela utilização das áreas institucionais e sistema de lazer (Art.20), que dispõe:

Art. 20. O(s) Loteador(es) ou a Associação de Moradores/Proprietários deverão apresentar uma contrapartida social ao Município, referente ao valor das áreas institucionais e sistemas de lazer concedidas. O valor da contrapartida social ao município será mensurado através da seguinte forma: I — Contrapartida social ao Município, mediante doação de área ou terreno que por ventura o loteador ou a Associação de Moradores/Proprietários possuam no município de Ibitinga.

II — Contrapartida social ao Município, através da construção de equipamentos públicos, em área própria, conforme projeto e diretrizes definidos pela Secretaria de Obras.

III — Contrapartida social ao Município, através da construção de Equipamentos Públicos em área pública ou obras de infraestrutura, conforme projeto e diretrizes definidos pela Secretaria de Obras.

IV — Contrapartida social ao Município, através do pagamento monetário.

§ 1º O valor das áreas institucionais e sistemas de lazer mencionado no caput deste artigo será aferido mediante avaliação a ser realizada por profissional competente e deverão ser apresentadas no mínimo três (03) avaliações, visando ser apurado o valor médio real das áreas.

§ 2º A contrapartida social decorrente da Concessão do Direito Real de Uso será acrescida de fatores multiplicadores a depender do tipo de áreas concedida:

Tipo de área	Loteamento de acesso controlado	
	A implantar	Implantado
Sistema de Lazer	1,0	1,1
Áreas institucionais	1,0	1,1

Como instrumento jurídico para conceder aos particulares a utilização dos bens públicos o município elegeu a concessão do Direito Real de Uso, mediante lei específica (Art. 12), pelo prazo de 60 anos (Art. devendo ser firmado Termo de Concessão do Direito Real de Uso entre o município e a associação de moradores, onde constará todas as obrigações relativas a manutenção e conservação das áreas públicas internas do LAC (Art. 15).

c) Serrana

De forma diversa, este município regulamentou o LAC através da Lei n.º 1.954 (SERRANA, 2019), estabelecendo como instrumento jurídico a ser utilizado pelo município para a permissão de uso (Art. 2º), formalizada por meio de Decreto do Poder Executivo (Art. 8º, I).

d) Estância Turística de Joanópolis

Foi promulgado através de Decreto Municipal n.º 2.737 (ESTÂNCIA TURÍSTICA DE JOANÓPOLIS, 2019), que no Art. 1º foi estabelecido como instrumento a ser utilizado pelo poder público para formalizar o LAC e outorgar o direito de utilização dos espaços públicos pelos particulares a autorização de uso, sem previsão de prazo para a autorização de uso. Interessante previsão contida no Art. 1º, §3º da lei no sentido de ser possível que o município exija mais de um acesso no perímetro do loteamento, atendendo a necessidade de não isolamento do perímetro abrangido pelo LAC e que os pedidos de LAC em um mesmo loteamento sejam analisados no bojo do mesmo processo administrativo (Art. 7º).

O Art. 12 estabelece norma relativa à publicidade e informação da população, determinando que “a autorizatária deverá fixar, em local visível a todos os munícipes e visitantes, o Termo de Autorização e Compromisso para controle de acesso ao loteamento”, bem como que “a relação dos loteamentos com pedido deferido de acesso controlado, total ou parcial, poderá permanecer disponível para consulta no site da Prefeitura Municipal” (Art. 16). De fato, melhor seria se não fosse uma faculdade e sim uma obrigatoriedade constar no site da prefeitura municipal, disponível para consulta, a relação dos LACs.

#### **4.4.2 Minas Gerais**

##### **a) Pontes Nova**

O município alterou o PD e a Lei de parcelamento do solo da referida cidade através da Lei n.º 4.309 (PONTE NOVA, 2019), regulamentando tanto o Loteamento de Acesso Controlado, quanto o Condomínio de Lotes. Constam algumas atecnias, como, por exemplo, quando dispõe que ao Condomínio de Lotes será aplicada a Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979) (Art. 37-G), pois o Condomínio de Lotes não se trata, como visto em tópicos anteriores, de parcelamento do solo, regido pela LPSU, mas sim empreendimento exclusivamente privado a ser implantado em área já urbanizada (previamente loteada).

Embora, seja minuciosa ao prever, referente aos LACs a obrigatoriedade da “existência de placa informativa, de fácil acesso e visibilidade na portaria, explicando que o acesso ao loteamento é livre a qualquer pessoa devidamente identificada” (Art. 37-B, II, e). A previsão de formas eficazes de publicidade da natureza do empreendimento e suas consequências para a população é fundamental, uma vez que visivelmente os LACs aparentam ser Condomínios, que por sua natureza são empreendimentos integralmente privados, não sendo possível o acesso de qualquer pessoa, mesmo que mediante identificação.

Prestigiando a publicidade registral (Art. 37-B), consta a necessidade de dar publicidade registral à natureza do LAC, devendo, para isso, ser averbado na matrícula de cada lote a obrigatoriedade de os adquirentes e terceiros interessados cumprirem as diretrizes estabelecidas pela lei municipal. Referente ao instrumento jurídico a ser utilizado pelo poder público para outorgar aos particulares a utilização de áreas públicas, não dispõe, expressamente, constando apenas (Art. 32) que “O Loteamento de Acesso Controlado e o Condomínio de Lotes somente serão autorizados”, denotando que elegeu a modalidade de autorização de uso.

b) Barbacena

Foi promulgado através de Decreto Municipal n.º 8.354 (BARBACENA, 2019), a regulamentação organização territorial de forma minimalista, dispondo como instrumento a permissão de uso (Art. 4º, parágrafo único), a ser formalizada pelo Termo de Permissão de Uso (Art. 6º), bem como, foi estabelecido os ônus que constarão do termo (Art. 6º), prevendo, ainda, a necessidade de constituição de uma associação (Art. 2º) para representar os interesses dos moradores e que terão a legitimidade para tratar do assunto com o poder público.

c) Nova Lima

A Lei n.º 043 (NOVA LIMA, 2019), autorizou a implantação de loteamentos de acesso controlado no município, dispondo o conceito de LAC, enfatizando no Art. 1º, §1º que esta modalidade de loteamento deverá seguir as normas pertinentes ao loteamento “normal”, certamente naquilo que não houver incompatibilidade. No §2º do mesmo artigo expressa a impossibilidade de vedação de acesso ao interior do loteamento de pessoas não residentes, condicionando, apenas, à identificação e cadastro dos mesmos, como medida de garantir a segurança pretendida pela escolha na forma do empreendimento fechado.

A norma municipal atenta à necessidade de garantir a continuidade no sistema viário e previu a possibilidade de o poder público limitar a área contínua do loteamento, bem como, estabelecer distância mínima entre dois ou mais loteamentos de acesso controlado (Art. 1º, §3º). Consta previsto que desde o projeto de LAC seja assim submetido à aprovação da Prefeitura, inclusive que todos os contratos decorrentes (promessa de compra e venda ou compra e venda) já constem que se trata de um imóvel em LAC, e não em condomínio, dessa forma, evitando que adquiram unidades imobiliárias sem conhecer a natureza do empreendimento onde estão situadas.

O instrumento elegido pelo poder público municipal para outorgar o uso privativo do sistema viário, áreas verdes e áreas institucionais, os quais passarão para o domínio do

município com o registro do loteamento, foi a concessão de direito real de uso em favor do loteador ou da entidade instituída, conforme prevê o Art. 36-A da Lei n.º 6.766/79. De forma adequada, o legislador previu requisitos específicos para a aprovação de projetos de loteamento na modalidade de acesso controlado, conforme Art. 3º transcrito abaixo:

Art. 3º. Os projetos de loteamento de acesso controlado obedecerão também os seguintes requisitos, para fins de sua aprovação:

I – não prejudicar a continuidade da malha viária urbana, principalmente no que se refere às vias estruturadoras, articuladoras e coletoras de interligação entre bairros ou Zonas do Município;

II – caso optem por fechar o perímetro do loteamento com muro ou alambrado, deverão ser observadas as prescrições apontadas pelo órgão competente para tal fim;

III – submeter à apreciação e aprovação pelo órgão competente da Prefeitura, projeto de portaria, guarita ou cancela nos acessos principais, bem como projeto de sua manutenção;

IV – não prever ou implantar vias de circulação ou benfeitorias embaixo de linhas de transmissão de energia elétrica de alta tensão ou sobre formações naturais de escoamento pluvial em fundos de vales;

V – permitir a fiscalização pelos agentes públicos das condições das vias e praças e das demais manutenções necessárias aos bens de uso comum, que tenha sido objeto de concessão de Direito Real de Uso, submetendo à aprovação pelo Município de quaisquer alterações ao projeto original do loteamento.

Desta forma, além de seguir as diretrizes previstas para os loteamentos abertos da Lei n.º 6.766 (BRASIL, 1979), verifica-se a necessidade de existirem requisitos específicos para os casos de aprovação de loteamentos de acesso controlado. Porém, diante da timidez/omissão da Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), ficou a cargo de cada município regulamentar a matéria. Todavia, embora cada município exerça de forma individualizada a competência constitucional de ordenar o parcelamento, uso e ocupação do solo, é necessário que haja uma padronização sobre a necessidade de lei municipal sobre a matéria e quais critérios e requisitos cada município, atento a sua realidade, deve estabelecer.

Consta no Município a Lei n.º 043 (NOVA LIMA, 2019), que dispõe no Art. 6º que no instrumento de Concessão de Direito Real de Uso deverão constar todos os encargos da Entidade representativa no que se refere aos bens públicos, porém, no parágrafo único reza que:

Art. 6. [...]

Parágrafo único. As obrigações de manutenção e conservação de vias de circulação, arborização, calçamento, manutenção das áreas verdes contidas em seus limites, sinalização de trânsito, coleta e remoção de lixo domiciliar e limpeza de vias, bem como a manutenção da iluminação das vias são de responsabilidade do Município.

Não faz sentido que situações práticas comuns, como é o caso da manutenção e conservação das vias de circulação, coleta de lixo domiciliar e iluminação das vias, por exemplo, sejam tratadas de formas diversas nos inúmeros municípios do País. Ademais,

assuntos como a responsabilidade pelo custeio com manutenção e conservação dos espaços públicos que ficarão no interior do loteamento de acesso controlado devem ser discutidos e definidos de forma geral e vinculante para todos os municípios, tendo em vista a necessidade de atender o interesse público.

A supracitada Lei prevê que o instrumento de Concessão do Direito Real de Uso poderá ser rescindido unilateralmente pelo Município nas situações elencadas no Art. 7º e dentre elas está a previsão no inciso I de rescisão unilateral em caso de “vedação de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, previamente identificados ou cadastrados”.

No entanto, a indigitada lei não traz previsões sobre a fiscalização que deve ser exercida pelo poder executivo municipal, que, no sentir deste trabalho, é um dos elementos essenciais para que o loteamento de acesso controlado não sirva de subterfúgio para a implantação de loteamentos integralmente fechados, como verdadeiros condomínios.

#### **4.4.3 Rio de Janeiro**

##### a) Cabo Frio

Foi promulgado através de Decreto Municipal n.º 6.049 (CABO FRIO, 2019), no (Art. 2º) foi elegido como instrumento a ser utilizado pelo poder público para formalizar o LAC e outorgar o direito de utilização dos espaços públicos pelos particulares a autorização de uso, sendo que em Cabo Frio/RJ referida autorização tem prazo determinado de 10 anos (Art. 16), podendo ser renovada. Torna-se obrigatoriedade constar no documento de compra e venda dos imóveis a observância obrigatório do Decreto (Art. 3º), de modo que todos os adquirentes estejam cientes das obrigações e ônus decorrentes da natureza do empreendimento.

O referido Decreto é estruturado com disposições gerais, definições, critérios, regras sobre o requerimento e documentos, conversão de loteamentos abertos para LAC, obrigações e responsabilidades do autorizatário, termo de autorização e disposições finais, disciplinando, assim, a matéria com clareza e sistematização.

#### **4.4.4 Rio Grande do Sul**

##### a) Erechim/RS

Foi editada a LC n.º 11 (ERECHIM, 2019) regulamentando integralmente o parcelamento do solo urbano municipal, sendo previsto o LAC (Art. 5º, §2º) e dispõe que este será regulamentado conforme as diretrizes do PD. Porém, ao tratar do projeto de loteamento e



a disposição para as os logradouros públicos, se refere à “Loteamento Fechado”, deixando a temática à critério do empreendedor, conforme transcrição do Art. 21 da referida lei

Art. 21. Os projetos de loteamento deverão ser executados de modo a se obter a melhor disposição para os logradouros públicos, estradas, avenidas, praças, ruas, jardins e lotes, em função de sua localização, destino, uso ou edificação, conforme as exigências do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Sustentável de Erechim.

Parágrafo único. Fica sempre a critério da Administração Municipal, em caso de abertura de logradouros por iniciativa particular, zona de localização ou categoria, a aceitação ou recusa integral do anteprojeto ou de qualquer de seus detalhes, podendo ainda, tendo em vista as conveniências de arruamento e o desenvolvimento provável da região interessada, impor exigências no sentido de melhorar os arruamentos projetados, exceto nos casos de Loteamento Fechado tipo I e II, que ficam a critério do empreendedor.

Foi previsto ainda, que “as vias de circulação internas dos loteamentos de acesso controlado serão de acesso privado, com tráfego restrito”. (Art. 59), e que “as vias internas são de propriedade, conservação e manutenção privadas, assim como as redes de infraestrutura e demais obras e benfeitorias” (Art. 59, parágrafo único). Todavia, esta previsão afronta integralmente as disposições da norma federal, uma vez que nos LACs as vias de circulação são ruas e logradouros públicos, bens de uso comum do povo e que por ato do poder público local poderão ter sua utilização restringida em razão da necessidade de identificação prévia ao acesso.

Considerando-se as legislações sumarizadas destes nove municípios, observa-se divergência quanto ao instrumento normativo elegido para instrumentalizar a regulamentação, onde seis promulgaram Lei (sentido estrito para regulamentar a matéria), enquanto três foi realizada através de Decreto do chefe do poder executivo municipal.

Ressalta-se que a lei se submete a um processo legislativo que o Decreto (ato unilateral do chefe do poder executivo), embora seja uma norma, não é lei e, segundo o Art. 5º, II, CF/88 (BRASIL, 1988) “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, a forma adequada de o município regulamentar o Loteamento de Acesso Controlado é mediante lei em sentido estrito. Ainda, registra-se que a Lei n.º 13.465/2017 foi omissa no regramento do LAC., em sendo uma modalidade de loteamento, é decorrência lógica que todas as normas e diretrizes previstas na Lei n.º 6.766/79 para a aprovação dos loteamentos, naquilo que não for incompatível, também se aplique a esta nova modalidade de loteamento.

Todavia, naquilo que o torna diferente dos loteamentos-padrão, há demanda de especificidade do legislador federal, no estabelecimento de diretrizes complementares à sistemática de parcelamento do solo, prevendo, inclusive critérios e procedimentos (execução,

fiscalização, divulgação/publicidade) objetivando, através da padronização, atender ao interesse público, evitando que a mesma situação receba tratamentos divergentes e antagônicos nos municípios brasileiros, pois, em que pese haver a competência constitucional dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, a Política Urbana prevista na Constituição Federal, a Lei de Parcelamento do Solo e o Estatuto da Cidade são os mesmos para todos os municípios.

Mesmo o Plano Diretor sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, nos termos do Art. 182 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), cada município elabora o seu instrumento atento ao que dispõe a CF, legislação federal e à realidade local de cada município. Porém, no caso específico dos LACs (modalidade nova), que uma vez positivado quebrou com a lógica posta há décadas dos loteamentos abertos, evitando que – reforça-se – o instituto do LAC sirva de subterfúgio (cortina de fumaça) à implantação de loteamentos integralmente fechados, em desacordo com a vontade manifestada pelo legislador na Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), bem como, ao interesse público.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nas condições nas quais foram abordadas o Loteamento de Acesso Controlado (LAC), desde os achados associando desenvolvimento das urbes, atrelado a parcelamento, ocupação e uso dos solos urbanos, implicações no desenvolvimento das cidades e direitos públicos, bem como, análise documental (legislação; jurisprudência; legislações em nove municípios brasileiros) e aplicação de formulários aos Registradores dos municípios baianos, como lastro a proposição de Protocolo procedimental, para subsidiar a governança municipal das decisões quanto aos processos inerentes.

Observa-se primariamente que a cidade é "uma obra coletiva que desafia a natureza" (ROLNIK, 1995, p. 8), onde as pessoas se organizam e constroem sua existência e prática coletiva, expectando um poder organizador. Porém, com a contribuição significativa do êxodo rural, as cidades cresceram à margem das políticas e infraestrutura necessárias (em qualidade e quantidade), desencadeando mazelas a partir do uso e ocupação inadequados do solo, alta concentração demográfica, déficit de oferta de moradias, desestruturação de ordem social e sanitária, agravado por políticas de governo, em lugar de política de Estado, desencadeando questões de governança pública, disfunção social da cidade, comprometendo o bem-estar, incrementando a informalidade e decrementando a arrecadação justa.

No Brasil, os modelos de cidade foram desenhados a partir dos processos de organização do estado, sempre atrelada a movimentação econômica. Na falta de recursos, se aglomeraram nas áreas periféricas precarizadas de infraestrutura e serviços básicos. Concomitantemente, houve a demanda de áreas de expansão imobiliária para classe com maior poder aquisitivo, buscando segurança e bem estar,

Surgindo os empreendimentos fechados e/de acesso restrito.

A determinação constitucional de que a propriedade, privada ou pública, tem que exercer a função social implica, também, na função social do parcelamento do solo, sendo o loteamento a mais antiga forma de urbanização de novos bairros, não devendo ser ditado por interesses exclusivamente privados, considerando-se prioritariamente o interesse público, bem estar da coletividade e a "saúde" da cidade (AMADEI; AMADEI, 2014).

Isto porque quando o parcelamento do solo urbano ocorre à margem do interesse público, as consequências acarretam prejuízos de ordem urbanística, sociológica, ambiental, político, dentre outros, indo de encontro à função social da propriedade e do parcelamento do solo.

Nesse desiderato, a CF/88 (BRASIL, 1988) estabelece a Política Urbana, regulamentada pelo Estatuto da Cidade - Lei n.º 10.257 (BRASIL, 2001), estabelecem normas e diretrizes com o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.” (Art. 182, CF/88).

Amadei e Amadei (2014), ao tratarem sobre o parcelamento do solo urbano e o Estatuto da Cidade, destacaram o estreito vínculo de planejamento que deve haver entre o parcelamento do solo e a infraestrutura urbana para evitar desconformidade, evitando a sobrecarga dos equipamentos urbanos e comunitários, a instalação de empreendimentos ou qualquer atividade que atue como polos geradores de tráfego sem que haja previsão da infraestrutura necessária ou que deteriore áreas urbanizadas, por exemplo, e sinalizaram a importância do parcelamento do solo urbano como indutor ou ampliador de acesso ao mercado imobiliário.

Atualmente a legislação federal específica que regulamenta o parcelamento do solo urbano no Brasil é a Lei n.º 6.766 (LPSU) (BRASIL, 1979), com normas de natureza jurídica, civil, administrativa, penal, urbanística, ambiental e registral, considerando o loteamento como um processo de urbanização. Nesse cenário de ordenação territorial do solo, o ente público municipal possui a competência constitucional para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (Art. 30, VIII, CF/88), tendo o Plano Diretor como o instrumento básico na consecução dessa finalidade.

O parcelamento do solo, conforme dispõe a LPSU (BRASIL, 1979), é feito através do desmembramento e do loteamento, neste há abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes (Art. 2º, LPSU), que passam a integrar o patrimônio público quando do registro do loteamento no cartório de registro de imóveis competente.

Sendo o loteamento uma das principais formas de expansão das cidades, enseja normativos e regulamentações com vistas a promover um parcelamento que possibilite o crescimento ordenado da cidade sob a ótica urbanística, social e ambiental. Desta forma, a LPSU prevê, dentre outras disposições, que o lote deve dispor de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. Embora a propriedade privada seja um direito fundamental individual, precisa ser exercido na medida que atenda a função social (CARVALHO, 1997).

A LPSU (BRASIL, 1979) estabeleceu os requisitos urbanísticos para conferir a regularidade técnica do loteamento, através da definição do procedimento que deve ser obedecido à aprovação do projeto pela municipalidade, a partir da fixação das diretrizes de uso

do solo (planejamento estadual e municipal), além, do cumprimento da regularidade jurídica (registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis competente), assim cumpridas as fases de aprovação (município) e de registro (cartório) é que o loteamento está regularizado, inclusive com 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 proposta.” (BARROSO, 1993, p.58).

Anacronicamente, mesmo sem legislação federal autorizativa, são implantados os loteamentos fechados nos municípios brasileiros, cumprindo apenas os dispositivos municipais, mesmo com fechamento do perímetro (iniciativa do loteador e/ou proprietários), cerceando o acesso público, ao lazer e privacidade nas vias públicas, a bem da violência urbana, ineficiência da segurança pública, comprometidas pelo crescimento da população e ocupação desordenada do solo (SARMENTO FILHO, 2007, 2018) em contraponto àqueles que defendem que esses empreendimentos valorizam o espaço urbano, garantem segurança aos moradores e melhoram a qualidade de vida (AMADEI; AMADEI, 2014), instalou-se o conflito e conseguinte judicialização.

As causas de disputa abrangem: a) possibilidade jurídica de fechar espaços públicos para atender interesses privados; b) forma de custeio das despesas de manutenção, conservação e serviços das áreas públicas inseridas no perímetro fechado; c) compulsoriedade desse custeio para todos os moradores, mesmo não integrantes da associação de moradores, diante a liberdade de associação (Art. 5º, XVII, CF/88).

Apenas para regulamentar a função social do loteamento fechado, o legislador federal - Lei n.º 13.465) (BRASIL, 2017) - estabeleceu o ordenamento jurídico da LAC, onde o Poder Público Municipal pode aprovar loteamentos, regulamentando o controle de acesso, desde que seja permitido o acesso ao interior do perímetro por pedestres e condutores de veículos, mediante o controle do acesso através de identificação e cadastros na portaria do empreendimento (Art. 2º, §8º, LPSU), caracterizado por: a) possibilidade de controle de acesso; b) controle de acesso é regulamentado pelo poder público municipal; c) vedação ao impedimento de acesso; d) identificação e cadastro para acesso por não moradores.

Quanto ao formulário encaminhado aos 118 Registradores de Imóveis da Bahia, quanto a percepção sobre a percepção da regulamentação municipal quanto aos Loteamentos de Acesso Controlado, 37 (31,35%) responderam referentes aos municípios (Quadro 1), destes 100% não possui legislação municipal regulamentando os LACs, caracterizando a desatenção quanto a regulamentação prevista na LPSU quanto ao LAC (BRASIL, 2017), corroborado pela busca pela internet, não sendo encontrado nenhum município baiano com respectiva regulamentação,

que deve constar critérios objetivos para resguardar a função social, fiscalização, divulgação/educação da população e sobretudo o interesse público (BRASIL, 1979), foco da Governança quanto ao ordenamento territorial do município (BRASIL, 1988).

Quadro 1 – Municípios cujos Registradores de Imóveis responderam ao formulário sobre LACs. Salvador -BA, 2020

Municípios (BA)	
01	Alagoinhas
02	Amélia Rodrigues
03	Antas
04	Aporá
05	Aurelino Leal/
06	Barra da Estiva
07	Bom Jesus da Lapa
08	Caculé
09	Campo Formoso
10	Candeias
11	Conceição do Almeida
12	Correntina
13	Entre Rios Bahia
14	Feira de Santana
15	Governador Mangabeira
16	Ibirapua
17	Ipirá
18	Itaberaba
19	Itagibá
20	Itagimiri
21	Itapebi
22	Jacobina
23	Jaguarari
24	Luís Eduardo Magalhães
25	Madre de Deus
26	Maragogipe
27	Morro do Chapéu
28	Mutuipe
29	Nilo Peçanha
30	Pojuca
31	Salvador
32	Santa Cruz Cabrália
33	Santa Rita de Cássia
34	Senhor do Bonfim
35	Tucano
36	Una
37	Uruçuca

Fonte: Elaboração própria (2020).

Há dualidade marcante do entendimento de interesse público e permitir que um grupo particular cerceie o acesso pelo fechamento do perímetro de um loteamento (ruas, praças e outros espaços públicos) em busca de segurança e qualidade de vida, transferindo o ônus ao poder público (coletividade), punida pela inacessibilidade e pelas custas executivas (inclusive fiscalização) dos LACs (SARMENTO FILHO, 2007). Inclusive, é direito dos munícipes e adquirentes a informação sobre o instituto e requisitos do LAC, bem como, adequada identificação do empreendimento e viabilizado o acesso público aos espaços públicos existentes no perímetro fechado, conforme dispõe a Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017), que previu apenas a limitação do acesso mediante a identificação. Se fosse a vontade do legislador autorizar os loteamentos integralmente fechados assim o teria feito, diferentemente do Acesso Controlado (BRASIL, 2017).

Relacionado a análise as legislações municipais relativos a LAC, nove cidades SP (04); MG (03); RJ (01); RS (01), primariamente foram observados os principais critérios e diretrizes dispostos, divergências substanciais quanto ao atendimento legal e ao interesse público, que deveria ser o mesmo em todo território brasileiro.

Constatou-se que o não detalhamento das diretrizes em nível federal (BRASIL, 2017) gera por si somente descompasso, por exemplo, quanto ao disciplinamento municipal ao normativo utilizado (lei ou decretos), ao instrumento jurídico de outorga (autorização, permissão ou concessão de uso), ao procedimento administrativo adotado pela municipalidade (etapas do processo, documentos e estudos solicitados, prazo, publicidade, participação da coletividade), aos ônus repassados aos proprietários através da associação de moradores, a forma de fiscalização, aos limites da exigência de identificação de quem queira adentrar no LAC, da forma de publicidade, dentre outros.

Os municípios de Estância Turística de Joanópolis/SP, Cabo Frio/RJ e Barbacena/MG regulamentaram a matéria através de Decreto, ao passo que os demais municípios analisados o fizeram por meio de lei (Limeira/SP, Ponte Nova/MG, Erechim/RS, Estância Turística de Ibitinga/SP, Serrana/SP e Nova Lima/MG). A divergência ficou exposta quanto ao instrumento jurídico de outorga, quando, por exemplo, Estância Turística de Joanópolis elegeu a autorização de uso, Barbacena/MG a permissão de uso e Estância Turística de Ibitinga a concessão do direito real de uso, mediante lei específica.

O Estatuto da Cidade prevê como uma das diretrizes gerais da política urbana (Art. 2º, II) a “gestão democrática por meio da participação popular”, porém, dos 09 municípios analisados, nenhum prevê, por exemplo, a realização de audiência pública para ouvir a coletividade sobre o fechamento de determinado LAC.

No formulário aplicado aos Oficiais de Registro de Imóveis da Bahia, foi indagado “quais diretrizes e parâmetros os municípios devem adotar para a regulamentação dos Loteamentos de Acesso Controlado” e como principais eixos, foram obtidas as seguintes respostas literais:

- Atender todas as diretrizes previstas na Lei n.º 6.766/79 e Estatuto da Cidade;
- Regulamentação por meio de lei municipal;
- Estabelecer diretrizes específicas para o LAC, visando coibir medidas discriminatórias, evitar que o LAC seja utilizado na prática como Loteamento Fechado, mantendo a independência dos bairros e estabelecendo limites acerca do controle de acesso e das normas sobre a exigência de identificação para evitar excessos;
- Previsão sobre a questão tributária (base de cálculo para o IPTU)
- Previsão sobre o ônus com a manutenção das áreas internas e o respectivo custeio pelos particulares
- Aprovação ser precedida por estudos de impacto (ambiental, urbanístico, viário, social etc);
- Estabelecimento de regras objetivas sobre as obras de fechamento do perímetro (permeabilidade visual, dimensões máximas da guarita, etc);
- Realização de audiência pública;
- Criação de associação de moradores para representar os interesses, assumir os ônus e ter legitimidade perante o poder público;
- Investimento em capacitação do corpo técnico e em políticas públicas voltadas para o ordenamento territorial urbano;
- Adoção de medidas para coibir o parcelamento irregular do solo e promover a regularização fundiária no município
- Estabelecer medidas de contraprestação do loteador/associação de moradores ao município;
- Definição do instrumento jurídico cabível para outorgar aos particulares a utilização dos bens públicos de forma a restringir a utilização para a coletividade;
- Que na lei contenha os conceitos/definições necessárias para que qualquer um do povo compreenda a natureza do Loteamento de Acesso Controlado;
- Estabelecimento do processo (em etapas) de para a aprovação e implantação do empreendimento;
- Previsão de publicidade permanente na guarita sobre a condição de se tratar de um Loteamento de Acesso Controlado;
- Penalidades para a infração quanto às obrigações assumidas.

Os achados na literatura quanto ao ordenamento do solo urbano como imprescindível ao desenvolvimento orgânico do espaço urbano, as legislações vigentes analisadas (Federal) e



dos nove municípios com regulação do LAC, como a percepção amostral (BA) dos Registradores de Imóveis e ausência de regulação sobre a matéria nos 417 municípios baianos, foram motivação à proposta de um Protocolo mínimo para subsidiar a regulamentação e processo de governança municipal quanto a matéria do LAC, a ser materializado como política de estado com encaminhamento devido à União dos Municípios da Bahia (UPB), associação civil incumbida de representar e defender os interesses dos municípios baianos.

## **PROTOCOLO PARA REGULAMENTAÇÃO DO LAC NO ÂMBITO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS**

Os municípios, ao cumprirem o comando previsto no Art. 2º, §8º da Lei n.º 6.766/79 (BRASIL, 1979), devem observar, primeiramente, todas as diretrizes previstas na LPSU, no Estatuto da Cidade, no Plano Diretor do Município e Sistemática Proposta.

**1) LEI MUNICIPAL QUE ALTERE O PLANO DIRETOR E, CASO EXISTA, A LEI QUE REGULAMENTE O PARCELAMENTO DO SOLO NO MUNICÍPIO PARA INCLUIR O REGRAMENTO SOBRE A INSTITUIÇÃO DE LOTEAMENTOS DE ACESSO CONTROLADO;**

**2) CONTER NA LEI CONCEITOS E DEFINIÇÕES QUE POSSIBILITEM A MELHOR COMPREENSÃO DA MATÉRIA POR QUALQUER DO POVO QUE A ELA TENHA ACESSO;**

**3) ESTABELEECER O PROCEDIMENTO E ETAPAS PARA A AUTORIZAÇÃO/REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO;**

Para efetivação processual são recomendados os seguintes procedimentos:

- a) Provocação da municipalidade pela Associação de Moradores/proprietários respectiva;
- b) Instauração de procedimento administrativo a ser processado e julgado por órgão interno com competência técnica e vinculado à Secretaria de Infraestrutura do Município;
- c) A lei deverá prever um rol de documentos que devam necessariamente instruir o pedido, tais como: projeto urbanístico, memorial descritivo, Anotação de Responsabilidade Técnica, projeto das obras de adequação, comprovação de legitimidade da associação requerente, relação dos proprietários dos lotes envolvidos com as respectivas matrículas (ou se se trata de mera posse).

- d) Realização de audiência pública, publicação de edital em jornal de circulação na área do município e divulgação em emissora de rádio, objetivando a gestão participativa;
- e) Verificada a regularidade, deverá ser expedido o instrumento administrativo competente (Concessão de Uso);
- f) Publicação de Decreto concedendo o uso das áreas públicas e regulamentando o Fechamento do Loteamento;
- g) Promover a associação de moradores, junto ao cartório de registro de imóveis competente, averbação nas matrículas do Loteamento e dos imóveis (casas/lotês) do Decreto que autorizou o fechamento do perímetro (devendo, em caso de desfazimento do Loteamento de Acesso Controlado, serem procedidas as averbações respectivas de modo que o registro público guarde fiel coerência com a realidade dos imóveis);
- h) Estabelecer prazo para que as obras de adequação sejam realizadas, sob pena de revogação do Decreto.

**4) ADOPTAR COMO INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO A CONCESSÃO DE USO POR TEMPO DETERMINADO, PODENDO SER O PRAZO RENOVADO;**

**5) ESTABELECEM AS RESPONSABILIDADES (ÔNUS) QUE RECAIRÃO SOBRE OS MORADORES/PROPRIETÁRIOS, NA PESSOA DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES EM RELAÇÃO ÀS ÁREAS INTERNAS PARA SUBSIDIAR:**

- a) Obras de fechamento e adequação;
- b) Manutenção das árvores; vias públicas (pavimentação, limpeza); áreas verdes; Áreas de Preservação Permanente; sinalização de segurança de trânsito; identificação das vias internas; manutenção, conservação e custo mensal da rede de iluminação pública; manutenção e conservação do sistema de escoamento das águas pluviais e dos externos até a interligação com o sistema público; manutenção das calçadas e áreas verdes no entorno do loteamento, dentre outros.

**6) PREVISÃO DAS SITUAÇÕES PARA A REVOGAÇÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE USO:**

- a) Disciplinar as situações que ensejarão a revogação (interesse público, descumprimento das obrigações assumidas pela associação de moradores);
- b) Estabelecer prazo para a reabertura do perímetro, cominando sanção em caso de descumprimento;
- c) Estabelecer que a responsabilidade com os custos de readequação (abertura do perímetro) é de responsabilidade da associação de moradores responsável;

**7) ESTABELECEER PENALIDADES PARA O DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS, SOBRETUDO NO QUE TANGE A NÃO POSSIBILIDADE DE VEDAÇÃO DE ACESSO A TERCEIROS:**

- b) Prever na lei penalidades para o caso de descumprimento da determinação de proibição de vedação de acesso (advertência, multa, revogação da concessão de uso);

**8) ESTABELECEER A LEGITIMIDADE DA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES/PROPRIETÁRIOS PARA REQUERER A CONCESSÃO DE USO DAS ÁREAS PÚBLICAS E A AUTORIZAÇÃO PARA FECHAR O PERÍMETRO, BEM COMO RESPONDER PELAS OBRIGAÇÕES IMPOSTAS PELO DECRETO;**

**9) DETERMINAR QUE CONSTE NO PROJETO DA PORTARIO PLACA INFORMATIVA FIXA, DE FÁCIL ACESSO E VISIBILIDADE, EXPLICANDO QUE O ACESSO AO LOTEAMENTO É LIVRO A QUALQUER PESSOA DEVIDAMENTE IDENTIFICADA;**

**10) DETERMINAR QUE OS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS E AS ÁREAS INSTITUCIONAIS ESTEJAM FORAM DO PERÍMETRO DE FECHAMENTO E SEM RESTRIÇÕES DE ACESSO;**

**11) O PERÍMETRO NÃO PODERÁ INTERROMPER NENHUMA VIA ARTERIAL, COLETORA OU LOCAL EXISTENTE, PROJETADA OU A SER PROLONGADA, SALVO PARECER DO ÓRGÃO COMPETENTE;**

**12) DEVEM SER MANTIDAS FORA DO CONTROLE DE ACESSO AS ÁREAS INSTITUCIONAIS E OS EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS.**

## 6 CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

Em se tratando Loteamentos de acesso controlado: proposta de protocolo municipal de governança, sendo propostos como Objetivos: Geral: **propor um protocolo de regulamentação municipal dos Loteamentos de Acesso Controlado**; Específicos: a) **Sumarizar** a legislação brasileira sobre direito urbanístico relacionado à política de desenvolvimento urbano; b) Discorrer sobre as formas de parcelamento do solo urbano através dos Loteamentos, processo de aprovação e registro, (i)legalidade dos loteamentos fechados e diferença entre eles e os condomínios; c) **Analisar** se a regulamentação do Loteamento de Acesso Controlado pela Lei n.º 13.465 (BRASIL, 2017) apresenta fundamentos que contribuem para a solução dos conflitos sobre o tema; d) **Discutir** como o poder público municipal pode estabelecer, para a autorização dos Loteamentos (fechados) de acesso controlado, as diretrizes que melhor atendam ao interesse público e à política de desenvolvimento urbano, observa-se que:

- há hiato na legislação federal (normas e diretrizes específicas), conseqüente discussão entre doutrinadores e desconformidades municipais relativas ao LAC, realidade brasileira vigente desde a segunda metade do século XX;
- O legislador, atento às discussões e respectivas disputas, na oportunidade que teve de regulamentar na esfera federal referidos empreendimentos, conferindo-lhes legitimidade, não o fez. Os loteamentos fechados não foram chancelados, sendo que a Lei n.º 13.465/2017 dispõe ao ordenamento jurídico o Loteamento de Acesso Controlado, que, embora possibilite o fechamento físico do perímetro, não autoriza o bloqueio de acesso dos populares ao interior do empreendimento;
- Para o instituto do Loteamento de Acesso Controlado não ser fachada à implantação dos loteamentos totalmente fechados, faz-se necessário, além do estabelecimento de diretrizes e critérios objetivos à autorização no caso materializado, que o poder público municipal empreenda esforços e mantenha estrutura (recursos humanos e técnicos) para uma efetiva fiscalização no que se refere ao cumprimento do principal requisito autorizativo desse tipo de empreendimento, qual seja, a permissão de acesso ao interior do empreendimento por todas as pessoas que se identificarem;
- Relativo à Lei N.º 13.465/2017 e os Loteamentos de Acesso Controlado, observou-se que os problemas que constituem as cidades brasileiras são antigos e cumulativos, de solução complexa, iniciando pela má distribuição de terras (período colonial) desencadeando uma divisão de espaços entre as camadas sociais, com isso gerou exclusão e inúmeros problemas de violência urbana, criando, dessa maneira, um ciclo vicioso.

Nesse cenário, o surgimento dos LACs agrava o espaço urbano como função social e amplia as disparidades socioeconômicas, pelo imbricamento entre o que é público e o privado e, no fim, não consegue atender bem a ninguém. De um lado, tem-se uma parcela populacional que possui poder aquisitivo de adquirir uma propriedade em um loteamento desse tipo e do outro, tem-se o restante da população que permanece sem acesso à segurança e sem acesso aos ambientes públicos de tais loteamentos. A estes há o impedimento de ir e vir livremente, já que para não moradores é necessária identificação, àqueles há uma pseudogarantia de segurança e bem-estar. No meio disso, há o poder público que segue não conseguindo cumprir seu papel fundamental de garantir o bem comum a todos os munícipes.

A lei N.º 13.465 (BRASIL, 2017), amplamente debatida aqui, não garante que o problema seja resolvido, já que não contempla questões básicas como, por exemplo, a quem se destina a responsabilidade de cuidar dos bens públicos que compõem o loteamento. Diante disso, a questão que se coloca é a incapacidade do loteamento resolver os problemas de moradia que se propõe, bem como a ausência de legislação que verse sobre o tema em sua integralidade, cumprindo seu papel de resolver os problemas advindos de uma solução que, como visto, não é a melhor possível.

Assim, fazendo frente as questões e alternativas de encaminhamento de soluções, é requisito que a legislação trate com especificidade os loteamentos fechados de acesso controlado, se fazendo necessária uma discussão estrutural e um planejamento para garantia efetiva universal do direito ao “bem estar”, “ir e vir” e “segurança”, independente daqueles que podem viver em um loteamento fechado (ou de acesso controlado) ou às margens deste.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. Sobre a memória das cidades. *In*: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2018. p. 19-40.
- ALEXY, R. **Teoria dos direito fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 669 p.
- ALVIM, A.; CLÁPIS, A. L.; CAMBLER, E. A. **Lei de registros públicos comentada**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1558 p.
- AMADEI, V. C.; AMADEI, V. A. **Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano e seus aspectos essenciais (loteamentos e desmembramentos)**. 4. ed. São Paulo: Millennium Editora, 2014. 550 p.
- ATLAS da violência 2020: principais resultados. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/download/27/atlas-da-violencia-2020-principais-resultados>. Acesso em: 29 ago. 2020.
- BAHIA. TRIBUNAL DE JUSTIÇA/CORREGEDORIA GERAL/CORREGEDORIA DAS COMARCAS DO INTERIOR. **Código de normas e procedimentos notariais e registrais do estado da Bahia**. 2020. Disponível em <http://ariba.org.br/wp-content/uploads/2020/06/CN-2-edic%CC%A7a%CC%83o-1.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2020 às 22h00.
- BARROSO, L. R. 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: 27 jun.2020.
- BAUMAN, Z. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. p. 149
- BAUMAN, Z. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009. 94 p.
- BARBACENA. **Decreto nº 8.354, de 12 de junho de 2019**. Regulamenta a Lei Municipal nº 4.516, de 27 de novembro de 2013, que “Dispõe sobre o ordenamento territorial, autoriza a instituição de loteamentos integrados e dá outras providências. Barbacena (MG): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [http://barbacena.mg.gov.br/arquivos/atos\\_14-06-2019\\_diariooficial.pdf](http://barbacena.mg.gov.br/arquivos/atos_14-06-2019_diariooficial.pdf). Acesso em: 12 nov. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 19 jun. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:

[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937.** Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del058.htm). Acesso em: 19 jun. 2020.

**BRASIL. Lei nº 3.079, de 15 de setembro de 1938.** Regulamenta o Decreto-Lei n. 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro, 1938. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d3079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d3079.htm). Acesso em: 19 jun. 2020.

**BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964.** Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

**BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

**BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

**BRASIL. Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Brasília, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm). Acesso em: 18 ago. 2020.

**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. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

**BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

**BRASIL. Lei nº 10.932, de 03 de agosto de 2004.** Altera o art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que "dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências". Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.932.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

**BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis...

Brasília, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.424, de 16 de junho 2011**. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis... Brasília, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112424.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações... Brasília, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

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... Brasília, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 14 jun. 2020.

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: 25 ago. 2020.

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: 25 ago. 2020.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 835 p.

BOULOS JÚNIOR, A. **História: sociedade & cidadania**. 4. ed. São Paulo: FTD, 2018. 304 p.

CABO FRIO. **Decreto nº 6.049 de 01 de agosto de 2019**. Dispõe sobre os loteamentos de acesso controlado, previstos no § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Cabo Frio (RJ): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [https://cabofrio.opweb0016.servidorwebfacil.com/arquivos/655/DECRETOS\\_6049\\_2019\\_000001.pdf](https://cabofrio.opweb0016.servidorwebfacil.com/arquivos/655/DECRETOS_6049_2019_000001.pdf). Acesso em: 08 nov. 2020.

CARLOS, A. F. A. **A cidade**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2019. 98 p.



CARLOS, A. F. A.; ALVES, G.; PADUA, R. F. (org.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017. 190 p.

CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (org.). **A produção do espaço urbano**. São Paulo: Contexto, 2018. 230 p.

CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. (org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018. 270 p.

CARVALHO, A. **Registro de imóveis**: comentários ao sistema de registro em face da Lei nº. 6.015, de 1973, com as alterações da Lei nº. 6.216, de 1975, Lei nº. 8.009, de 1990, e Lei nº. 8.935, de 18.11.1994. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997. 505 p

CARVALHO, A. P. S. **Estatuto da cidade e juridificação da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2016. 240 p.

CARVALHO, M. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. 1184 p.

COELHO, J. A. P. M.; SOUZA, G. H. S.; ALBUQUERQUE, J. Desenvolvimento de questionários e aplicação na pesquisa em Informática na Educação. *In*: JAQUES, P. A.; SIQUEIRA, S.; BITTENCOURT, I.; PIMENTEL, M. (org.) **Metodologia de pesquisa científica em informática na educação**: abordagem quantitativa. Porto Alegre: SBC, 2020. (Série Metodologia de Pesquisa em Informática na Educação, v. 2) Disponível em: <https://metodologia.ceie-br.org/livro-2>. Acesso em: 20 nov. 2020

EMILIAIS, D. **Condomínio de lotes**. Leme: BH Editora, 2019. 321p.

ERECHIM. **Lei complementar nº 11 de 02 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no Município de Erechim e revoga a Lei nº 6.258/2016. Erechim (RS): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/erechim/lei-complementar/2019/1/11/lei-complementar-n-11-2019-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-urbano-no-municipio-de-erechim-e-revoga-a-lei-n-6258-2016>. Acesso em: 12 nov. 2020.

ESTÂNCIA TURÍSTICA DE IBITINGA. **Lei complementar nº 186 de 24 de abril de 2019**. Estabelece normas para implantação e regularização de loteamento, loteamento de acesso controlado e de condomínio de lotes, responsabilidades do loteador, de concessão do direito real de uso e de outras providências. Estância Turística de Ibitinga (SP): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [https://publico.ibitinga.sp.leg.br/pysc/download\\_norma\\_pysc?cod\\_norma=5963&texto\\_original=1](https://publico.ibitinga.sp.leg.br/pysc/download_norma_pysc?cod_norma=5963&texto_original=1). Acesso em: 12 nov. 2020.

ESTÂNCIA TURÍSTICA DE JOANÓPOLIS. **Decreto nº 2737 de 07 de agosto de 2019**. Dispõe sobre o controle de acesso e cercamentos em loteamentos existentes no Município e regulamenta o § 8º do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 e dá outras providências. Estância Turística de Joanópolis (SP): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <http://joanopolis.sp.gov.br/arquivos/decretos/page/6/> Acesso em: 12 nov. 2020.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. **Estatuto da cidade**: Lei n. 10.257/2001. 6. ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 2014. 216 p.

GERMANOS, L. P. **Condomínio de terrenos**. São Paulo: QuartierLatin, 2018. 250 p.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 175 p.

GONDIM, L.M.P. O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 472-490, 1995. Disponível em: <https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/viewFile/1781/2152>. Acesso em: 27 jun. 2020.

GODOY, A. S. Introdução a pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GONÇALVES, C. R. **Direito civil**: contratos em espécie e direito das coisas. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. 895 p. v. 2

KERN, M. D. **Condomínios de lotes e loteamentos fechados**. São Paulo: [s.n.], 2019. 220 p.

LEAL, R. G. 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, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Nebli, 2016. 155 p.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2019. 212 p.

LIMEIRA. **Lei Complementar nº 828, de 29 de março de 2019**. Dispõe sobre a regularização de loteamentos fechados irregularmente, no âmbito do Município de Limeira e dá outras providências. Limeira (SP): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Promulgada\\_43\\_2019?cdLocal=http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/189929s](https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Promulgada_43_2019?cdLocal=http://consulta.limeira.sp.leg.br/Normas/Exibir/189929s). Acesso em: 08 nov. 2020

LOUREIRO, L. G. L. **Registros públicos**: teoria e prática. 5. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

LOUREIRO, L. G. L. **Registros públicos**: teoria e prática. 10. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019. 1.456p.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. 343 p.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013. 204 p.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014. 214 p.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARTINS, H. H. T. S. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022004000200007&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022004000200007&script=sci_arttext&tlng=pt). Acesso em: 01 nov.2020.

NOVA LIMA. **Lei nº 43, de 28 de maio de 2019**. Dispõe sobre os loteamentos de acesso controlado e dá outras providências. Nova Lima (MG): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Promulgada\\_43\\_2019?cdLocal=5&arquivo={C939FA3A-E0B3-4208-8A61-4EBDDCBF99B5}.pdf](https://www.cmnovalima.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Promulgada_43_2019?cdLocal=5&arquivo={C939FA3A-E0B3-4208-8A61-4EBDDCBF99B5}.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.

OLIVEIRA, F. B. O. **Direito à moradia sobre áreas ocupadas**. Curitiba: Juruá, 2017. 160 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU: Brasil tem a segunda maior taxa de homicídios da América do Sul. 2019. Disponível em <https://nacoesunidas.org/brasil-tem-segunda-maior-taxa-de-homicidios-da-america-do-sul-diz-relatorio-da-onu/>. Acesso em: 29 ago. 2020.

PAIVA, P.; MENDES, P. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017. 373 p.

PONTE NOVA. **Lei nº 4.309 de 11 de outubro de 2019**. Altera o inciso VII, do art. 5º da Lei Complementar nº 4.029/2016 que institui o Plano Diretor Municipal... Ponte Nova (MG): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [https://www.pontenova.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_4309\\_2019?cdLocal=5&arquivo={C0AAA0DC-ACBA-DBBA-ADCB-8777AA1E4CA7}.pdf](https://www.pontenova.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_4309_2019?cdLocal=5&arquivo={C0AAA0DC-ACBA-DBBA-ADCB-8777AA1E4CA7}.pdf). Acesso em: 14 set. 2020.

RICALDE, M. C. **Regularização fundiária rural e urbana: impactos da lei nº 13.465/2017**. Campo Grande: Contemplar, 2018. 163 p.

RIZZARDO, A. **Condomínio edilício e incorporação imobiliária**. 5. ed. rev., atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. 608 p.

RODRIGUES, A. M. Loteamentos murados e condôminos fechados: propriedade fundiária urbana e segregação socioespacial. *In*: VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (org.) **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 147-168.

ROLNIK, R. O que é cidade. São Paulo: Brasiliense, 1995. 100p.

SANTOS, F. A. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática**. São Paulo: Editora Mirante, 2012. 542 p.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2018. 176 p.

SARMENTO FILHO, E. S. C. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2007. 132 p.

SARMENTO FILHO, E. S. C. **Direito registral imobiliário**. Curitiba: Juruá, 2018. 600 p. v. 2.

SCHREIBER, A. et al. **Código Civil comentado: doutrina e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. 1579 p.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017. 168 p.

SERRANA. **Lei nº 1.954 de 19 de dezembro de 2019**. Dispõe sobre a permissão de uso das áreas públicas, verde e de lazer, institucionais e das vias de circulação para constituição de loteamento de acesso controlado no município de Serrana, e dá outras providências. Serrana (SP): Câmara Municipal, 2019. Disponível em: [http://www.serrana.sp.gov.br/media/uploads/leis/lei\\_1954\\_-\\_loteamento\\_de\\_acesso\\_controlado.pdf](http://www.serrana.sp.gov.br/media/uploads/leis/lei_1954_-_loteamento_de_acesso_controlado.pdf). Acesso em: 12 nov. 2020.

SIQUEIRA, M. A. S. **Monografias e teses: das normas técnicas ao projeto de pesquisa**. 2. ed. Brasília: Consulex, 2013. 310p.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, a. 1, n. 1, p. 1-15, jul. 2009. Disponível em: <https://www.rbhcs.com/rbhcs/article/view/1035>. Acesso em: 01 nov. 2020.

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. Disponível em: [http://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024\\_Meodologia\\_de\\_pesquisa\\_e\\_elaboracao\\_de\\_teses\\_e\\_dissertacoes1.pdf](http://tccbiblio.paginas.ufsc.br/files/2010/09/024_Meodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes1.pdf). Acesso em 25 out. 2020.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 460 p.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed., atual. São Paulo: Malheiros, 2018. 496 p.

SPOSITO, M. E. B. **Capitalismo e urbanização**. 16. ed. São Paulo: Contexto, 2018. 80 p.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. 1240 p.

THIOLLENT, M. J. M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

VASCONCELOS, P. A.; CORRÊA, R. L.; PINTAUDI, S. M. (org.) **A Cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. 207 p.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Cepam, 1999. p. 237-247.