

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CONDOMÍNIOS URBANÍSTICOS

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Consultora Legislativa da Área XI
Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial,
Desenvolvimento Urbano e Regional

ESTUDO

ABRIL/2004



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1. CONCEITUAÇÃO E BASE JURÍDICA.....	3
2. OS LOTEAMENTOS FECHADOS.....	6
3. OS CONDOMÍNIOS ESPECIAIS ASSOCIADOS AOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	11
4. DIRETRIZES FEDERAIS PARA OS CONDOMÍNIOS URBANÍSTICOS: PERSPECTIVAS	13
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	15

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citada a autora e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CONDOMÍNIOS URBANÍSTICOS

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

1. CONCEITUAÇÃO E BASE JURÍDICA

As expressões "loteamento fechado", "loteamento em condomínio", "condomínio horizontal", "condomínio fechado" e "condomínio urbanístico" têm sido utilizadas no Brasil indistintamente, sem o devido rigor técnico, para fazer referência a empreendimentos constituídos por terrenos individualizados destinados a edificação, não necessariamente lotes *stricto sensu*, dispostos em geral em conjunto com perímetro fechado, cercado por muros ou cercas, e com controle de acesso.

Segundo a Lei 6.766/79, o parcelamento do solo urbano somente pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento, entendendo-se loteamento como "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" (art. 2º, § 1º), e desmembramento como "a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes" (art. 2º, § 2º).

A Lei 6.766/79 não considera como parcelamento do solo urbano qualquer empreendimento submetido a regime condominial (Lei 4.591/64 - Lei dos Condomínios e Incorporações Imobiliárias). Parcelar, para a lei atual, significa necessariamente criar lotes. Com o loteamento ou o desmembramento, a gleba parcelada perde sua individualidade e gera lotes com acesso direto a via ou logradouro público. O condomínio urbanístico gera unidades autônomas e não lotes. As unidades residenciais têm acesso apenas a áreas de uso comum dos condôminos, que incluem a malha viária interna ao empreendimento, e não a via ou logradouro público. "É preciso que fique bem claro que, em um condomínio urbanístico, não há divisão física de lotes. O lote é um só e assim continuará sendo. O que existe dentro do lote único são unidades residenciais autônomas, da mesma forma que existem em um prédio de apartamentos"¹.

¹ Cf. Malagutti, Cecília J., **Novas opções de moradia no DF: condomínios ou loteamentos fechados?**, in *Ágora*, vol. 1, nº 1, p. 168.

A única base para os condomínios urbanísticos presente em lei federal está no art. 8º da Lei dos Condomínios e Incorporações, que dispõe:

"Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte:

a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades;

b) em relação às unidades autônomas que constituírem edifícios de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação, aquela que eventualmente fôr reservada como de utilização exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá a cada uma das unidades;

c) serão discriminadas as partes do total do terreno que poderão ser utilizadas em comum pelos titulares de direito sobre os vários tipos de unidades autônomas;

d) serão discriminadas as áreas que se constituírem em passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si."

Note-se que esse dispositivo da lei traz uma permissão genérica para a implantação desse tipo de iniciativa, dissociada de qualquer tipo de exigência urbanística ou ambiental. Note-se, também, que o texto trata de empreendimentos relacionados à implantação de edificações, o que torna questionável a aplicação do dispositivo a casos em que as unidades autônomas são parcelas do terreno sem qualquer edificação, ou melhor, para edificação futura. Parece evidente que o conteúdo do art. 8º da Lei 4.591/64 é frágil para dar suporte jurídico a uma modalidade de parcelamento do solo urbano.

Não se sustenta a posição, presente na Lei 6.766/79, de que o condomínio urbanístico não constitui uma modalidade de parcelamento do solo urbano, uma vez que as unidades autônomas constituem, como os lotes, parcelas individualizadas de terra urbana para efeitos fiscais e de relações civis, e não há razão consistente para não serem assim tratadas para todos os efeitos jurídicos. Na prática, há uma divisão do imóvel onde se instala o condomínio, e a lei não deveria ignorar esse fato.

Deve ser dito que, exatamente por não ser explicitamente entendido pela lei como uma modalidade de parcelamento do solo urbano, o condomínio urbanístico tem sido usado como uma fórmula de escape às exigências urbanísticas e ambientais derivadas da Lei 6.766/79. Além dessa fuga, ao optar pelo condomínio no lugar de um loteamento, o empreendedor "busca uma alternativa para deixar de transferir ao domínio do município não só as ruas, praças, áreas verdes, mas também as áreas para equipamentos públicos e comunitários"².

² Cf. Malagutti, Cecília J., *idem*, p. 169.

Alessandra Queiroga faz comentários sobre esse problema. "Em nossa constatação, a maioria dos parcelamentos do solo para fins urbanos realizados de forma clandestina tem sido denominada de 'condomínios'. São muitas as vantagens derivadas dessa autodenominação e a principal delas é a esquiva de observar os ditames necessários da Lei nº 6.766/79, os quais, como já visto, se forem respeitados, diminuem consideravelmente a margem de lucro de seus empreendedores"³.

Em grande número de casos, os condomínios urbanísticos são implantados utilizando a permissão genérica trazida pelo art. 8º da Lei 4.591/64, sem o devido respaldo de normas urbanísticas municipais e ao arrepio de parâmetros técnicos mínimos. Não raro, encontram-se esses empreendimentos instalados até mesmo em área rural.

José Afonso da Silva entende que o art. 8º da Lei dos Condomínios e Incorporações não é apropriado para regular iniciativas de desenvolvimento urbano, para os quais se impõem normas de direito público (direito urbanístico). "Esse dispositivo, na real verdade, tem sido usado abusivamente para fundamentar os tais loteamentos fechados. Foi ele estabelecido, certamente, não para tal finalidade, mas para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior das quadras, que, sem arruamento, permitam a construção de conjuntos de edificações, em forma de vilas, sob regime condominial. (...) Quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento de gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão da quadra em lotes, com aproveitamento das vias de circulação preexistentes, então aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento espacial, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação"⁴.

Cabem comentários específicos sobre a questão terminológica.

Em primeiro lugar, deve ser dito que a expressão "loteamento fechado" configura uma *contraditio in terminis*. O conceito de loteamento não condiz com fechamento do perímetro do empreendimento, ou com controle de acesso por não-moradores.

As expressões "loteamento em condomínio", "condomínio horizontal" e "condomínio fechado" também apresentam problemas. Em relação à primeira, já se deixou claro que o conceito de loteamento trabalha com a criação de lotes individualizados, e não de unidades autônomas integrantes de um mesmo lote. Sobre a segunda, deve-se dizer que ela gera confusão diante do uso freqüente pela doutrina do termo "propriedade horizontal" para fazer referência ao condomínio edilício. Esse termo deriva da divisão do edifício em planos horizontais e é utilizado em tal acepção, vale dizer, pelo código civil português. Por fim, no que respeita à última, sua imperfeição deriva do fato de existir a possibilidades de condomínios urbanísticos implantados sem cercamento ou controle de acesso.

³ Cf. Queiroga, Alessandra E. de., **Os Parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção**, p. 145.

⁴ Cf. Silva, José Afonso da, **Direito Urbanístico Brasileiro**, 3ª edição, pp. 337-338.

Nesse debate sobre a terminologia mais adequada para os empreendimentos em que se subdivide a gleba ou o lote em unidades autônomas destinadas à edificação e áreas de uso comum dos condôminos, e não se implanta ou altera qualquer via ou logradouro público, parece ganhar consistência o uso da expressão "condomínio urbanístico", até mesmo em contraposição à expressão "condomínio edilício" adotada pelo novo Código Civil Brasileiro. Essa é a opção, vale dizer, de José Afonso da Silva, que comenta:

"(...) é indispensável, no entanto, estabelecer uma legislação que inclua tais loteamentos fechados como uma espécie de loteamento, com dimensão civil, no aspecto das relações negociais sobre parcelas de terrenos, e dimensão urbanística, no que tange à sua característica de desenvolvimento urbano e de urbanificação, portanto. Em lugar de condomínio de puro Direito Privado, como hoje, nos termos do art. 8º da Lei 4.591, de 16.12.1964 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias), passaremos a ter um condomínio urbanístico, que fique sob o controle das Municipalidades⁵" (grifei).

2. OS LOTEAMENTOS FECHADOS

Algumas leis municipais têm previsto a figura do loteamento fechado, parcelamento implantado segundo a Lei 6.766/79, mas cujas vias públicas internas são objeto de concessão, permissão ou autorização de uso outorgada pelo Poder Público municipal a uma associação constituída pelos moradores.

São exemplos, com textos disponíveis na íntegra na *Internet*, entre vários outros:

- a Lei nº 8.736, de 09.01.1996, do Município de Campinas (SP), que "dispõe sobre a permissão a título precário de uso das áreas públicas de lazer e das vias de circulação, para constituição de loteamento fechados no Município de Campinas e dá outras providências";
- a Lei nº 3.270, de 15.01.1999, do Município de Americana (SP), que "dispõe sobre o parcelamento e o aproveitamento do solo no território do Município e dá outras providências;
- a Lei nº 2.668, de 18.12.2003, do Município de Paulínia (SP), que "dispõe sobre loteamentos urbanos, loteamentos fechados e condomínios fechados no Município de Paulínia e dá outras providências"; e

⁵ Cf. Silva, José Afonso da, *idem*, p. 337.

- a Lei nº 9.244, de 19.11.2003, do Município de Londrina (PR), que "dá nova redação ao artigo 56 da Lei nº 7.483, de 20 de julho de 1998, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Londrina".

Pessoalmente, entendo que os loteamentos fechados não têm sustentação jurídica, são nulos.

O fechamento do perímetro do loteamento por muros ou cercas e o conseqüente uso exclusivo das vias públicas contraria todo o espírito das normas sobre loteamentos constantes da Lei 6.766/79. A lei inclui como requisito urbanístico para os loteamentos a articulação das vias a serem implantadas com as vias adjacentes (art. 4º). A lei exige a reserva de áreas para implantação de equipamentos públicos de educação, cultura, saúde e recreação, que, como as vias de circulação, também passam para o domínio do município no ato de registro do parcelamento e serão utilizadas por toda a coletividade (arts. 4º e 22).

Além disso, o uso privativo de vias públicas e áreas verdes públicas, bens de uso comum do povo, deve ser admitido apenas excepcionalmente, não como regra, e os contratos de concessão ou permissão de uso exigem licitação.

Sabe-se que os loteamentos fechados ou com diferentes graus de controle de acesso têm fortes defensores, inclusive entre juristas importantes. Toshio Mukai, por exemplo, sustenta a possibilidade de firmarem-se contratos de concessão ou permissão de uso de vias públicas no caso de loteamentos implantados na forma da Lei 6.766/79, com base na dispensa de licitação por inviabilidade de competição, bem como de implantarem-se portarias para identificação das pessoas que pretendem entrar no perímetro controlado. Em parecer de sua autoria a consulta feita pela Congregação das Associações da Serra da Cantareira, referente à constitucionalidade de lei municipal que autoriza a concessão de uso de bens públicos de uso comum a associação de moradores, e a realização pela associação de serviços de manutenção desses bens e outros de interesse dos moradores, lê-se:

"(...) no interior do conceito de autonomia municipal, encontra-se a autonomia administrativa por meio da qual, dentre outras atividades, a Prefeitura Municipal executa as leis aprovadas pela Câmara Municipal, administra os bens públicos e os serviços municipais. Tais poderes executivos autorizam a Prefeitura a conceder o uso de bens públicos, sejam estes de uso comum do povo ou dominicais, ou a delegar a particulares a execução de determinadas obras ou serviços municipais atendendo ao interesse local. (...)

"(...) não se infringiu qualquer dispositivo da legislação federal sobre licitações e contratos administrativos, pois a associação de moradores não foi contratada pela Prefeitura para a execução dos serviços delegados nem como concessionária do uso dos bens públicos integrantes do loteamento. Tanto os serviços quanto as obras e a própria concessão de uso foram transferidos à associação de moradores sem qualquer ônus ou encargo financeiro, (...).

"Trata-se, sob este aspecto, de hipótese de inexigibilidade de licitação autorizada no caput do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 porque inviável a competição neste caso. (...)"

"A construção de portaria com cancela na entrada do loteamento, por si só, não implica em qualquer infração ao direito de livre locomoção dos cidadãos assegurado no inciso

*XV do art. 5º da Constituição Federal e, muito menos ainda, a prática de constrangimento ilegal. Exigir a simples identificação do interessado para ingresso no loteamento não significa impedi-lo."*⁶

Não obstante, discordo dessa posição. Bens de uso comum do povo devem ser utilizados livremente, respeitado o controle do Poder Público sobre a segurança e o patrimônio público. O controle do acesso pela associação de moradores e o cercamento do loteamento entram em choque com a previsão de utilização por qualquer um do povo.

Para a implantação de empreendimentos com perímetro fechado, impõe-se, em minha opinião, o regime condominial. Não aceito o loteamento fechado, apenas o condomínio urbanístico, nas áreas da cidade onde a legislação municipal prevê a possibilidade de sua implantação. No regime condominial, a obrigação de instalação e manutenção de infraestrutura e equipamentos internos é dos condôminos. Não há apropriação de investimentos públicos por um grupo específico de pessoas.

Por fim, deve-se dizer que, em minha opinião, apenas um morador seria suficiente para obstar a iniciativa de transformação de um loteamento já implantado em loteamento fechado, ou o Ministério Público, no âmbito de uma ação civil pública representando os interesses da comunidade.

Há jurisprudência recente caminhando no sentido de que o fechamento de ruas existentes é inadmissível. Julgado de 30.04.2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em ação direta de inconstitucionalidade referente a lei do Município de Jundiáí (ADIN 87.654.0/0) apresenta a seguinte ementa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI - Loteamento de forma fechada - Adoção para loteamento já existente - Impossibilidade - Transgressão à regra do artigo 180, VII da Constituição Estadual.

"Considera-se ofensivo ao artigo 180, VII, da Constituição do Estado dispositivo de lei municipal que autoriza a formação de loteamento fechado para o loteamento já existente, de modo que possa ocorrer o desvirtuamento das funções das áreas verdes ou institucionais especificadas no projeto original do loteamento."

Lê-se na decisão:

"(...) 2 - Ao regulamentar o parcelamento do solo urbano, permitiu a Lei Complementar Municipal nº 222, de 27.12.96, de Jundiáí (fls. 137/157), que pudesse ser adotada a forma fechada de loteamento também em relação aos loteamentos já existentes (arts. 15 § 3º e 18, II e III). Não pode subsistir essa determinação legal, contudo, porque contraria o preceito contido no artigo 180, VII, da Constituição Estadual, que impede alteração da destinação, do fim e dos objetivos das áreas de loteamentos consideradas verdes ou institucionais. Com efeito, os loteamentos abertos e já existentes são obrigados a reservar áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamentos urbanos e à instituição de espaços livres de uso público (Lei nº 6.766, de 19.12.79, art. 4º, I). Trata-se de áreas integradas no domínio público do município (cf. Dec-lei nº 271, de 28.2.67, art. 4º; Lei nº

⁶ Cf. Mukai, Toshio, **Parecer**, in Boletim de Direito Municipal, Editora NDJ Ltda., nº 8, agosto de 1998, pp. 459 a 468.

6.766/79, art. 22; R.T. 600/67, 615/89 e 755/189). (...) Ora, essas áreas institucionais teriam sua finalidade substancialmente alterada, se fosse aceita a forma fechada de loteamento, pois os espaços livres e as vias de circulação passariam a ser utilizados apenas pelos moradores do loteamento fechado, em detrimento da população em geral. Haveria, então, se adotado o modelo fechado para os loteamentos já existentes, desafetação de bens públicos juridicamente inalienáveis (Código Civil de 1916, art. 67; Código Civil de 2002, art. 100), colocando-os exclusivamente a serviço de poucas pessoas, com desvirtuamento dos objetivos de "res communis omnium" (Código Civil de 1916, art. 66, 1). (...) Indiscutível é a possibilidade de criação originária de loteamento fechado "em terreno onde não houver edificação" (Lei nº 4.591, de 16.12.64, art. 8º; R.T. 619/98,645/166 e 734/466). Sendo antigo o loteamento, entretanto, com suas ruas sempre abertas à livre circulação de veículos e pedestres, é descabido o seu fechamento artificial posterior, para a formação de conjunto autônomo de moradias, enquistados dentro do conglomerado urbano, ao arpejo do disposto no artigo 17 da Lei nº 6.766/79 e na mencionada norma da Constituição Paulista.

"Já se pronunciou inúmeras vezes esta Corte, reconhecendo a inconstitucionalidade de leis municipais em desacordo com a regra cogente da Constituição Estadual. É que "a desafetação do bem e sua inclusão na categoria de bens alienáveis constitui operação legislativa normal, prevista no artigo 67 do Código Civil. Há necessidade, porém, de a lei subordinar-se à lei maior, para obter legitimidade" (JTJ Lex 150/270, 152/273, 154/266, 161/270, 173/288, 243/299 e 244/142). (...)."

Há jurisprudência recente, também, explicitando que as figuras do condomínio e do loteamento fechado não se confundem. Decisão de 12.08.2003 do Superior Tribunal de Justiça assume tal posicionamento ao desobrigar os proprietários de lotes do pagamento de verbas a associação de moradores de loteamento.

RECURSO ESPECIAL Nº 444.931 - SP (2002/0067871-2)

RELATOR : MINISTRO ARI PARGENDLER

RECORRENTE : ROBERTO GERMANO FREDERICO BURGENDORF

ADVOGADO : ALEXANDRE ALBERTO ROCHA DA SILVA E OUTROS

ASSOCIAÇÃO CIVIL PARQUE IMPERIAL DA

RECORRENTE : CANTAREIRA

ADVOGADO : JOÃO CHUNG E OUTROS

RECORRIDO : OS MESMOS

Conteúdo da ementa:

"CIVIL. LOTEAMENTO. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO POR SERVIÇOS PRESTADOS. O proprietário de lote não está obrigado a concorrer para o custeio de serviços prestados por associação de moradores, se não os solicitou. Recurso especial conhecido e provido."

Trechos do relatório e do voto:

"Roberto Germano Frederico Burgdorf propôs ação declaratória contra a Associação Civil Parque Imperial da Cantareira requerendo a declaração de 'inexistência de vínculo de sociedade entre as partes, conseqüentemente, a impossibilidade jurídica de cobrar a Requerida ou sua sucessora, do Requerido, este último na qualidade de proprietários dos lotes 17 e 18, da quadra K, do Loteamento denominado Parque Imperial da Cantareira, em Mairiporã e seus sucessores ou futuros adquirentes desses lotes, quaisquer importâncias, por mensalidades, contribuições, participações ou rateios, taxa de condomínio, ainda que por administração, manutenção e conservação' (fl. 9, 1º vol.).

"(...) O MM. Juiz de Direito Dr. Guilherme de Macedo Soares julgou improcedente a reconvenção e procedente a ação declarando 'a inexistência de vínculo entre as partes, bem como a impossibilidade de ser cobrado dos lotes 17 e 18, da quadra K, qualquer importância, tais como mensalidade, contribuições, participações ou rateios, taxas de condomínio, ainda que por administração, manutenção e conservação' (fl. 1.161, 6º vol.), destacando-se na sentença o seguinte trecho:

"O fundamento legal trazido pelo autor, aliás, de ordem constitucional, é o suficiente para receber a declaração que pretende, pois provou que adquiriu os lotes 17 e 18, da quadra K, pertencentes a Alda de Arruda Sampaio em 21.03.1974, antes da constituição da ré (31 de março de 1981). Assim, deduzir obrigação ao autor pelo simples fato de vizinhos por optarem pela criação e constituição de uma Associação não pode ser aceito. Já foi dito, mas vale reprimir, a Associação foi criada, estabelecendo direitos e obrigações para seus associados, e não para terceiros que não possuem nenhuma relação com esta, principalmente se estes adquiriram seus lotes antes do nascimento desta. Nesta quadra, há de ser consignado que não é legítimo penalizar o autor por fato que não se obrigou. É unânime na doutrina que o direito de associação é uma faculdade e não uma obrigação, pois, caso contrário o legislador constitucional não colocaria como sendo plena a liberdade de associação' (fl. 1.157, 6º vol.).

"O Tribunal a quo, Relator o eminente Desembargador Cesar Lacerda, reformou a sentença (...).

"A Turma deve, portanto, lidar com a base fática restringida pelo acórdão e com a solução jurídica que, em função dela, o Tribunal a quo deu ao caso.

"Qual é essa base fática? A de que o proprietário de um loteamento, embora não sujeito ao regime de condomínio, está obrigado ao pagamento de serviços prestados por associação criada por outros proprietários.

"No julgamento da Apelação Cível nº 4.970/98, Relator o eminente Desembargador Luiz Zveiter, a egrégia Sexta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro decidiu diferentemente sobre base fática assemblhada.

"A ementa do acórdão reflete a decisão, nestes termos:

'ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. LOTEAMENTO. COBRANÇA DE CONTRIBUIÇÃO POR SERVIÇOS PRESTADOS. INEXISTÊNCIA DE CO-PROPRIEDADE DE ÁREA COMUM. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE OBRIGAÇÃO PROPTER REM. A Constituição Federal dispõe sobre o princípio da legalidade, bem como previne a liberdade de associação, não estando a parte compelida a se filiar à associação de forma compulsória, segundo tais princípios. Não existindo formação de condomínio, juridicamente falando, à luz do que dispõe a Lei nº 4.591/79, não há que se falar em obrigatoriedade de pagamento de cotas de contribuição por serviços prestados, como se fosse esta obrigação propter rem, por inexistir a co-propriedade de partes comuns, existindo tão somente loteamento, cuja obrigação realizada por associação de bairros se define na ordem contratual. Recurso provido' (fls. 1.890/1891, 9º vol.).

"(...) No mesmo sentido o acórdão proferido pela egrégia Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Relator o MM. Juiz de Direito Substituto de Desembargador Luiz Odilon Gomes Banceira, assim ementado:

'PROCESSO SUMÁRIO. Loteamento. Associação de Moradores. Cobrança de contribuições. Cuidando-se de simples loteamento, onde inexiste co-propriedade das denominadas partes comuns, em contraposição à propriedade individual, como parte inseparável desta última, inexiste condomínio, juridicamente considerado. Por tais razões, não se aplicam ao caso as disposições da Lei nº 4.591/64, por força do art. 3º do Dec.-lei 271/67, não apenas porque implicitamente abrogado pela Lei nº 6.766/79, como ainda por não ser auto-aplicável tal dispositivo legal, porquanto a regulamentação determinada em seu § 1º nunca foi feita. Sendo a autora, ademais, mera Associação de Moradores, não pode obrigar aos residentes e proprietários, no loteamento, a ela se filiarem, nem impor-lhes contribuições, pois não se cuida, no caso, de obrigação propter rem, mas simplesmente pessoal, de quem deseja associar-se ou manter-se tal. Carência proclamada. Provimento do recurso" (fls. 1.905, 9º vol.).

"Ainda na mesma trilha o acórdão proferido pela egrégia Sexta Câmara do Tribunal de Alçada Cível do Estado do Rio de Janeiro, Relator o eminente Juiz Nilson de Castro Dião (fls. 1.912/1918, 9º vol.); aquele prolatado pela egrégia Oitava Câmara do Tribunal de Alçada Cível do Estado do Rio de Janeiro, Relator o eminente Juiz Jayro Ferreira (fls. 1.919/1924, 9º vol.), entre outros.

"Voto, por isso, no sentido de conhecer do recurso especial e de lhe dar provimento para restabelecer a autoridade da sentença de primeiro grau, prejudicado o recurso especial interposto pela Associação Civil Parque Imperial da Cantareira."

3. OS CONDOMÍNIOS ESPECIAIS ASSOCIADOS AOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei nº 10.257, de 10.07.2001, que "regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências" (Estatuto da Cidade), regula a figura do usucapião coletivo da seguinte forma:

"Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

"§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

"§ 2º A usucapião coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

"§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

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

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

Assim, o Estatuto da Cidade trabalha com a constituição de condomínio especial nos casos de processos de regularização fundiária em que não se faz possível a individualização de terrenos ocupados por cada possuidor.

Esse condomínio especial constitui um condomínio urbanístico?

Pelos termos com que a questão é colocada no Estatuto da Cidade, percebe-se que a preocupação do legislador foi mais assegurar a posse coletiva, do que trabalhar com uma modalidade de parcelamento do solo urbano. Note-se que o texto fala de atribuição, em regra, de fração ideal a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe. De toda forma, parece que não se apresentam obstáculos significativos a que esse condomínio especial seja considerado como uma modalidade de condomínio urbanístico. Estão presentes áreas exclusivas e áreas de uso comum. Cabem nesse condomínio especial, todavia, demandas específicas em relação à responsabilidade do Poder Público na implantação e operação de equipamentos urbanos e comunitários. Note-se, por fim, que esse condomínio especial pode vir a ser extinto no caso de urbanização posterior, sendo exigida para tanto a aprovação por dois terços dos condôminos.

Complementando o Estatuto da Cidade em relação a tema objeto de veto pelo Poder Executivo, foi editada a Medida Provisória nº 2.220, de 04.09.2001, que "dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências". Essa medida provisória prevê:

"Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel

público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

.....
"Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

"§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

"§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

"§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados."

O texto é baseado nos dispositivos do Estatuto da Cidade que regulam o usucapião coletivo. Não constam aqui os dispositivos sobre o condomínio especial. A opção do legislador certamente vem do fato de estarem envolvidos concessionários e não proprietários. Todavia, apesar de não se poder falar aqui em co-propriedade, parece inegável que, mais do que uma composesse, há um domínio útil exercido de forma exclusiva nas unidades residenciais e de forma coletiva nas demais áreas. Pessoalmente, ousaria caracterizar esse tipo de situação também como uma modalidade de condomínio urbanístico. Logicamente, aqui também cabem demandas específicas em relação à responsabilidade do Poder Público na implantação e operação de equipamentos urbanos e comunitários.

4. DIRETRIZES FEDERAIS PARA OS CONDOMÍNIOS URBANÍSTICOS: PERSPECTIVAS

Os condomínios urbanísticos e os loteamentos fechados têm surgido com alguma frequência como matéria de proposições legislativas nesta Casa. Nos últimos anos, a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) tem trabalhado no sentido de integrar esses temas ao debate em torno da construção de uma nova Lei do Parcelamento do Solo Urbano, que em tese substituiria a Lei 6.766/79. Atualmente, esse debate está centrado no âmbito do processo referente ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, e seus apensos, sob relatoria do Deputado Dr. Evilásio (PSB/SP).

A CDU realizou, em 2003, quatro audiências públicas tendo esses projetos de lei como objeto. A audiência realizada no dia 04.11.2003 debateu especificamente a questão

dos condomínios urbanísticos. A reunião, cujas notas taquigráficas constarão de publicação a ser brevemente lançada pela CDU, teve como expositores: José Carlos Freitas, representante do Ministério Público do Estado de São Paulo; Fernanda Carolina Costa, representante do Instituto Pólis; José Roberto Bassul, membro do Conselho da TERRACAP; Luiz Eduardo Camargo, representante da Associação de Empresas de Loteamento; Marcelo Lopes de Souza, professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e Ermínia Maricato, Secretária-Executiva do Ministério das Cidades.

Nessa reunião, foi consensual a posição de que deve ser elaborada legislação trazendo diretrizes federais para os condomínios urbanísticos. Há divergência, no entanto, a respeito da inserção dessas diretrizes no corpo da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, ou da Lei dos Condomínios e Incorporações Imobiliárias. A divergência advém de posicionamentos diferentes em relação aos condomínios urbanísticos serem, ou não, considerados como uma modalidade de parcelamento do solo urbano. Como já explicitado, pessoalmente entendo que os mesmos constituem parcelamento (em regime condominial) e a lei deveria refletir essa realidade.

A despeito dos variados efeitos negativos associados à proliferação de condomínios urbanísticos, é inquestionável a existência de uma crescente demanda por todo o País pela implantação desses empreendimentos. Diante disso, faz-se recomendável que a União, a quem cabe "instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano" (art. 21, inciso XX, da Constituição Federal) e estabelecer normas gerais no campo do direito urbanístico (art. 24, inciso I, da Constituição Federal), elabore regras básicas para nortear a implantação desses empreendimentos. Ademais, a maior parte das preocupações urbanísticas e ambientais aplicáveis aos loteamentos e desmembramentos estendem-se aos condomínios urbanísticos e seria positivo que fossem concebidas normas de caráter nacional dando respostas mínimas a tais preocupações.

Além dos pontos em comum com os loteamentos e desmembramentos, entre os elementos referentes aos condomínios urbanísticos que poderiam constar de lei federal, foram mencionados na reunião:

- definição de máxima extensão territorial a ser ocupada por condomínios urbanísticos, considerados empreendimentos individuais ou conjunto de empreendimentos contíguos, bem como de requisitos técnicos como taxa de permeabilidade;
- exigência de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para a aprovação dos condomínios urbanísticos;
- previsão da fixação por lei municipal das áreas nas quais se admite a implantação de condomínios urbanísticos, da distância mínima a ser observada entre eles, de contrapartidas urbanísticas a serem observadas, e de outras demandas julgadas pertinentes pelos municípios.

Outra tendência percebida na reunião de audiência pública foi a posição contrária aos loteamentos fechados, por apresentarem implicações negativas para a qualidade da

vida urbana, estarem associados a uma apropriação de espaços e equipamentos públicos por uma parcela restrita de pessoas, e terem frágil, ou pelo menos polêmica, base jurídica. Com exceção do setor empresarial, percebe-se uma posição comum no sentido de não se admitir a implantação de loteamentos com perímetro fechado e controle de acesso, impondo-se no caso o regime condominial.

Vale dizer que o Relator da matéria na CDU tornou pública a sua intenção de votar o PL 3.057/00 e seus apensos, na forma de um substitutivo, até o final deste semestre. Certamente, o tema condomínios urbanísticos constará do texto produzido.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, Suely & Lorenzetti, Maria Sílvia. **Legislação Federal de Interesse Urbanístico: o Estatuto da Cidade é Suficiente?** In Avaliando o Estatuto da Cidade. Porto Alegre: Editora Evangraf, 2002.
- Araújo, Suely. **As normas federais sobre parcelamento do solo urbano.** In Revista da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios nº 20. Brasília: FESMPDFT, 2002.
- Malagutti, Cecília J., **Novas opções de moradia no DF: condomínios ou loteamentos fechados?** In *Ágora*, vol. 1, nº 1. Brasília: Associação dos Servidores do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal, 1997.
- Freitas, José Carlos de. **Da Legalidade dos Loteamentos Fechados.** Texto disponível em www.mp.sp.gov.br. Capturado em 30.03.2004.
- Freitas, José Carlos de. **Dos Interesses Metaindividuais Urbanísticos.** Texto disponível em www.mp.sp.gov.br. Capturado em 30.03.2004.
- Mukai, Toshio. **Parecer** (constitucionalidade de lei municipal que autoriza a concessão de uso de bens públicos de uso comum do povo em loteamento a associação de moradores dos adquirentes dos lotes, a realização de serviços de manutenção destes bens e outros de interesse dos moradores, bem como a construção de portarias para identificação de pessoas que por eles transitam ou deles usufruam com vistas à preservação da segurança dos moradores do loteamento). In Boletim de Direito Municipal. Editora NDJ Ltda., nº 8, agosto de 1998.
- Queiroga, Alessandra E. de. **Os Parcelamentos Ilegais do Solo e a Desapropriação como Sanção.** Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002.
- Raposo, Rita. **Condomínios Fechados: Palavras e Leis.** Texto disponível em www.aps.pt/ivcong-actas/Actas134.PDF. Capturado em 30.03.2004.
- Silva, José Afonso da, **Direito Urbanístico Brasileiro**, 3ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.



2004_2002_Nice Lobão.037