



**Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério
Público Curso de Pós-Graduação lato sensu em Direito Ambiental
e Urbanístico**

ANA CAROLINA DE OLIVEIRA LANCELLOTTI

**CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DO DISTRITO FEDERAL
Consolidação e perspectivas em face da Lei 13.465/2017**

Porto Alegre
2021

CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS DO DISTRITO FEDERAL

Consolidação e perspectivas em face da Lei 13.465/2017

Ana Carolina de Oliveira Lancellotti

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	2
2. CONTEXTO HISTÓRICO.....	3
3. OS PRIMEIROS PLANOS TERRITORIAIS.....	5
4. ASPECTOS JURÍDICOS DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS.....	10
5. REGULAMENTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL.....	13
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	15
7. REFERÊNCIAS.....	16

RESUMO

Este artigo estuda o surgimento, a consolidação e a natureza jurídica dos condomínios horizontais do Distrito Federal, modalidade de loteamento caracterizada pela irregularidade e amplamente difundida nas cidades brasileiras. Apresenta-se breve histórico sobre a expansão urbana de Brasília e seus planos territoriais desde a década de 1960, até a aprovação do atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. Em seguida, adentra-se em discussão da legislação urbanística a fim de identificar os empecilhos e possibilidades de legalização dos cercamentos, na medida em que a Lei nº 6.766/1979 não permite a privatização das áreas públicas de uso comum. Ao final, expõem-se os reflexos da Lei nº 13.465/2017, que criou as figuras do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes, na regularização fundiária urbana distrital e em seu arcabouço jurídico.

Palavras-chave: Brasília; Distrito Federal; condomínio horizontal; loteamento fechado; plano diretor; Reurb.

ABSTRACT

This article studies the emergence, consolidation and legal nature of horizontal condominiums in the Federal District, modality of allotment characterized by irregularity and widely disseminated in Brazilian cities. A brief history of the urban expansion of Brasília and its territorial plans is presented, from the 1960s until the approval of the current Master Plan for Territorial Planning. Then, urban planning legislation is discussed in order to identify the obstacles and possibilities for legalizing fences, since Law 6.766/1979 does not allow the privatization of public areas of common use. At the end, the reflections of Law 13.465/2017, which created the figures of the controlled access subdivision and the condominium of lots, in the district urban land regularization and in its legal framework are exposed.

Keywords: Brasília; Federal District; horizontal condominium; gated community; master plan; Reurb.

1. INTRODUÇÃO

Os condomínios horizontais, entendidos aqui como loteamentos fechados compostos por habitações unifamiliares, reconfiguraram o território e contribuíram com o espraiamento da mancha urbana de Brasília. Durante muitos anos, até mesmo décadas, a política urbana do Distrito Federal ignorou a rápida e desordenada multiplicação de ocupações irregulares. Como consequência, o passivo são danos ambientais, urbanos, econômicos e sociais.

A legalização desses parcelamentos se alinha a diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (Lei Complementar Distrital 803/2009) e do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Muito se discute sobre o grande desafio dos gestores públicos de promover ações de regularização, e restaurar, concomitantemente, a qualidade ambiental e urbana dos núcleos urbanos informais. Questiona-se se a ampla regularização não possui o efeito colateral de incentivar o surgimento dos novos loteamentos irregulares e perpetuar o ciclo de “invasão-legalização”.

O presente artigo se dedica ao estudo dos condomínios horizontais do Distrito Federal e sua natureza jurídica em face da Lei 13.465/2017, que inseriu, no Código Civil e na Lei 6.766/1979, as figuras do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado.

A Lei supracitada representa um marco legal na condução da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

O tema é amplo, multidisciplinar e juridicamente complexo, o que demonstra a relevância de delimitar claramente o foco da pesquisa. Por conseguinte, serão investigados os motivos e consequências da criação dessas novas modalidades de parcelamento, bem como sua recepção e repercussão no âmbito do Distrito Federal.

Para isso, é imprescindível analisar o papel da Lei Lehmann (6.766/1979), bem como suas limitações e o abismo existente entre seu texto e a realidade das grandes cidades brasileiras. Insta destacar que, conforme o seu regramento, até 2017, seria impossível legalizar os condomínios horizontais no formato em que se consolidaram, um dos problemas alvo da Lei instituidora da Reurb. É relevante, ainda, expor o contexto histórico de formação dos condomínios horizontais no DF e a abordagem do tema em seus planos territoriais.

Como método de pesquisa, dispõe-se de uma abordagem teórica, de natureza descritiva e exploratória. Para isso, será desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental por meio de revisão da literatura, análise e comparação de legislação bem como de políticas de desenvolvimento urbano.

2. CONTEXTO HISTÓRICO

A partir da década de 1950, o Brasil assistiu à criação e à consolidação de uma cidade nascida com o propósito de abrigar a nova capital da República. Sua construção materializou um ambicioso e antigo projeto de interiorização do poder político nacional. Brasília se tornou símbolo de novas oportunidades, impulsionou um expressivo movimento migratório rumo ao Planalto Central e lançou uma nova ordem urbanística e arquitetônica.

O projeto vencedor do concurso do Plano Piloto, desenvolvido por Lucio Costa em 1956, é emblemático e mundialmente reconhecido por concretizar os preceitos do urbanismo modernista, cujas soluções superavam as intervenções de cunho sanitarista e embelezador empregadas nas cidades brasileiras até então. Brasília teria capacidade de abrigar até 500 mil habitantes e, depois de atingido esse contingente populacional, a cidade cresceria a partir da implantação de cidades-satélites em torno do Plano Piloto.

Entretanto, a história seguiu outro rumo. Ainda durante a construção, os acampamentos de construtoras localizados em áreas periféricas do Plano Piloto estavam lotados e começaram a surgir as primeiras invasões (como as Vilas Sarah Kubitscheck e Amauri). Em 1958, foi criada a cidade-satélite¹ de Taguatinga em resposta à forte demanda habitacional, para onde foram transferidas famílias removidas.

Pensava-se, na época, que os trabalhadores retornariam às suas cidades após a inauguração da capital, de modo que se “reservaram” as moradias do Plano Piloto para receber os servidores públicos transferidos principalmente do Rio de Janeiro. Assim, os acampamentos tinham sua permanência limitada ao período da construção e os lotes eram cedidos em sistema de comodato, com posterior devolução à Companhia Urbanizadora da Nova Capital – Novacap (RODRIGUES, 2019).

Os operários pioneiros, apelidados candangos, passaram a reivindicar o direito à moradia e movimentos de resistência dos acampamentos passaram a eclodir, alguns com

¹ O termo “cidade-satélite” é empregado de modo informal. O Distrito Federal organiza-se em Regiões Administrativas, uma vez que é indivisível em municípios.

sucesso². Após a inauguração da cidade, em 1960, a situação se agravou em decorrência do desemprego associado à rápida valorização imobiliária do Plano Piloto. Surgem, então, novas e sucessivas cidades-satélites em caráter paliativo e emergencial, desprovidas de infraestrutura e alheias a qualquer iniciativa de planejamento global sobre o território. Assim, consolida-se a configuração espraiada e polinucleada de Brasília, marcada pela segregação socioespacial, com grandes vazios entre o centro e os assentamentos periféricos.

O projeto do Plano Piloto segue os preceitos da racionalidade modernista e se fundamenta na setorização urbana, em que se segregam espaços de acordo com suas funções e respectivas escalas – monumental, gregária, residencial e bucólica. A partir de um plano cartesiano, esperava-se dispor do mesmo controle no processo de expansão e uso do solo. Antecedeu a construção um intenso processo de desapropriações para que o poder público pudesse conduzir as dinâmicas rurais e urbanas.

Entretanto, Sena (2015) aponta que cerca de 50% da gleba permaneceu sob a forma de propriedades particulares. Fortes *et al* (2007) informam sobre estudo da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap, de 1996, que identificou, à época, cerca de 51,4% das terras do DF como integralmente desapropriadas, 33,3% como particulares, 8,5% como desapropriadas parcialmente (sem definição precisa de quais parcelas são públicas ou privadas) e 6,8% como ainda em processo judicial de desapropriação. Esse fato, associado a imprecisões nas demarcações, implicou conflitos sobre a titularidade de diversas áreas, indícios sobre a origem de problemas fundiários que persistem até os dias atuais.

A dispersão da mancha urbana gera danos de ordem ambiental, social, urbana e econômica. Leite (2012) é assertivo ao afirmar que a cidade sustentável é, necessariamente, compacta e densa por otimizar a infraestrutura implantada e propiciar ambientes de maior qualidade em razão da sobreposição de usos. O autor aponta a mobilidade urbana como um dos maiores desafios para a promoção da cidade sustentável. Ressalta-se que a configuração polinucleada do DF tem impactos diretos sobre o sistema de transporte público, uma vez que as longas distâncias associadas à baixa densidade vão de encontro à eficiência e à modicidade tarifária.

O movimento espontâneo de formação da cidade real se contrapõe aos planos racionalistas e expõe suas fragilidades. Insta pontuar a visão de Jacobs (2007), que lança

² Cita-se, como exemplo, a permanência da Vila Planalto, da Vila Telebrasil e da Cidade-Livre, hoje Núcleo Bandeirante.

duras críticas sobre a teoria urbanística ortodoxa³, referindo-se aos modelos modernistas que se tornaram paradigmáticos. A autora defende que as cidades têm necessidade de uma diversidade de usos densa e complexa, que propicie sua sustentabilidade econômica e social. Em contraponto, afirma que os dogmas do urbanismo modernista, como a intensa setorização e a “aversão à rua”⁴, constituem uma utopia responsável pela construção da “antidade”, cujo legado se manifesta ainda hoje nos planos diretores.

Em sessenta anos de história, a ocupação territorial do DF se manteve atrelada a políticas segregadoras que afastavam do centro urbano, concentrador dos maiores investimentos governamentais, a população de menor renda. Paralelamente, a partir da década de 1970⁵, observa-se o surgimento dos primeiros condomínios horizontais, permeados por uma nova dinâmica urbana. Iniciava-se, ali, a vasta ocupação da Área de Proteção Ambiental – APA do São Bartolomeu, fato que inviabilizou o plano de construir um lago artificial que seria responsável pelo abastecimento de água da capital, diante da restrição de recursos já prevista desde os primeiros anos de Brasília.

Além do alto custo da moradia em zonas centrais, a fuga dos problemas da cidade e a busca de benefícios – contato com a natureza, silêncio, espaço, segurança e homogeneidade social (FREITAS, 2013) – passaram a atrair as classes média e alta para locais distantes, uma espécie de segregação voluntária.

3. OS PRIMEIROS PLANOS TERRITORIAIS

No tocante ao controle do uso do solo, os primeiros anos de Brasília formam um período caracterizado pela inexistência de planos voltados ao desenvolvimento urbano. O Relatório do Plano Piloto, de 1957, norteou a gestão do território durante a década de 60. Em 1970, o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF (PLANIDRO) lançou recomendações basilares para os planos posteriores, como a

³ São alvos de suas críticas: Ebenezer Howard, autor da proposta da Cidade Jardim, em 1898, um núcleo urbano que não deveria ultrapassar 30 mil habitantes cercado por um cinturão verde; Le Corbusier, que propôs, na década de 20, a Ville Radieuse, uma cidade formada por arranha céus dentro de um parque, tendo o solo livre e a circulação de veículos e pedestres separadas; e Daniel Burnham, líder da proposta City Beautiful, que previa a localização de edifícios monumentais em torno de bulevares e parques, apresentada na Exposição de Chicago, 1893.

⁴ A autora assenta que, em comum, os modelos modernistas não tomam a rua como unidade básica do traçado urbano, mas as quadras ou superquadras. Aponta que se consolidou a ideia de que a rua é um lugar ruim e que as casas devem estar afastadas delas e voltadas para dentro, para uma área verde cercada. Esse afastamento da rua estaria intimamente ligado à sensação de insegurança e à busca por tipologias cercadas.

⁵ O primeiro condomínio que se tem registro no DF é o “Quintas da Alvorada”, criado, na Fazenda Taboquinha, em 1975 (MALAGUTTI, 1996). O processo de regularização teve início em 1985 e, apenas em 2009, foram registrados em cartório o Quintas da Alvorada I, II e III.

definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, bem como a não ocupação da Bacia do Paranoá, com respectiva imposição de limite populacional.

O crescimento demográfico e a constante demanda por moradia tornavam urgente a elaboração de um plano de ordenamento territorial a fim de orientar a expansão urbana. A primeira medida concreta foi o PEOT – Plano Estrutural de Ordenamento Territorial, homologado pelo Decreto nº. 4.049/1978. Entre os seus objetivos, constava identificar as áreas mais adequadas à urbanização, buscando conciliar o uso do solo com alternativas para serviços, empregos, transportes, sistema viário, abastecimento de água e coleta de esgoto.

Um ponto fundamental do plano foi a definição do vetor sudoeste de crescimento do DF, em direção a Taguatinga e Gama (figura 1), decisão que reafirmava o PLANIDRO quanto à não ocupação da Bacia do Paranoá. Dessa forma, formou-se uma “faixa sanitária” circunscrita pela Estrada Parque do Contorno – EPCT⁶ justificada por argumentos ambientais, corroborando com a segregação socioespacial e o espraiamento.

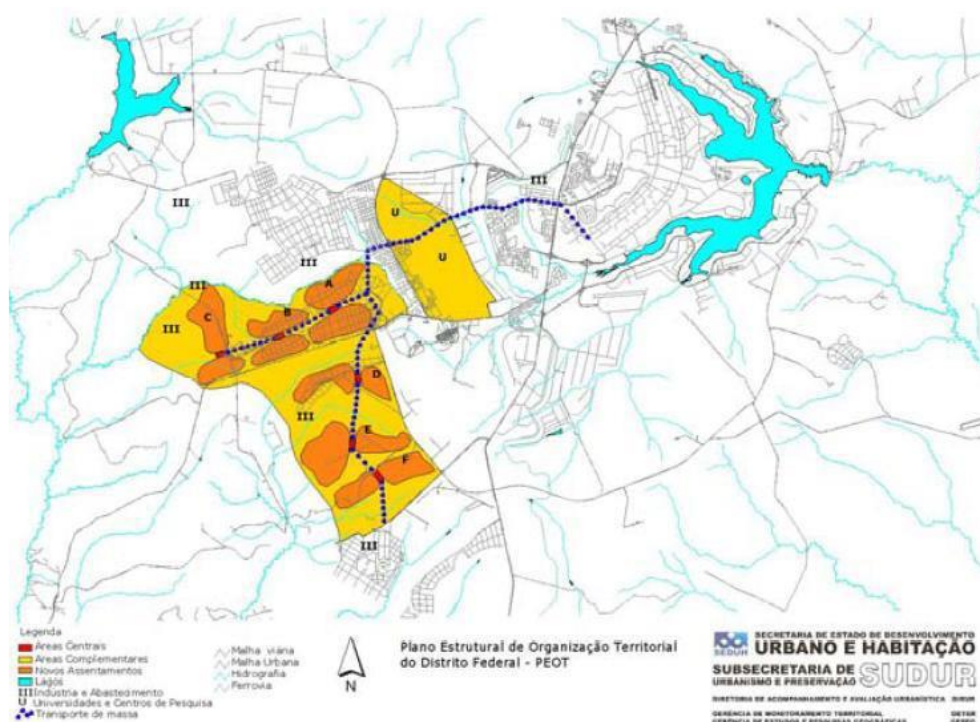


Figura 1 – Mapa das áreas de assentamento, indicadas em laranja. (Fonte: PEOT, 1978).

Os planos posteriores se prestaram a detalhar e confirmar os princípios do PEOT, como o Plano de Ocupação Territorial (POT), em 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do

⁶ A EPCT demarca os limites do Conjunto Urbanístico de Brasília tombado como Patrimônio Cultural da Humanidade.

Solo (POUSO), em 1986. Só se observou mudanças nas diretrizes quando da visita de Lucio Costa à Brasília, da qual resultou o documento Brasília Revisitada, Anexo I do Decreto 10.829/1987. Neste, o urbanista orienta sobre a ocupação e a densificação de áreas próximas ao Plano Piloto, na Bacia do Paranoá.

Observa-se que, ao se delimitar o crescimento da cidade a uma única direção, nobres áreas do território opostas ao vetor apontado ficaram à parte do plano de expansão e suscetíveis à ocupação irregular.

Assim, durante a década de 80, inicia-se a formação de um anel semirradial a leste do Plano Piloto, na Área de Proteção Ambiental do São Bartolomeu, como consequência da expansão dos condomínios. Esta APA é a maior do DF e concentra importantes recursos hídricos, principalmente o Rio São Bartolomeu, cuja utilização para captação de água e abastecimento da cidade se tornou inviável.

Novas regiões também passaram a se destacar em razão de parcelamentos clandestinos e condomínios horizontais. Consolida-se, então, um novo vetor, a nordeste do Plano Piloto, em direção a Sobradinho e Planaltina ao longo da BR 020.

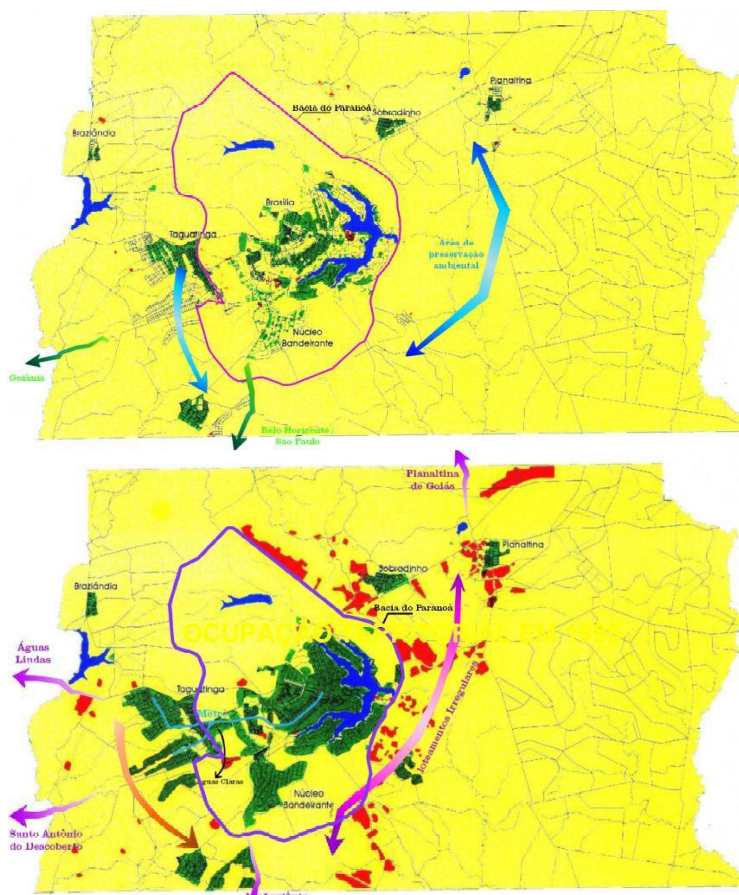


Figura 2 - Comparativo da ocupação territorial em 1975 e 1995, no qual se observa a concentração de loteamentos irregulares na APA do São Bartolomeu (Jardim Botânico), e em torno de Sobradinho e Planaltina. (Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação).

Em 1988, a nova Constituição Federal passa a contar com um capítulo exclusivo dedicado à Política Urbana, executada pelo Poder Público municipal e com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Seu art. 182 insere no ordenamento jurídico brasileiro a figura do plano diretor e impõe sua obrigatoriedade para cidade com mais de vinte mil habitantes.

Assim, posteriormente foi sancionada a Lei nº 353/1992, que institui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT. O PDOT/92 reconheceu a irreversibilidade do quadro referente aos condomínios, que se tornaram elementos configuradores de uma nova concentração urbana. No entanto, uma das principais críticas ao plano diz respeito à falta de propostas e medidas que solucionassem a irregularidade e os problemas gerados pelos loteamentos fechados.

Cinco anos depois, a Lei Complementar nº 17/1997 aprovou um novo PDOT. Embora tenha reafirmado o vetor sudoeste como de ocupação prioritária, o PDOT/97 definiu o eixo de crescimento a norte e a leste como Área de Monitoramento Prioritário, mas ainda sem a concretização de ações mais efetivas.

Em 2009, a Lei Complementar nº 803 aprovou a revisão do PDOT, novamente atualizado, cinco anos depois⁷, pela Lei Complementar nº 854/2012. O novo instrumento, ainda vigente, colocou a regularização fundiária de terras urbanas e rurais, públicas e privadas, como um de seus objetivos. A integração dos parcelamentos à cidade legal deve considerar questões urbanísticas, ambientais, de salubridade, edificações e fundiárias. Para isso, o novo zoneamento expandiu o perímetro urbano e transformou diversas áreas rurais em urbanas.

Criaram-se Áreas de Regularização, classificadas como Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE (figura 3). A classificação se harmoniza à ulterior Lei Federal nº 13.465/2017, que institui normas gerais e procedimento aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana – Reurb, que, por sua vez, também compreende duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E).

⁷ Nos termos do art. 317, §5º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, o plano diretor de ordenamento territorial do Distrito Federal terá vigência de 10 anos, passível de revisão a cada 5 anos.

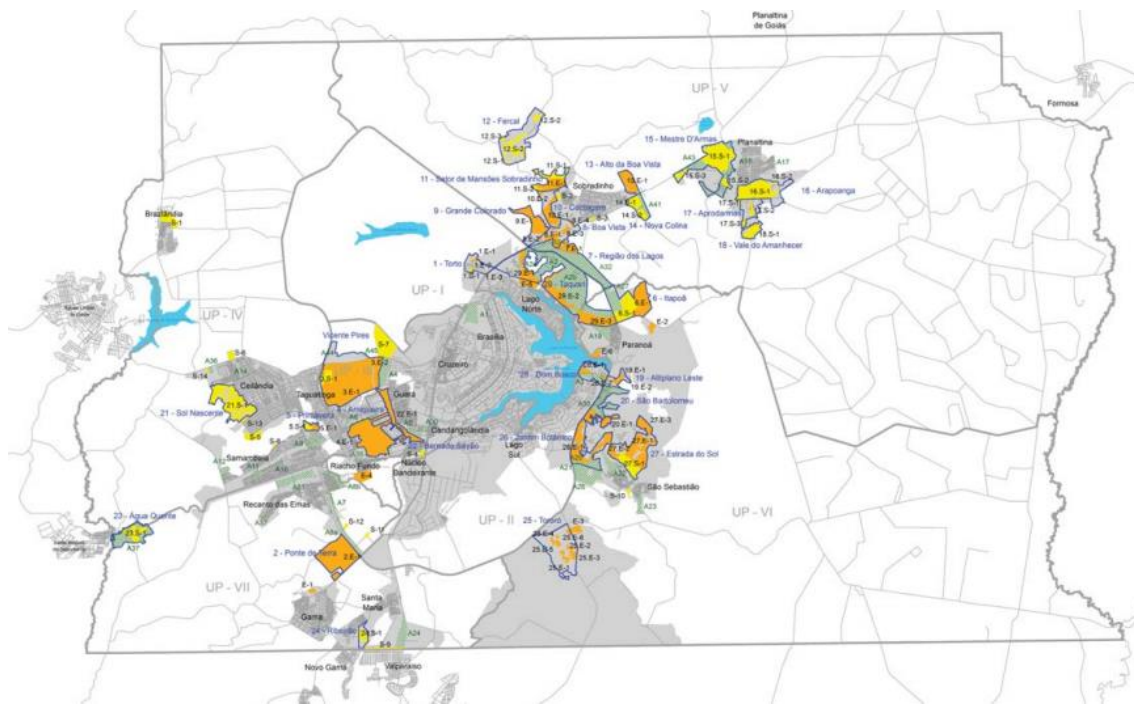


Figura 3 – Mapa da estratégia de regularização fundiária. Áreas em laranja equivalem às ARINES, em amarelo, às ARIS. (Fonte: Anexo II da LC 854/2012).

Entre as ações da estratégia de regularização fundiária do PDOT, consta:

- Art. 122. São metas, princípios, critérios e ações para a regularização fundiária:
 - (...)
 - VI – priorizar a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda consolidados;
 - (...)
 - XI – viabilizar a regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados na forma de loteamento fechado ou projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas, **ora denominados condomínios urbanísticos**, de acordo com legislação específica;

No entanto, em mais de dez anos de vigência, as diretrizes destacadas não se fizeram cumprir tão efetivamente. É notório que há mais interesses econômicos – e até mesmo eleitorais – na implementação da Reurb-E, também facilitada em razão da simplificação de procedimentos promovida pela referida Lei federal.

Ademais, a legalização do cercamento, que se tornou um componente independente do loteamento, enfrenta empecilhos jurídicos até hoje, como se verá mais à frente. Nesse sentido, persiste a insegurança jurídica mesmo em condomínios horizontais já regularizados, na medida em que os muros permanecem ilegais. Atualmente, parte do problema se deve à inexistência de legislação distrital específica. Contudo, em âmbito federal, o principal obstáculo resta, especialmente até 2017, nas disposições sobre o Parcelamento do Solo Urbano, objeto da Lei 6.766/1979.

4. ASPECTOS JURÍDICOS DOS CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS

Conforme menção no início deste trabalho, o termo “condomínios horizontais” aqui empregado se refere aos loteamentos fechados compostos por habitações unifamiliares. Trata-se de loteamentos irregulares implantados por “empreendedores” que não cumprem os ônus impostos pela Lei 6.766/1979.

Não se aplica a essa tipologia o conceito de condomínio edilício constante do Código Civil, Lei nº 10.406/2002, ou da Lei 4.591/1964, que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, em razão da inexistência de fração ideal do terreno vinculada à unidade imobiliária.

Ademais, nos condomínios horizontais, há apropriação de áreas públicas decorrente do fechamento das vias e demais espaços de uso comum. Silva (2006) esclarece que, embora materialmente semelhante ao loteamento, a tipologia deste se distancia no seu regime, como nos seus efeitos e resultados. Prossegue o autor:

“(…) Vale dizer: os tais “loteamentos fechados” juridicamente não existem. Não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento ou do desmembramento.

(…) O regime condominial previsto no art. 8º da Lei 4.591/1964⁸ não poderá substituir o processo de loteamento (arrumamento e divisão subsequente das quadras em lotes) ou o desmembramento (divisão em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente).” (SILVA, 2006).

O trecho em destaque resume grande parte do imbróglio jurídico que envolve os condomínios horizontais. As formas de parcelamento do solo urbano elencadas na Lei 6.766/1979 – loteamento e desmembramento⁹ – pressupõem a transferência de domínio das ruas e áreas comum ao poder público, não havendo exceção que legitime o uso privativo desses espaços. Ainda assim, alguns municípios, a exemplo de Goiânia,

⁸ A Lei dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Segundo Silva (2006), o art. 8º da norma foi amplamente utilizado para fundamentar os loteamentos fechados. Trata-se de interpretação equivocada, uma vez que a espécie de condomínio regulada por essa Lei é regida pelo direito privado, ao contrário do condomínio urbanístico, regido pelo direito público. O autor informa que esse dispositivo possibilita o aproveitamento de áreas reduzidas no interior de quadras, sem arruamento, que permitam a construção de “vilas”, em regime condominial.

⁹ Nos termos da Lei 6.766/1979:

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.

§ 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

aprovaram leis a fim de regularizar o uso privativo das áreas cercadas. Essas normas dispõem de instrumentos administrativos – concessão, permissão ou autorização de uso – para legalizar a situação fática:

Núcleo residencial fechado [... é] o parcelamento do solo urbano, caracterizado por ser um loteamento comum, onde poderão ser utilizadas com exclusividade, pelos adquirentes dos lotes, as vias de circulação, áreas livres e verdes internas, através de concessão administrativa de uso, outorgada a associação constituída pelos adquirentes, sob certas condições, autorizado o seu fechamento e a utilização de vigilância exclusiva particular. (Lei Municipal de Goiânia nº 7.042, de 27/12/1991).

A administração de bens públicos e a utilização dos instrumentos administrativos supramencionados são prerrogativa do Poder Executivo municipal e distrital, que prescinde, inclusive, de autorização legislativa. Ou seja, a autorização do fechamento em si não seria o maior desafio do gestor público. Entretanto, a discussão toma outra proporção quando consideradas as limitações jurídicas referentes à delegação dos serviços públicos nas áreas intramuros.

Nesse sentido, Silva (2006) informa sobre a importância da regulamentação da prestação de serviços nesses parcelamentos sob o regime de direito público em razão da frequente insustentabilidade econômica dos condomínios. Esclarece que os encargos de implantação e manutenção tendem a se tornarem insuportáveis pelos condôminos, o que os leva a se voltarem para a Administração, pressionando para que esta assumira a gestão da área e supra deficiências do regime condominial privado.

Outrossim, as leis municipais não amparam a conformação do regime condominial, matéria afeta ao direito civil, de competência legislativa privativa da União. Portanto, “a ilegitimidade não desaparece pelo fato de lei municipal admiti-los, pois, sendo de natureza condominial, o Município não tem competência para regular tal matéria” (SILVA, 2006).

Neste ponto, insta destacar a controvérsia acerca da cobrança pelos serviços de manutenção de “áreas comuns” (públicas), quando não há instituição formal de condomínio. Nesses casos, geralmente compete a uma associação de moradores a incumbência de gerir os serviços comuns. Em face da não compulsoriedade de associação¹⁰, surgiu o entendimento pela não obrigação de pagamento de valores de contribuição.

¹⁰ Art. 5º, XX, da Constituição Federal.

Levada ao crivo do Poder Judiciário, a questão era comumente decidida em favor das associações sob o argumento de que o morador, mesmo sem querer se associar, beneficia-se dos serviços prestados, o que configuraria enriquecimento sem causa. Por outro lado, em 2015, o Superior Tribunal de Justiça firmou a tese¹¹ de que “as taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram”. Contudo, o tema continuou a gerar divergências.

Posteriormente, a alteração da Lei 6.766/1979 promovida pela Lei 13.465/2017 parece jogar luz à questão por meio da criação do art. 36-A, *in verbis*:

Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis.

Parágrafo único. A administração de imóveis na forma do caput deste artigo sujeita seus titulares à normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos.

A respeito dessa norma, a Lei 6.766/1979 é o marco regulatório do parcelamento urbano, aprovada em um contexto de rápida urbanização e forte migração campo-cidade. Ela foi formulada para suprir a legislação anterior¹² que se dedicava às relações de consumo e comercialização da terra, sem se preocupar com parâmetros que garantissem a qualidade da cidade. Assim, a norma representa um grande avanço para o planejamento urbano. Contudo, a doutrina urbanística, a exemplo de Maricato (2001), tece críticas ao texto, que já foi aprovado defasado e alheio à realidade de informalidade urbana, na medida em que suas rígidas exigências acabam por inviabilizar o acesso da população mais pobre ao mercado formal de habitação.

Um das lacunas da Lei Lehmann diz respeito à inexistência de uma modalidade de parcelamento compatível com a tipologia dos condomínios horizontais. Diante dessa limitação jurídica, ganha importância a Lei 13.465/2017, marco legal da Reurb. A norma promoveu importantes alterações no ordenamento jurídico urbanístico com vistas à desburocratização e à simplificação de procedimentos, como a possibilidade de venda direta, dispensada licitação, aos ocupantes de áreas públicas ocupadas até 22 de dezembro

¹¹ Recurso Especial nº 1.280.871.

¹² Regulamentavam a matéria os Decretos-Lei 58/1937 e 271/1967.

de 2016¹³, ou a dispensa de autorização legislativa para alienação de bens da administração pública direta, autárquica e fundacional¹⁴.

Embora sujeita a críticas, a Lei conferiu certa autonomia ao tema da regularização fundiária, que se desvinculou, em parte, dos dispositivos das Leis 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 6.766/1979. Assim, alterou-se a Lei Lehmann para criar a modalidade de loteamento de acesso controlado¹⁵, no qual as áreas comuns continuam sob o domínio público e cujo controle de acesso deverá ser regulamento por ato do poder público municipal (ou distrital), sendo vedado o impedimento de acesso a pessoas ou veículos devidamente identificados.

Ademais, o Código Civil também foi alterado para criar a figura do condomínio de lotes¹⁶, no qual se permite, em terrenos, a existência de partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos (fração ideal). Trata-se de inovação que se contrapõe ao concurso voluntário, em que as áreas comuns passam ao domínio público no momento do registro do loteamento, ainda que a gleba seja particular.

Com efeito, a “permissão” de fechamento dada pelo Código Civil resolve parte do problema. Permanece a demanda de uma lei federal com normas gerais e diretrizes urbanísticas que possam nortear a atuação municipal. Essa lacuna poderá ser suprida quando da atualização da Lei 6.766/1979. Segundo Gomes *et al* (2017), o Projeto de Lei 3.057/2000, que tramita na Câmara dos Deputados, trata da revisão das disposições sobre o parcelamento do solo urbano e abrange novas modalidades, em arranjos diversos, de loteamento. Segundo os autores, o texto prevê o condomínio urbanístico e os loteamentos de acesso controlado.

A Lei 13.465/2017 abriu portas à venda direta de lotes, medida que gerou efeitos imediatos na atuação da Companhia Imobiliária de Brasília – Terracap. Com a novidade, os moradores são convocados, por edital, para exercer o direito de compra. A precificação dos lotes se baseia no valor de mercado, do qual são deduzidos os investimentos em infraestrutura e a respectiva valorização decorrente.

5. REGULAMENTAÇÃO NO DISTRITO FEDERAL

¹³ Art. 98 da Lei 13.465/2017.

¹⁴ Art. 89 do Decreto 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana.

¹⁵ Art. 2º, §8º, da Lei 6.766/1979.

¹⁶ Art. 1.358-A da Lei 10.406/2002.

Em âmbito distrital, a questão do cercamento e da privatização das áreas públicas permanece sem o devido amparo legal, o que perpetua a insegurança jurídica e torna os condomínios suscetíveis a ações judiciais. Destaca-se a tentativa de regulamentar a matéria por meio da Lei 4.893/2012 e da Lei Complementar 869/2013, ambas declaradas inconstitucionais em virtude de vícios formais.

Nesse sentido, a mera criação em lei do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado não tem a capacidade, por si só, de legalizar os cercamentos. É necessário complementar a lei federal e adaptá-la à realidade local, dispondo-se de parâmetros urbanísticos e detalhamento dos procedimentos de transferência de domínio (no caso do condomínio de lotes) ou de outorga do uso do espaço público (no caso do loteamento de acesso controlado).

Em 2018, foi promulgado o Decreto 39.330, que regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, conforme previsão do §8º do art. 2º da Lei nº 6.766/1979. Trata-se de medida paliativa que permite a conversão de loteamentos regularizados e registrados em cartório de registro de imóveis em loteamentos de acesso controlado. Para isso, impõem-se critérios e parâmetros urbanísticos voltados aos cercamentos, como altura máxima de 2,5m e permeabilidade visual mínima de 70%. Em caso de não cumprimento das exigências, impõe-se o prazo de 90 dias para a remoção do cercamento.

O Decreto é paliativo na medida em que foi aprovado emergencialmente e sem estudos técnicos suficientes e específicos. Confirma a informação o Subsecretário de Parcelamentos e Regularização Fundiária – SUPAR¹⁷, que informou que o texto se baseou nos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei Complementar nº 948/2019), que não condizem com a realidade dos condomínios.

Por conseguinte, encontra-se em elaboração um Projeto de Lei Complementar – PLC que regulamentará o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, bem como definirá parâmetros para os condomínios de lotes. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH convocou, em 2019, cinco audiências públicas¹⁸ para promover a participação da sociedade civil, mas ainda não apresentou minuta.

¹⁷ A fala do Subsecretário foi veiculada durante a quinta audiência pública promovida pela SEDUH para discutir o Projeto de Lei Complementar que disporá sobre os loteamentos de acesso controlado e os condomínios de lotes.

¹⁸ As audiências foram realizadas em 12 de junho, 19 de junho, 26 de junho, 3 de julho e 10 de julho de 2019. Informações disponíveis em: <<http://www.seduh.df.gov.br/audiencias-publicas/>>

Insta destacar que o decreto é via normativa limitada a detalhar regras estabelecidas em lei. Isso justifica a importância do PLC, pois apenas uma nova lei poderá inovar o direito e criar parâmetros específicos voltados ao tratamento dos muros e guaritas, além de atribuir a responsabilidade pela gestão das vias e espaços de uso comum.

Há uma forte demanda, por parte dos moradores, pela conversão dos loteamentos em condomínios de lotes – e não loteamentos de acesso controlado – pois, somente assim, eles poderão exercer pleno domínio do espaço intramuros, sem serem obrigados a permitir a entrada de pessoas e veículos devidamente identificados. O Governo do Distrito Federal já se manifestou no sentido de manter a situação fática consolidada. No entanto, questiona-se se a futura lei conseguirá, por meio de seus parâmetros urbanísticos, restaurar, ainda que parcialmente, a qualidade urbana dos condomínios e conectá-los ao seu entorno.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De todo o exposto, nota-se a complexidade que permeia o tema dos condomínios horizontais. Juridicamente, parece se aproximar uma solução mais efetiva que legalize e condicione, de fato, os cercamentos e guaritas característicos dessa modalidade de loteamento.

No entanto, é necessário avaliar a matéria de modo amplo, considerando não apenas sua legalidade, mas os impactos sociais, ambientais, econômicos e urbanísticos atrelados à consolidação dos condomínios no território do DF.

Como se viu, a expansão urbana do DF ocorreu de forma acelerada, desordenada, e dissociada de políticas de desenvolvimento urbano que contemplassem a cidade como um todo. O passivo é a fragmentação do tecido urbano logo nos primeiros anos da nova capital, característica que se manteve e se agravou ao longo dos anos.

A tipologia do condomínio horizontal fechado tende a intensificar a segregação social, contribuindo com baixos níveis de urbanidade e convívio em comunidade. Soma-se o fato de grande parte dos parcelamentos irregulares ocuparem áreas ambientalmente sensíveis, fundamentais para a preservação de recursos hídricos e preservação do equilíbrio ambiental.

Por outro lado, é evidente a irreversibilidade do atual cenário, construído ao longo de décadas de inércia dos gestores públicos. Hoje, espera-se que os processos de regularização fundiária possam reverter, ao menos em parte, os prejuízos da ocupação irregular e devolver qualidade urbana e ambiental aos condomínios horizontais.

O momento é oportuno para reflexões sobre o futuro. Já passados dez anos de vigência do PDOT, iniciam-se as discussões sobre sua revisão em cumprimento do art. 40 do Estatuto da Cidade. Permanece forte a pressão pela ocupação das áreas rurais da Bacia do São Bartolomeu. Contudo, se antes a ocupação foi majoritariamente informal, agora é o mercado imobiliário formal que demonstra interesse na região, especialmente ao longo da DF 140, onde se implantou, imediatamente após a divisa com Goiás, o empreendimento Alphaville Brasília.

Cabe ao Poder Público desenvolver estudos e discutir com a população os rumos do próximo plano diretor. Uma possível nova extensão do perímetro urbano, para abarcar novas áreas residenciais, parece carecer de justificativas técnicas frente à disponibilidade de moradias em setores consolidados e aos grandes vazios urbanos em locais providos de infraestrutura.

Por fim, quanto à discussão jurídica dos condomínios horizontais, há muita expectativa acerca da atualização da Lei nº 6.766/1979, em âmbito federal. Um novo marco legal do parcelamento do solo urbano poderá, além de por fim a entranhas e controvérsias legais, lançar novos olhares sobre a informalidade das cidades brasileiras. No DF, espera-se que futura lei complementar possa não apenas prover segurança jurídica aos moradores, mas também minimizar o impacto que quilômetros de muros causam no tecido urbano, conferindo permeabilidade e possibilitando trocas com o mundo de fora.

7. REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO DOS CONSULTORES LEGISLATIVOS E DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **A cidade**. Cadernos ASLEGIS nº. 34, 2008.

FERNANDES, Edésio. **Revisão da Lei Federal 6.766/79**. Associação dos Notários e Registradores do Brasil, 2004. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2004/12/22/imported_3496/>. Acesso em: 13 ago. 2020.

FORTES, P. de T. F. de O.; BARROSO, E. W. de S.; SILVA, M. A. S.; GUEDES, C. O. de O. **Regularização fundiária em imóveis da União no Distrito Federal Parte 1: demarcação de imóveis**. Anais XIII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Florianópolis, Brasil, 21-26 abril 2007, INPE, p. 5233-5240.

FREITAS, G. de. Células desconexas. **Condomínios fechados e as políticas públicas do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, p. 224. 2013.

GOMES, R.; REGO, G.; LIMA, A.; CAVALCANTE, N. **A revisão da lei de parcelamento do solo urbano e seu diálogo com a questão ambiental**. Thésis, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 138-159, nov./dez. 2017.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo, Martins Fontes, 2007. Trad. Carlos S. Mendes Rosa.

LEITE, Carlos. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano** / Carlos Leite, Juliana di Cesare Marques Awad. – Porto Alegre: Bookman, 2012.

MALAGUTTI, Cecília J. **Loteamentos clandestinos no DF: Legalização ou Exclusão?** Dissertação de Mestrado, UnB, Brasília, ago. 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

RODRIGUES, G. **Nascidas com Brasília: as ocupações pioneiras**. Agência Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2019/10/24/nascidas-com-brasilia-as-ocupacoes-pioneiras/>>

SENA, J. Veríssimo de. **Análise das políticas de controle do uso do solo e de regularização fundiária no Distrito Federal**. Assessoria Legislativa/Câmara Legislativa do DF, novembro/2015 (Textos para Discussão nº 8).

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4ª Ed. Rev. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.