

ISSN 2446-5585

ano 6 – n. 15  
setembro – 2022

**TEXTOS PARA  
DISCUSSÃO  
ASSESSORIA  
LEGISLATIVA**

**“Condomínios horizontais” do Distrito Federal:  
consolidação e perspectivas em face da Lei  
Federal nº 13.465/2017**

Ana Carolina de Oliveira Lancellotti

nº **15**



**CÂMARA  
LEGISLATIVA**  
DISTRITO FEDERAL

**CÂMARA LEGISLATIVA DO  
DISTRITO FEDERAL**

**MESA DIRETORA**

*DEPUTADO RAFAEL PRUDENTE*  
PRESIDENTE

*DEPUTADO DELMASSO*  
VICE-PRESIDENTE

*DEPUTADO IOLANDO*  
PRIMEIRO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS*  
SEGUNDO-SECRETÁRIO

*DEPUTADO REGINALDO SARDINHA*  
TERCEIRO-SECRETÁRIO

*Textos para Discussão* é uma série de artigos elaborada por Consultores Legislativos da CLDF, em atendimento ao que determina o art. 2º, II da Resolução nº 89 de 1994: "Compete à Assessoria Legislativa elaborar pesquisas e estudos técnicos sobre temas legislativos considerados relevantes para a Câmara Legislativa, além de promover, por iniciativa própria e no seu âmbito de competência, estudos e sugestões à Mesa Diretora sobre temas de interesse da Casa."

URL:

<https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/707>

ISSN 2446-5585

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade do autor e não representa posicionamento oficial da Câmara Legislativa do DF.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

LANCELLOTTI, Ana Carolina de Oliveira. "Condomínios horizontais" do Distrito Federal: consolidação e perspectivas em face da Lei Federal nº 13.465/2017. **Textos para Discussão**, Brasília, CLDF - Assessoria Legislativa, ano 6, n. 15, setembro 2022.

Disponível em:

<https://biblioteca.cl.df.gov.br/dspace/handle/123456789/707>

Revisão\*:

Marcus Corrêa Fernandes – NPG/CLDF.

\*Citações conforme original.

# **“Condomínios horizontais” do Distrito Federal: consolidação e perspectivas em face da Lei nº 13.465/2017**

## **RESUMO**

No presente artigo, examinam-se o surgimento, a consolidação e a natureza jurídica dos denominados “condomínios horizontais” do Distrito Federal, loteamentos fechados caracterizados pela irregularidade, e amplamente difundidos 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, aborda-se a discussão sobre a legislação urbanística, a fim de identificar os empecilhos à legalização dos cercamentos, bem como as possibilidades de legalizá-los, na medida em que a Lei Federal nº 6.766/1979 não permite o uso privativo das áreas públicas de uso comum. Ao final, expõem-se os efeitos da Lei Federal nº 13.465/2017, que inseriu as figuras do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes no arcabouço jurídico da regularização fundiária urbana distrital.

**PALAVRAS-CHAVE:** Distrito Federal; condomínio horizontal; loteamento fechado; plano diretor; regularização fundiária.

## Sumário

I – Introdução.....	3
II – Contexto histórico .....	4
III – Os primeiros planos territoriais .....	8
IV – Aspectos jurídicos dos condomínios horizontais .....	15
V – Regulamentação no Distrito Federal .....	23
VI – Considerações finais .....	25
X – Referências bibliográficas.....	27

## I – Introdução

Os denominados “condomínios horizontais”<sup>1</sup> constituem loteamentos implantados e/ou cercados de forma irregular, compostos majoritariamente por habitações unifamiliares, cuja expansão reconfigurou o território e contribuiu com o espraiamento da mancha urbana de Brasília. Durante muitos anos, até mesmo décadas, a política urbana do Distrito Federal – DF não se mostrou capaz de evitar, frear ou reverter a rápida e desordenada multiplicação dessas ocupações irregulares. Como consequência, ocorreram danos ambientais, urbanos, econômicos e sociais.

A legalização desses parcelamentos se alinha a diretrizes do vigente Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (Lei Complementar Distrital nº 803/2009) e do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). Muito se discute sobre o grande desafio dos gestores públicos de promover ações de regularização fundiária e de restaurar, concomitantemente, a qualidade ambiental e urbana dos núcleos urbanos informais. Questiona-se se a ampla regularização não provoca o efeito colateral indesejado de incentivar o surgimento de novos loteamentos irregulares e perpetuar o ciclo de “invasão-legalização”.

No presente artigo, examinam-se os condomínios horizontais do DF e sua natureza jurídica em face da Lei Federal nº 13.465/2017, que inseriu, no Código Civil e na Lei Federal nº 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 se delimitar claramente o foco do artigo. Por conseguinte, serão investigados os antecedentes e as consequências da criação desses novos institutos afetos ao parcelamento do solo urbano, bem como sua recepção e repercussão em âmbito distrital.

---

<sup>1</sup> Haja vista a popularização da expressão “condomínio horizontal”, optou-se por utilizar essa denominação para fazer referência aos loteamentos fechados que, conforme exposição a seguir, juridicamente não constituem condomínios.

Para isso, é imprescindível analisar o papel da Lei Lehmann (Lei Federal nº 6.766/1979), bem como suas limitações e o abismo existente entre o seu texto e a realidade das grandes cidades brasileiras. Insta destacar que, nos termos de seu regramento vigente 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 e qualitativa, de natureza descritiva e exploratória. Para isso, desenvolveu-se pesquisa bibliográfica e documental, por meio de revisão da literatura, e análise e comparação da legislação e das políticas de desenvolvimento urbano implementadas no DF desde 1960.

## II – Contexto histórico

A partir da década de 1950, o Brasil assistiu à consolidação de uma cidade criada com o propósito de ser a nova capital da República. Sua construção materializou um 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 sanitaria 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.

A empreitada atraiu milhares de migrantes em busca de emprego e melhores condições de vida. De acordo com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN (2016), a população operária passou de cerca de 500 trabalhadores, em 1956, para 13 mil, em 1957, 64 mil, em 1959, e 127 mil, em

1960. Cabia às empresas construtoras montar acampamentos provisórios para alojar os trabalhadores.

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. Além dos acampamentos, as famílias passaram a se fixar na Cidade Livre, atual Núcleo Bandeirante, onde os lotes eram cedidos a elas em sistema de comodato, com a previsão de 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, sendo alguns bem-sucedidos<sup>2</sup>. Nesse contexto, em 1958, foi criada a cidade-satélite de Taguatinga, um parcelamento formal projetado para receber famílias que eram removidas das “invasões”, termo adotado pelo poder público para denominar os assentamentos e acampamentos que resistiam às demolições.

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, sucessivas cidades-satélites em caráter paliativo e emergencial, desprovidas de infraestrutura e não submetidas a qualquer iniciativa de planejamento global do território. Consolida-se a configuração espraiada e polinucleada de Brasília, marcada pela segregação socioespacial, com grandes vazios entre centro e periferia.

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. Ressalte-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.

---

<sup>2</sup> Cite-se, como exemplo, a permanência da Vila Planalto, da Vila Telebrasilândia e da Cidade-Livre, hoje Núcleo Bandeirante.

Insta pontuar a visão de Jacobs (2007), que lança duras críticas sobre a teoria urbanística ortodoxa<sup>3</sup>, referindo-se aos modelos modernistas que se tornaram paradigmáticos. A autora defende que as cidades devem se desenvolver com base em 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”<sup>4</sup>, constituem uma utopia responsável pela construção da “antacidade”, cujo legado se manifestaria ainda hoje nos planos diretores. Nesse sentido, o movimento espontâneo de formação da cidade real se contrapõe aos planos racionalistas e expõe suas fragilidades.

A seu turno, o projeto do Plano Piloto segue os preceitos da racionalidade modernista e se fundamenta na setorização urbana, na qual 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. Antecedendo a construção da capital um intenso processo de desapropriações para que o poder público pudesse conduzir as dinâmicas rurais e urbanas.

Carvalho (1996) associa a decisão de desapropriar as áreas de todo o Distrito Federal, e não apenas aquelas necessárias à construção da zona urbana, ao objetivo de desestimular a compra em massa de propriedades rurais com vistas a sua valorização e renegociação, como afirma ter ocorrido na implementação do projeto urbanístico de Atílio Corrêa Lima, em Goiânia.

Entretanto, nem todo o território foi desapropriado. Fortes et al (2007) mencionam 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

---

<sup>3</sup> 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, em 1893.

<sup>4</sup> 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.



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 dos imóveis, implicou conflitos sobre a titularidade de diversas áreas e originou problemas fundiários que persistem até os dias atuais.

O Documento Técnico do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, de 1997 (Lei Complementar Distrital nº 17/1997), analisa o histórico fundiário do DF e seus impactos no uso irregular do solo. Sobre a desapropriação de fazendas, o documento apresenta as seguintes informações:

“Havia nesta região 92 fazendas, muitas delas ocupadas por posseiros. A terra era desapropriada, mas não se resolvia a situação dos ocupantes, que permaneciam no local ou eram assentados em pequenas colônias agrícolas ou em agrovilas. Muitos desses posseiros ou seus descendentes ainda estão nestas terras. Os que foram assentados em agrovilas receberam a parcela mínima de um lote agroubano, que é inferior ao módulo mínimo rural. Foram, portanto, condicionados a viver como bóias-frias, servindo aos novos proprietários, que se beneficiaram com os contratos de arrendamento concedidos pelo governo da época.

Dos casos de fazendas que foram desapropriadas parcialmente (8.53% do total), parte das terras foi repassada à União e parte permaneceu com os antigos proprietários (terras desapropriadas em comum). Estes casos têm dificultado os procedimentos de disponibilização das terras, tornando complexa a identificação de qual parcela é da União e qual parcela pertence ao particular. As terras nessa situação facilitam o parcelamento irregular e com fins especulativos.

A situação fundiária das fazendas que ainda se encontram em processo de desapropriação (6.83%), vem sendo resolvida de forma muito lenta pelo Poder Judiciário.” (DISTRITO FEDERAL, 1997, p. 686).

Ainda hoje, os efeitos da política de desapropriações repercutem. As terras em comum irregularmente ocupadas dependem de demarcação para o prosseguimento do processo de regularização fundiária. A título de exemplo, cite-se o denominado “condomínio” Privê Morada Sul, Etapa A, pertencente à Região Administrativa do Jardim Botânico. Em consulta ao endereço eletrônico da Terracap<sup>5</sup>, é possível obter informações sobre essa e outras ocupações em terras

---

<sup>5</sup> Disponível em:

<http://www2.terracap.df.gov.br/sistemasInternet/consultaOcupacao/uc/manterConsultaOcupacao/index.php>. Acesso em: 25/05/2022.

públicas e em Áreas de Regularização de Interesse Específico – Arines, cuja regularização, quando viável, é conduzida pela Terracap.

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 baixa renda. Paralelamente, a partir da década de 1970<sup>6</sup>, observa-se o surgimento dos primeiros “condomínios horizontais”, como parte de uma nova dinâmica urbana. Iniciava-se, ali, a vasta ocupação da Área de Proteção Ambiental – APA do São Bartolomeu, região detentora de importantes recursos hídricos.

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 a classe média para locais afastados do Plano Piloto, uma espécie de segregação voluntária.

### III – 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 1960. A regulamentação de uso e ocupação do solo foi objeto de decretos da então prefeitura do Distrito Federal, que se dedicava tão somente a estabelecer parâmetros edilícios, gabaritos, regras para aprovação de projetos e emissão de alvarás das novas construções. Em 1967, é aprovado o Código de Edificações de Brasília<sup>7</sup> (Plano Piloto) e, em 1969, é aprovado o Código de Edificações das Cidades Satélites<sup>8</sup>.

Coube, portanto, a outros instrumentos de gestão lançar as primeiras diretrizes para a ocupação do DF em nível regional, a exemplo do Plano de

---

<sup>6</sup> O primeiro condomínio de que se tem registro no DF é o “Quintas da Alvorada”, criado na área da antiga Fazenda Taboquinha, em 1975 (MALAGUTTI, 1996). O processo de regularização teve início em 1985 e, apenas em 2009, foram registrados em cartório os loteamentos Quintas da Alvorada I, II e III.

<sup>7</sup> Decreto nº 596, de 8 de março de 1967.

<sup>8</sup> Decreto nº 944, de 14 de fevereiro de 1969.

Abastecimento, de 1957, voltado para a produção hortifrutigranjeira. Derntl (2020) esclarece que o documento contém a primeira referência a uma área de contenção em torno da Bacia do Rio Paranoá, denominada então “faixa de proteção às vertentes”. Posteriormente, o Decreto nº 163/1962 formaliza e demarca a “faixa sanitária”, vinculando-a ao perímetro da Estrada Parque do Contorno – EPCT<sup>9</sup>, e estabelece que as cidades-satélites sejam construídas fora dessa poligonal:

“Art. 1º O Distrito Federal, para efeito de utilização de suas terras e do disposto neste Decreto, fica dividido nas seguintes áreas:

a) Área Metropolitana, compreendida pela bacia formadora do Rio Paranoá circunscrita pela Estrada Parque de Contorno - EPCT, **isto é, dentro dos limites da chamada faixa sanitária;**

b) Área das Cidades-Satélites; e

c) Área Rural, que abrange toda a superfície restante.”

(DISTRITO FEDERAL, 1962, grifo nosso).

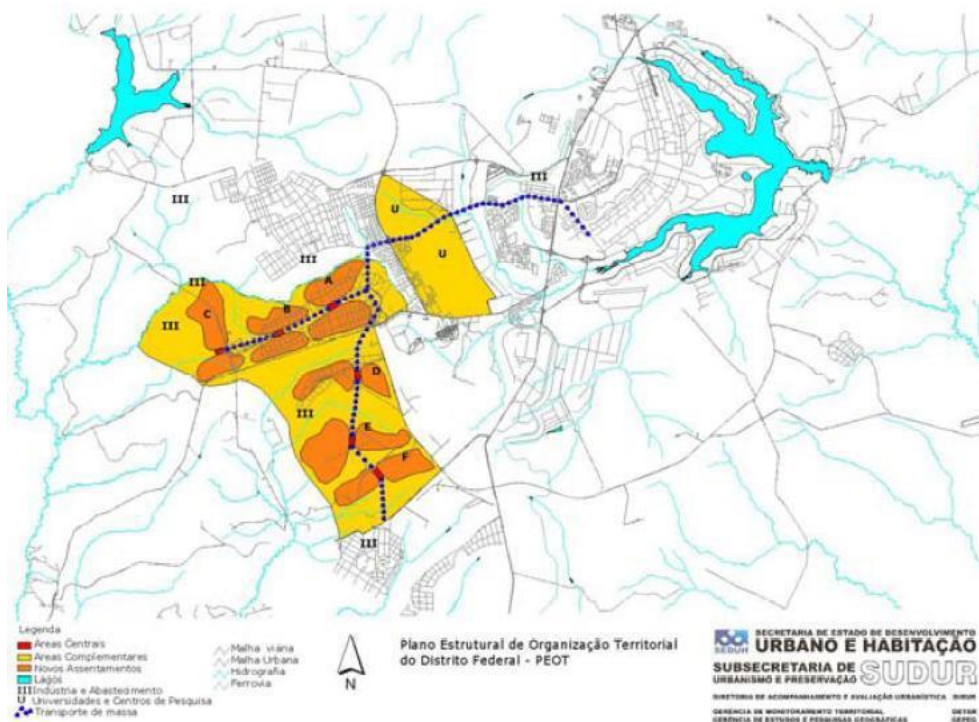
Em 1970, o Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF – PLANIDRO lançou recomendações basilares para os planos posteriores, como a definição da bacia hidrográfica como unidade de planejamento, bem como a não ocupação da Bacia do Paranoá, com a respectiva imposição de limite populacional, fundamentadas em argumentos de preservação ambiental.

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 a elaboração do PEOT – Plano Estrutural de Ordenamento Territorial, homologado pelo Decreto nº 4.049/1978. Entre seus objetivos, inclui-se o de 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 para o crescimento do DF, em direção a Taguatinga e Gama (figura 1), decisão que reafirmava, novamente, a diretriz de não ocupação da Bacia do Paranoá.

---

<sup>9</sup> A EPCT demarca os limites do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como Patrimônio Cultural da Humanidade.



**Fig. 1** – Mapa das áreas de assentamento, indicadas em laranja. Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

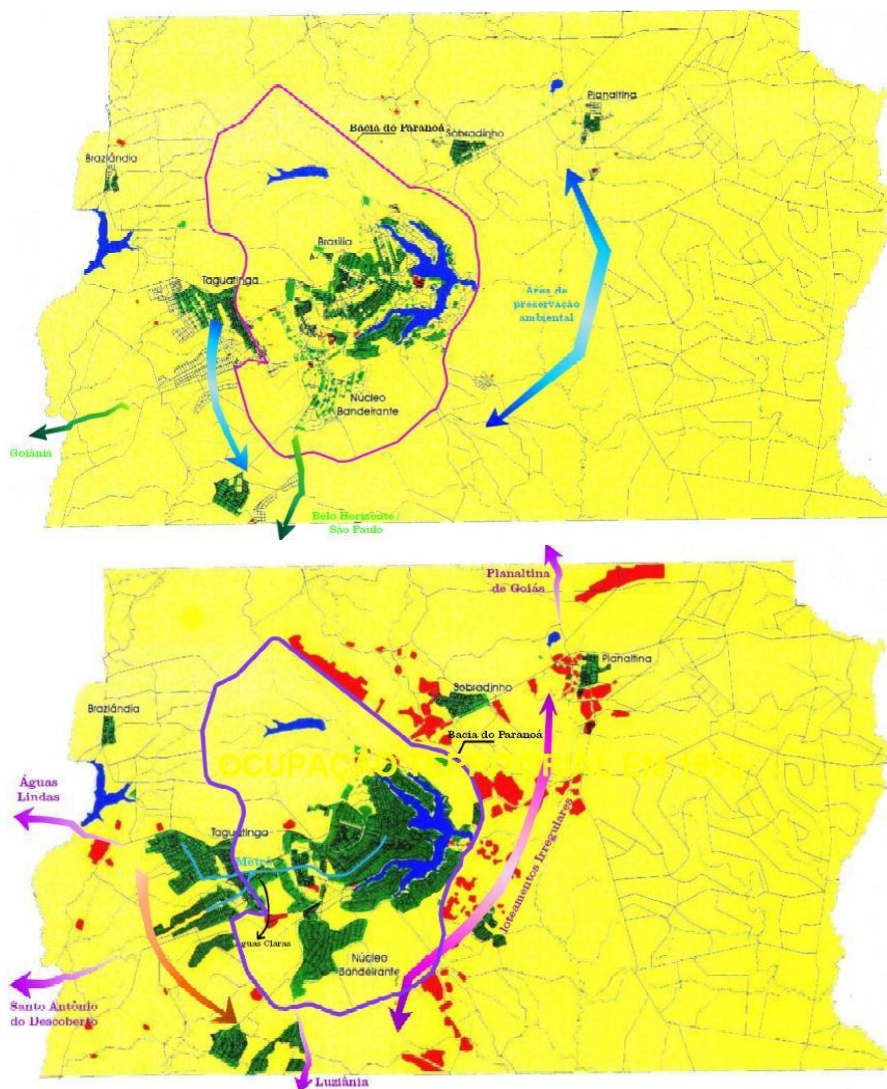
Os planos posteriores se prestaram a detalhar e confirmar os princípios do PEOT, como o Plano de Ocupação Territorial (POT), em 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo (POUSO), em 1986. Só se observaram mudanças nas diretrizes quando da visita de Lucio Costa à Brasília, da qual resultou o documento Brasília Revisitada, Anexo I do Decreto nº 10.829/1987. Nesse documento, o urbanista orienta sobre a ocupação e a densificação de áreas próximas ao Plano Piloto.

Observa-se que, ao se limitar o crescimento da cidade a uma única direção, nobres áreas do território opostas ao vetor apontado ficaram à parte do planejamento, do plano de expansão e, conseqüentemente, tornaram-se mais suscetíveis à ocupação irregular. Ademais, o parcelamento ilegal do solo não se deteve às áreas particulares não desapropriadas, haja vista a expressiva quantidade de ocupações em terrenos públicos.

Assim, durante a década de 1980, 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 denominados condomínios horizontais. Essa APA é a maior do DF e concentra importantes recursos hídricos, que alimentam o rio São Bartolomeu. Por essa razão, sua utilização para captação

e abastecimento de água da capital já era prevista desde a década de 1960, contudo, a ocupação irregular desordenada tornou inviável a construção de um lago artificial para essa finalidade.

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



**Fig. 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 exclusivamente dedicado à Política Urbana, executada pelo poder público municipal com o 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 cidades com mais de vinte mil habitantes.

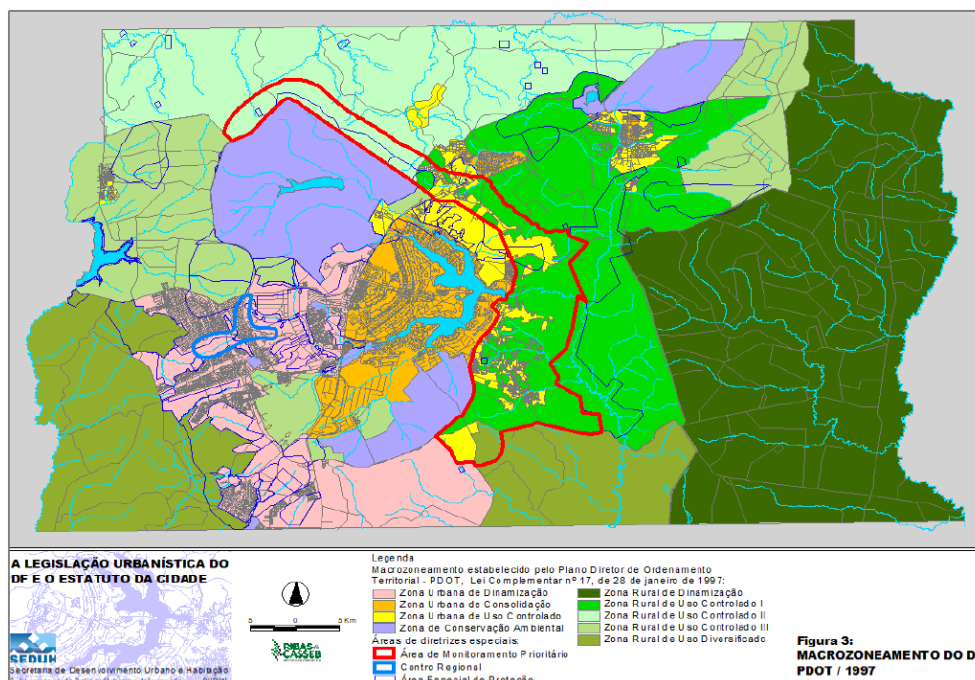
Assim, foi sancionada a Lei Distrital nº 353/1992, que institui o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano do DF. O PDOT/92 reconheceu a irreversibilidade do quadro referente aos condomínios horizontais, que se tornaram elementos configuradores de uma nova concentração urbana.

Algumas áreas caracterizadas pela ocupação urbana informal permaneceram categorizadas como rurais, com a indicação de futuros estudos que orientariam ações de regularização ou desconstituição de parcelamentos clandestinos. 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. Segundo Malagutti (1996), ainda que a possibilidade de regularização tenha sido lançada no art. 54 da referida lei, “não se cogitou sequer uma definição de possíveis inserções dos mesmos (loteamentos clandestinos) à malha urbana próxima de onde se localizam” (p. 48).

Jatobá (2016) ressalta que, até a aprovação do PDOT/92, o GDF detinha o direito exclusivo de parcelamento de terras no DF. Os proprietários particulares passaram a exercer essa prerrogativa por força do art. 17 da citada norma, que define exigências direcionadas à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado interessada em parcelar o solo. Contudo, o monopólio da atividade, que perdurou por 32 anos, mostrou-se ineficaz para conter a ocupação informal.

Cinco anos depois, a Lei Complementar Distrital nº 17/1997 aprovou um novo PDOT, com o objetivo de alinhá-lo à Lei Orgânica do Distrito Federal, aprovada em 1993, com um título dedicado à política urbana e rural. 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 (indicada em vermelho na figura 3), mas ainda sem a concretização de ações mais efetivas.



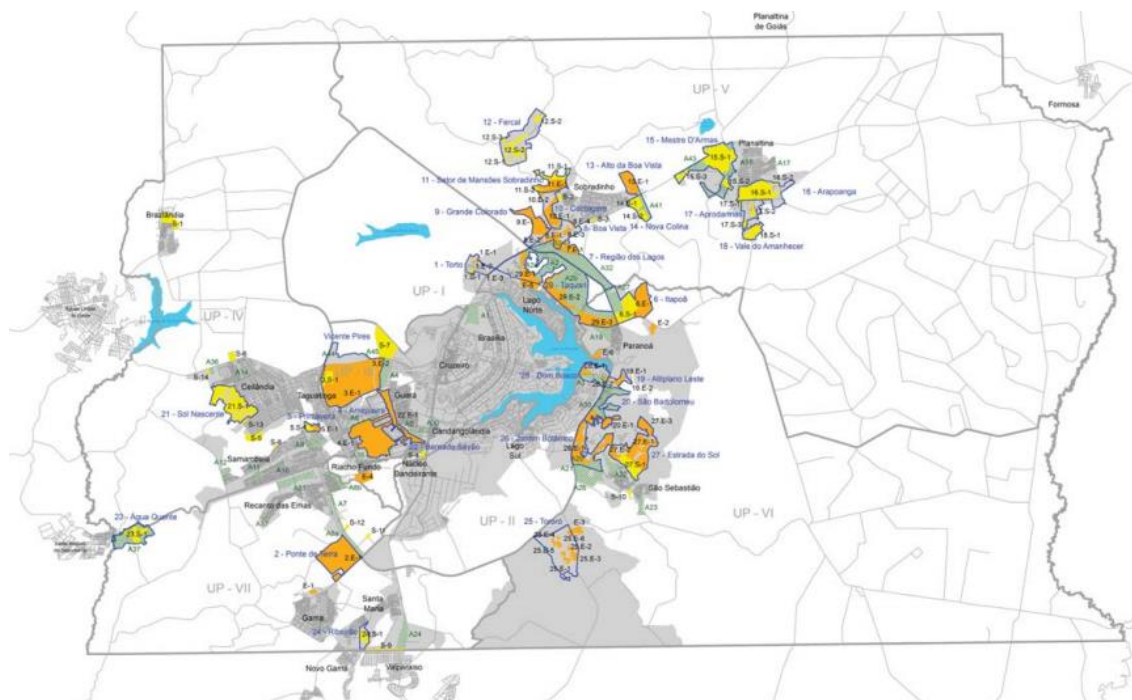


**Fig. 3** - Macrozoneamento do PDOT/97. Fonte: Kronenberger e Holanda, 2019.

Em 2009, a Lei Complementar Distrital nº 803 aprovou um novo PDOT, cujo teor foi atualizado, cinco anos depois<sup>10</sup>, pela Lei Complementar Distrital nº 854/2012. O instrumento de 2009, ainda vigente, foi o primeiro plano diretor participativo, editado após a aprovação do Estatuto da Cidade, e estabeleceu a regularização fundiária de terras urbanas e rurais, públicas e privadas, como um de seus objetivos. Conforme o disposto na norma, 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 4). A classificação se harmoniza com a ulterior Lei Federal nº 13.465/2017, que institui normas gerais e procedimentos 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).

<sup>10</sup> 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.



**Fig. 4** – 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, constam do PDOT as seguintes:

“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. Existem interesses econômicos – e até mesmo eleitorais – que favorecem a implementação da Reurb-E, em detrimento da Reurb-S, por aquela representar um potencial incremento na arrecadação de impostos distritais e contrapartidas pecuniárias decorrentes da alienação ou concessão de terras públicas.

Ademais, apesar da simplificação de procedimentos para a regularização fundiária promovida pela Lei Federal nº 13.465/2017, 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 loteamentos já regularizados, na medida em que os muros permanecem ilegais. Atualmente, parte do problema se deve à inexistência de legislação distrital específica sobre o assunto. Contudo, em âmbito federal, o principal obstáculo resta, especialmente até 2017, nas disposições sobre o Parcelamento do Solo Urbano, objeto da Lei nº 6.766/1979.

#### IV - 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 cumpriram os ônus impostos pela Lei nº 6.766/1979.

Não se aplica a essa tipologia o conceito de condomínio edilício constante do Código Civil, Lei Federal nº 10.406/2002, ou da Lei Federal nº 4.591/1964. Esta dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias e esclarece que o condomínio edilício é composto por unidades autônomas, às quais cabem, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns (art. 1º, §2º). São condomínios edilícios residenciais aqueles compostos por edificações em altura destinados à habitação multifamiliar.

A referida lei prevê, ainda, a possibilidade de constituição de condomínio em que as unidades autônomas são casas, aqui denominado simplesmente “condomínio de casas”. É de grande relevância para esta análise diferenciar o condomínio de casas da figura do “condomínio horizontal” (loteamentos fechados). De acordo com o art. 8º da Lei Federal nº 4.591/1964:

“Art. 8º Quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário dêste 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.” (grifo nosso)

Nesse caso, em que tratamos de condomínio de fato, ocorre o aproveitamento de um único terreno ou lote já constituído e registrado, e não de uma gleba cuja subdivisão resulta em diversos lotes individuais. Ou seja, a construção de edificações, áreas comuns e passagens de acesso às vias públicas se dá no interior de um lote, não compromete o parcelamento urbano aprovado pelo poder público e não origina novos lotes, mas unidades autônomas.

Ademais, nos condomínios horizontais, há apropriação de áreas públicas decorrente do fechamento das vias e dos 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 4.591/1964<sup>11</sup> 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 acima resume grande parte do imbróglio jurídico que envolve os condomínios horizontais. O parcelamento do solo urbano rege-se pela Lei Federal nº 6.766/1979, também conhecida como Lei Lehmann, a qual estabelece

---

<sup>11</sup> 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 pela Lei 4.591/1964 é regida pelo direito privado, ao contrário do loteamento, 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.

que o parcelamento – subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação – pode ocorrer por meio do loteamento, no qual há abertura de novas vias e novos logradouros públicos; ou do desmembramento, que não implica abertura de novas vias. No que tange especificamente aos loteamentos, a lei dispõe sobre requisitos urbanísticos, restrições de implantação, elaboração e aprovação dos projetos, infraestrutura mínima a ser implantada pelo empreendedor, registro cartorário, entre outros assuntos.

O loteamento pressupõe a transferência de domínio das ruas e áreas comuns ao poder público, não havendo exceção que legitime o uso privativo desses espaços<sup>12</sup>. Ainda assim, alguns municípios, a exemplo de Goiânia, aprovaram leis com o fim de regularizar o uso privativo das áreas cercadas. Essas normas dispõem de instrumentos administrativos de outorga – 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 prerrogativas do Poder Executivo municipal ou distrital. De modo geral, a autorização e a permissão para uso privativo de bens públicos, atos administrativos discricionários e precários, prescindem de licitação e autorização legislativa. A seu turno, a concessão constitui contrato administrativo bilateral que deve ser precedido de licitação. Quanto à necessidade de autorização legislativa, há entendimentos divergentes na doutrina. Di Pietro (2019), por exemplo, defende a necessidade de autorização legislativa para a concessão de uso.

Em âmbito federal, a Carta Magna determina a aprovação prévia do Congresso Nacional em caso de concessão de terras públicas com área superior a

---

<sup>12</sup> O art. 22 da Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe o seguinte: “Desde a data de registro do loteamento, 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 do memorial descritivo”.

dois mil e quinhentos hectares<sup>13</sup>. Outrossim, a obrigação de autorização legislativa é também disposta em constituições estaduais e leis orgânicas municipais.

No DF, os arts. 47 a 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF assim estabelecem:

“Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que a lei especificar.

§ 1º **Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.**

§ 2º Todos os bens do Distrito Federal deverão ser cadastrados com a identificação respectiva.

Art. 48. O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

Art. 49. **A aquisição por compra ou permuta, bem como a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal, dependerá de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa**, subordinada à comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação.” (Grifo nosso).

Observa-se que o §1º do art. 47 e o art. 49 elencam casos que demandam autorização legislativa específica. Quanto ao art. 48, que dispõe especificamente sobre autorização, permissão e concessão de uso de bens públicos, a expressão “na forma da lei” refere-se à necessidade de lei regulamentadora dos instrumentos, que, até os dias atuais, inexistente no ordenamento jurídico distrital. A fim de suprir essa lacuna, aplica-se a esse caso o entendimento do Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF constante da Decisão nº 131/2003.

A decisão nº 131/2003 encerra o processo nº 3.564/97, decorrente da representação nº 8/97 do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, na qual se sugeria a realização de estudos a respeito da cessão de uso, da concessão de uso, da concessão de direito real de uso, da permissão de uso e da autorização de uso, com o fim de unificar o entendimento da Corte de Contas em relação à matéria.

---

<sup>13</sup> Art. 49, XVII, da Constituição Federal.

Esse documento é de especial relevância, uma vez que, desde 2003, tem servido como referência na escolha dos instrumentos administrativos em face dos casos concretos de outorga do uso de espaço público. Nele, os institutos são conceituados e são esclarecidas questões como a necessidade de licitação ou as hipóteses de uso.

No que se refere à autorização legislativa, merece atenção o item 1.4 da decisão:

“1.4) a outorga do uso de bens distritais mediante os instrumentos de concessão de uso, permissão e autorização de uso exige autorização legislativa, que pode ser genérica (art. 47, § 1º, e 48 da LODF);”

A redação suscita a interpretação de que a inexistência de autorização legislativa, ainda que genérica, embargaria a aplicação dos institutos em tela. Contudo, estudo elaborado pela própria Corte de Contas reforça o entendimento de que o art. 48 se refere à necessidade de norma regulamentadora:

“A expressão ‘na forma da lei’ do art. 48 da LODF diz respeito à norma regulamentadora dos institutos e não uma norma autorizadora da outorga de uso no caso concreto; para a outorga do uso de bens públicos mediante concessão de uso/permissão e autorização, a lei pode ser genérica, não sendo razoável submeter qualquer ato de ocupação, em caráter precário e transitório, à aprovação prévia da CLDF (...)” (DISTRITO FEDERAL, 2003, p. 115).

Ante o exposto, fica evidente que o tema se permeia de certa controvérsia, o que demonstra a necessidade de regulamentação, por meio de lei, do art. 48. Ainda assim, entende-se que os instrumentos administrativos de outorga de uso privativo de bens públicos poderiam viabilizar a permanência de cercas e muros. Ou seja, a mera autorização (*lato sensu*) 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) ressalta 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 tornar insuportáveis para os “condôminos”, o que os leva a se voltarem para a administração pública, pressionando-a para que assumam a gestão da área e supram 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 admitilos, pois, sendo de natureza condominial, o Município não tem competência para regular tal matéria” (SILVA, 2006).

Nesse ponto, insta destacar outra controvérsia, relacionada à 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 gerir os serviços comuns. Em face da não compulsoriedade de associação<sup>14</sup>, surgiu o entendimento pela não obrigação de pagamento de valores de contribuição.

Levada ao crivo do Poder Judiciário, a questão era comumente decidida em favor das associações, com o argumento de que o morador, mesmo sem querer se associar, beneficiava-se dos serviços prestados, o que configuraria enriquecimento sem causa. Por outro lado, em 2015, o Superior Tribunal de Justiça firmou a tese<sup>15</sup> 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 Federal nº 6.766/1979 promovida pela Lei Federal nº 13.465/2017 aparentemente lançava luz sobre a questão, por meio da criação do art. 36-A:

“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.” (Grifos nossos)

---

<sup>14</sup> Art. 5º, XX, da Constituição Federal.

<sup>15</sup> Recurso Especial nº 1.280.871.

Ainda a respeito dessa norma, importa destacar que a Lei Federal nº 6.766/1979 foi aprovada em um contexto de rápida urbanização e forte migração campo-cidade. Ela foi formulada para suprir a legislação anterior<sup>16</sup> que versava sobre as relações de consumo e comercialização da terra, sem tratar de parâmetros que garantissem a qualidade da cidade. Assim, a norma representou um grande avanço para o planejamento urbano. Contudo, a doutrina urbanística, a exemplo de Maricato (2001), tece críticas ao texto, pois, quando ele foi aprovado, já estava defasado em relação à realidade de informalidade urbana, na medida em que suas rígidas exigências acabavam por inviabilizar o acesso da população mais vulnerável 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 Federal nº 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 de 2016<sup>17</sup>, ou a dispensa de autorização legislativa para alienação de bens da administração pública direta, autárquica e fundacional<sup>18</sup>.

A autorização da venda direta de lotes gerou efeitos imediatos na atuação da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap). Com a inovação, os moradores passaram a ser convocados, por edital, para exercer o direito de compra. A precificação dos lotes passou a se basear no valor de mercado, do qual são deduzidos os investimentos em infraestrutura e a respectiva valorização decorrente deles.

Embora sujeita a críticas, a Lei conferiu certa autonomia ao tema da regularização fundiária, que se desvinculou, em parte, dos dispositivos das Leis Federais nºs 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos) e 6.766/1979. Assim, alterou-se a Lei Lehmann para se criar a modalidade de loteamento de acesso controlado<sup>19</sup>, no qual as áreas comuns continuam sob o domínio público e cujo

---

<sup>16</sup> Regulamentavam a matéria os Decretos-Lei nºs 58/1937 e 271/1967.

<sup>17</sup> Art. 98 da Lei nº 13.465/2017.

<sup>18</sup> Art. 89 do Decreto nº 9.310/2018, que institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana.

<sup>19</sup> “Art. 2º. (...) (...)”

controle de acesso a esse tipo de loteamento deverá ser regulamentado 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 se criar a figura do condomínio de lotes<sup>20</sup>, no qual se permite que haja, em terrenos, 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 instituto do concurso voluntário, no qual as áreas comuns passam ao domínio público no momento do registro do loteamento, ainda que a gleba seja particular. Destaque-se que a implantação do condomínio de lotes permanece regulada pela legislação urbanística, nos termos do § 2º do art. 1.358-A, devendo observar os índices e parâmetros de ocupação do solo.

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 integralmente quando da atualização da Lei Federal nº 6.766/1979. Segundo Gomes et al (2017), o Projeto de Lei nº 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.

---

§ 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.”

<sup>20</sup> “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.”



## V – Regulamentação no Distrito Federal

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 horizontais suscetíveis a ações judiciais. Destaca-se a tentativa de regulamentar a matéria por meio da Lei Distrital nº 4.893/2012 e da Lei Complementar Distrital nº 869/2013, ambas declaradas inconstitucionais em virtude de vícios formais.

Nesse sentido, a mera previsão legal do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado não tem a capacidade, por si só, de legalizar os cercamentos. É imperioso avaliar a viabilidade técnica e jurídica de conversão dos loteamentos fechados nas referidas tipologias de parcelamento, bem como 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 Distrital nº 39.330, que regulamenta o controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado, conforme previsão do § 8º do art. 2º da Lei Federal 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 – SUPAR<sup>21</sup>, que informou que o texto se baseou nos parâmetros urbanísticos da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (Lei Complementar Distrital nº 948/2019), que não condizem com a realidade dos condomínios horizontais.

---

<sup>21</sup> 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 fechados.

Insta destacar que a espécie normativa do decreto é via limitada a detalhar regras estabelecidas em lei. Apenas uma nova lei poderá inovar o direito e criar parâmetros específicos voltados ao tratamento dos muros e das guaritas, além de determinar a quem cabe a responsabilidade pela gestão das vias e dos espaços de uso comum.

Por conseguinte, encontra-se em elaboração, desde 2019, um Projeto de Lei Complementar – PLC<sup>22</sup> que regulamentará o tema no Distrito Federal. Desde então, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH convocou audiências públicas e seminários, além de submeter a minuta ao Conselho de Planejamento Territorial e Urbano – Conplan, para promover a participação da sociedade civil.

O texto apresentado propõe a seguinte classificação para os parcelamentos em questão:

- **loteamento fechado:** subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, cujo perímetro da gleba resultante é cercado ou murado, havendo outorga de uso das áreas públicas internas ao empreendimento pelo Poder Público, sendo o uso dos lotes exclusivamente residencial;

- **loteamento de acesso controlado:** parcelamento com controle de acesso, sendo vedado o impedimento de acesso aos não residentes, pedestres ou condutores de veículos, às áreas públicas ou lotes com uso diverso do residencial, permitida a exigência de identificação e cadastro; e

- **condomínio de lotes:** subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, constituído por unidades autônomas, em que as vias internas e demais áreas condominiais são de propriedade e de responsabilidade comum dos titulares dos lotes, sendo aplicadas as regras definidas pela convenção quanto ao acesso de visitantes.

O texto prevê a classificação dos parcelamentos em duas categorias<sup>23</sup> (A e B), a depender de critérios de hierarquia viária e os usos dos lotes que se encontram cercados. Na categoria A, serão permitidos loteamentos fechados,

---

<sup>22</sup> A minuta do Projeto de Lei Complementar está disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/consultas-publicas-2022/>. Acesso em: 26/05/2022.

<sup>23</sup> Ver arts. 4º e 5º da minuta de PLC.

condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado, e deve existir, na área cercada, apenas vias locais e lotes destinados a uso exclusivamente residencial ou Institucional Privado (INST), nos termos da Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Havendo (I) interferência em vias arteriais, coletoras, de atividades, parque, de circulação, de circulação de vizinhança ou de circulação expressa; (II) lotes destinados a uso diverso do residencial; ou (III) lotes destinados a uso Institucional Equipamento Público (INST-EP), a categoria adequada será a B, que abrangerá tão somente loteamentos de acesso controlado.

Segundo a minuta, haverá outorga, mediante concessão de uso, em loteamentos fechados. Não haverá outorga em condomínios de lotes ou loteamentos de acesso controlado, ressalvadas, neste último caso, as hipóteses de opção de uso exclusivo pelos moradores dos Espaços Livres de Uso Público – ELUPs, os quais deverão ser discriminados pelo requerente. Cabe mencionar que a modalidade condomínio de lotes se aplicará a novos parcelamentos ou áreas de regularização que contenham essa especificação em seu projeto de urbanismo antes do registro cartorial, devendo ocorrer, concomitantemente, o registro do condomínio de lotes e do projeto de regularização fundiária.

Por fim, são previstos na minuta de PLC parâmetros de ocupação do solo, descontos sobre o valor da outorga, a depender da proporção entre a área pública ocupada e a área total ocupada, e a possibilidade de pagamento em contraprestação social, não pecuniária. Esses são alguns aspectos que ainda estão sendo debatidos, especialmente o que diz respeito aos valores devidos pela outorga das áreas públicas. Atualmente, aguarda-se a manifestação da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF) quanto à legalidade da minuta de PLC.

## VI – Considerações finais

De todo o exposto, nota-se a complexidade que permeia o tema dos condomínios horizontais. Atualmente, parece se aproximar uma solução jurídica mais efetiva por meio da qual se poderá, de fato, regulamentar os cercamentos e as guaritas desses loteamentos.

No entanto, é necessário avaliar a matéria de modo amplo, considerando não apenas sua legalidade, mas também os impactos sociais,

ambientais, econômicos e urbanísticos atrelados à consolidação dos condomínios horizontais 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 resultado 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 para baixos níveis de urbanidade e convívio em comunidade. Soma-se a isso o fato de grande parte dos parcelamentos irregulares ocupar áreas ambientalmente sensíveis, fundamentais para a preservação de recursos hídricos e do equilíbrio ambiental.

Por outro lado, é evidente a irreversibilidade do atual processo de urbanização, resultante 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 da última atualização do PDOT, iniciam-se as discussões sobre sua revisão, em cumprimento do art. 40 do Estatuto da Cidade e do art. 317 da LODF. 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 formalmente constituído que demonstra interesse na região, especialmente na área situada ao longo da DF-140, onde está localizado, imediatamente após a divisa com Goiás, o empreendimento Alphaville Brasília.

Quanto à discussão jurídica sobre os condomínios horizontais, há muita expectativa acerca da atualização da Lei Federal nº 6.766/1979 pelo Congresso Nacional. Mudanças no marco legal do parcelamento do solo urbano poderão, além de pôr fim a entraves e controvérsias legais, lançar novos olhares sobre a informalidade das cidades brasileiras. No DF, espera-se que uma futura lei complementar a respeito do tema possa não apenas garantir segurança jurídica aos moradores, mas também, por meio de seus parâmetros de ocupação do solo, minimizar os danos causados ao meio ambiente e ao seu entorno urbano, conferindo permeabilidade aos loteamentos fechados e possibilitando maior interação com a cidade extramuros.

## X – Referências bibliográficas

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

DERNTL, M. F. **Brasília e suas unidades rurais: planos e projetos para o território do Distrito Federal entre fins da década de 1950 e início da década de 1960**. Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material, v. 28, p. 1–32, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). Tribunal de Contas. **Estudos sobre a utilização de bens públicos por terceiros**. Brasília: Seção de Documentação, 2003. Disponível em: <[https://biblioteca.tc.df.gov.br/?page\\_id=154](https://biblioteca.tc.df.gov.br/?page_id=154)>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

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.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL (IPHAN). **Roteiro dos acampamentos pioneiros no Distrito Federal**. Brasília: Iphan-DF, 2016.

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

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal**. Texto para Discussão - n. 18 (2016) - Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

KRONENBERGUER, B. da C.; HOLANDA, F. R. B. **Equipar e democratizar: regulando a instância pública**. Anais XVIII ENANPUR, Natal, 2019.

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/>>. Acesso em: 25 de maio de 2022.

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