

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

**ADRIANA CARLA SOUZA CROMWELL**

**OS LOTEAMENTOS URBANOS DE ACESSO CONTROLADO E SEUS IMPACTOS  
NO USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS SEGREGADOS, NO MUNICÍPIO DE MANAUS**

**MANAUS**

**2018**

**ADRIANA CARLA SOUZA CROMWELL**

**OS LOTEAMENTOS URBANOS DE ACESSO CONTROLADO E SEUS IMPACTOS  
NO USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS SEGREGADOS, NO MUNICÍPIO DE MANAUS**

Dissertação apresentada ao Programa de  
Mestrado em Direito Ambiental da  
Universidade do Estado do Amazonas,  
como requisito para obtenção do título de  
Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Valmir César  
Pozzetti.

**MANAUS**

**2018**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

**ADRIANA CARLA SOUZA CROMWELL**

### **OS LOTEAMENTOS URBANOS DE ACESSO CONTROLADO E SEUS IMPACTOS NO USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS SEGREGADOS, NO MUNICÍPIO DE MANAUS**

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, da Universidade do Estado do Amazonas, pela comissão julgadora abaixo identificada.

**Manaus, 1 de março de 2018.**

---

**Prof. Dr. Valmir César Pozzetti**  
(Presidente - ESO/UEA)

---

**Profa. Dra. Izaura Rodrigues Nascimento**  
(Membro Interno - ESO/UEA)

---

**Profa. Dra. Jaiza Maria Pinto Fraxe**  
(Membro Externo – Faculdade DeVry – Martha Falcão)

## DEDICATÓRIA

Dedico, primeiramente, a minha mãe, Maria José de Souza Cacheado, meu exemplo de força, e por ter, dignamente, me apresentado o caminho da retidão e perseverança.

Ao meu marido e grande amor, Elio, por sua suavidade, companheirismo, apoio incondicional e, principalmente, pela compreensão em razão da minha ausência nos últimos dois anos.

À minha amada filha Luciana, por ser amiga e me apoiar nas minhas decisões e escolhas, compreendendo que a privação de minha companhia seria temporária, e em razão de um projeto de vida.

À minha querida filha do coração, Juliana, por todo carinho concedido diariamente.

À minhas irmãs, irmãos e demais familiares pelo apoio constante.

Às amadas Dandara, Dayla, Natasha, Tâmara e Thaísa ... meu inesquecível *Staff*, cujas amizades foram verdadeiros presentes de Deus no mestrado. Sem vocês essa jornada teria sido muito mais difícil, pois representaram o amor, a alegria, a leveza, e o porto seguro nas horas de incertezas.

Amo todos vocês!

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, por minha vida e por tudo quanto permitiu fosse conquistado.

Agradeço a minha família e amigos pela compreensão de minhas ausências constantes.

Agradeço ao amigo Felipe Braga, pelo apoio e incentivo desde minha experiência inicial como aluna especial do programa, sempre me auxiliando na realização da pesquisa. E a Idelcleide Cordeiro, pelo apoio para ingresso no mestrado.

Agradeço, em especial, a meu Orientador, Professor Dr. Valmir Cesar Pozzetti, pelo carinho com o qual sempre nos recebe em sala de aula, bem como pela inestimável contribuição para a realização deste trabalho, pois, com muita dedicação, dividiu seu valioso conhecimento apoiando-me incondicionalmente nessa trajetória acadêmica. Meu respeito e admiração!

Agradeço às Professoras Dra. Izaura Rodrigues Nascimento e Dra. Jaiza Maria Pinto Fraxe, pelas valorosas contribuições na minha qualificação.

Agradeço aos demais professores do Mestrado, pelas experiências vividas e ensinamentos compartilhados ao longo desses dois últimos anos.

Agradeço aos demais colegas da Turma 2016, por terem dividido comigo alguns dos melhores momentos de minha vida, em especial a Marie Joan, Antônio, Armando e Tibério.

Agradeço a Raimunda Albuquerque Oliveira, Secretária deste Programa de Pós-graduação, a quem devo prestar homenagens pela forma carinhosa e sempre prestimosa com a qual nos acolheu, e em nome de quem quero agradecer todos os demais servidores do mestrado.

Agradeço aos colegas da Procuradoria Geral do Município, em especial a Taynah Litaiff A. C. Peres, pelo apoio e compreensão, cujo agradecimento é extensivo aos demais colegas da minha especializada, por permitirem minha dedicação exclusiva na etapa final do mestrado.

Agradeço aos colegas Fernanda Mattos, Ellen Frota e Walter Siqueira, da Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo, pelo auxílio quanto ao material para a pesquisa.

## EPÍGRAFE

A menos que modifiquemos  
a nossa maneira de pensar,  
não seremos capazes  
de resolver os problemas  
causados pela forma  
como nos acostumamos  
a ver o mundo.

*Albert Einstein*

## RESUMO

Os centros urbanos experimentam nas últimas décadas expressivo processo de expansão, provocando intenso crescimento das cidades. Esse cenário contribui significativamente para que as áreas urbanas das cidades se desenvolvam de forma desordenada, acarretando crescimento acelerado com expressivo aumento de seus habitantes, gerando grandes problemas de ordem ambiental relacionados à infraestrutura, moradia, mobilidade urbana, transporte, entre outros. Apesar da garantia constitucional de moradia digna, a realidade urbana demonstra grande contradição entre espaços residenciais amplamente arborizados, atendidos por infraestrutura adequada para assentamento habitacional (normalmente acessível à parcela da população mais abastada), dotados de áreas verdes e de lazer, em oposição à maioria dos indivíduos, que acabam por se instalar em moradias informais improvisadas à margem da legalidade urbanística e com inevitável degradação ambiental e baixa qualidade de vida. Nesse cenário, em busca de maior segurança, surgem os loteamentos (com instalação de cancelas e/ou guaritas com controle de acesso) para, sem amparo legal, transformá-los em ‘condomínios de fato’, conhecidos como ‘loteamentos fechados’, privando a população do entorno do direito de usufruir os espaços públicos inseridos nesses espaços. Porém, recentemente foi editada a Lei nº 13.465/2017, instituindo nova modalidade de parcelamento do solo, denominado ‘loteamento de acesso controlado’, legitimando, então, os antigos ‘loteamentos fechados’. Nesse contexto, a presente pesquisa investiga como a comunidade local pode ter garantido e efetivado o direito ao usufruto das áreas públicas inseridas nesses espaços e qual a solução jurídica para assegurar o direito dos indivíduos que vivem fora desses loteamentos a fruir de espaços como praças, ruas e áreas de lazer, cujo acesso fica restringido apenas aos residentes na nova espécie de loteamento. A linha de pesquisa escolhida é a de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável. O método científico é o dedutivo; quanto aos meios, o da pesquisa bibliográfica e documental; e quanto aos fins, qualitativa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Meio Ambiente; Urbanístico; Loteamento; Espaços Públicos.

## **ABSTRACT**

The urban centers experience in the last decades expressive process of expansion, causing intense growth of the cities. This scenario contributes significantly to the urban areas of cities developing in a disorderly way, leading to accelerated growth with significant increase of its inhabitants, generating major environmental problems related to infrastructure, housing, urban mobility, transportation, among others. Despite the constitutional guarantee of decent housing, urban reality shows a great contradiction between ample green spaces, served by adequate infrastructure for housing settlement (usually destined to plots of the population with better economic situation), with green areas and leisure, as opposed to majority of individuals, who eventually settle in improvised informal housing outside the urban legality and with inevitable environmental degradation and low quality of life. In this scenario, in search of greater security, allotments arise, (with the installation of gates and/or guaritas with access control), to, without legal protection, transform them into 'de facto condominiums', known as 'closed lots', depriving the population surrounding the right to enjoy the public spaces inserted in these spaces. However, Law No. 13,465 / 2017 was recently enacted, instituting a new modality of land subdivision, called 'controlled access land subdivision', legitimizing the old 'closed subdivisions'. In this context, the present research investigates how the local community can have guaranteed and realized the right to the usufruct of the public areas inserted in these spaces and what the legal solution to assure the right of the individuals who live outside these allotments to fruir of spaces like squares, streets and leisure areas, whose access is restricted to residents of the new kind of subdivision. The research line chosen is the conservation of natural resources and sustainable development. The scientific method is the deductive; the means of bibliographical and documentary research; and as for the ends, qualitative.

**KEYWORDS:** Environment; Urbanistic; Allotment; Public spaces.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CMMAD	Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
EBAP	Escola Brasileira de Administração Pública
FMDU	Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
IMPLURB	Instituto Municipal de Planejamento Urbano
LOMAN	Lei Orgânica do Município de Manaus
ONU	Organização das Nações Unidas
PGM	Procuradoria Geral do Município
PGR	Procuradoria Geral da República
PMAU	Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo
REURB	Regularização Fundiária Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TJRN	Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TJSP	Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
Gn	grifo nosso
Gns	grifos nossos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
<b>1 O URBANISMO DESCONTROLADO E SEUS REFLEXOS</b>	<b>16</b>
1.1 Cidades e a importância do meio ambiente	18
1.2 A urbanização da cidade de Manaus	25
1.3 Princípios do Direito Urbanístico	30
1.4 Desenvolvimento sustentável, crescimento populacional e justiça social urbana...	37
<b>2 ESPAÇO PÚBLICO COMO DIREITO UNIVERSAL</b>	<b>54</b>
2.1 Cidadania e direitos sociais	56
2.2 Importância do espaço público urbano	59
2.3 Preservação do espaço público urbano e sua função social	62
2.4 Proteção legal do direito ao espaço público	65
<b>3 URBANIZAÇÃO, URBANIFICAÇÃO E OS ‘CONDOMÍNIOS DE FATO’</b>	<b>74</b>
3.1 Modalidades de parcelamento do solo urbano	76
3.2 Requisitos urbanísticos para o loteamento	81
3.3 Bens públicos nos loteamentos	87
3.4 O surgimento dos ‘loteamentos fechados’ ou ‘condomínios de fato’ como modalidade extralegal de parcelamento do solo urbano	94
<b>4 LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO NA LEI Nº 13.465/2017</b>	<b>110</b>
4.1 A Lei nº 13.465/2017 e as alterações promovidas na Lei nº 6.766/79	111
4.2 Loteamento de acesso controlado como nova modalidade de parcelamento do solo e a vedação de impedimento de ingresso a não residentes...	115
4.3 Efetividade do direito da comunidade do entorno às áreas públicas e os “guetos de pobreza”	120
4.4 Necessidade Município de Manaus regulamentar a garantia de usufruto da comunidade local às áreas públicas inseridas no ‘loteamento de acesso controlado’	127
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>142</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

O meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é essencial à vida e vital para a preservação da própria espécie humana, tendo o texto constitucional estabelecido o dever de todos defendê-lo e preservá-lo, não apenas para os atuais habitantes do planeta, mas também para as gerações futuras.

Dentre os aspectos que o classificam, destaca-se o meio ambiente artificial, considerado como aquele que é construído pelo homem, a partir da ocupação dos espaços naturais que, pela ação humana, transforma-os em artificiais. Essas manifestações humanas (construções) se refletem na modificação do ambiente natural, delimitando o espaço territorial urbano.

O espaço urbano, sendo definido como o espaço das cidades, onde o homem desenvolve suas atividades, numa integração local, cujo ambiente se constitui de casas, edifícios, indústrias, e no qual ocorrem práticas econômicas, sociais e culturais, necessário se faz o estabelecimento e a observância de regras para se manter a qualidade de vida desse ambiente, notadamente quando há expressivo crescimento populacional.

A partir da segunda metade do século XX, com a intensificação da atividade industrial, os centros urbanos experimentaram expressivo processo de expansão que redundou num intenso crescimento das cidades.

A vida da sociedade pós-industrialização contribuiu significativamente para que a área urbana das cidades se desenvolvesse de forma desordenada, acarretando crescimento acelerado da urbe e, conseqüentemente, do número de seus habitantes.

Tal fenômeno acarreta grandes problemas de ordem ambiental, e, para que as cidades sejam capazes de responder adequadamente às necessidades humanas, é necessário buscar soluções para problemas diversos, em áreas como infraestrutura, moradia, mobilidade urbana, transporte, entre outros; isto com o fim de que as cidades sejam capazes de responder adequadamente as necessidades humanas.

Esse quadro de crescimento desordenado repercute na qualidade ambiental preconizada pelo texto da Constituição da República, a qual consagrou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado com vistas a garantir sadia qualidade de vida aos indivíduos pertencentes a esta e às gerações vindouras.

Dentre os direitos sociais que passaram a ser tutelados expressamente no texto constitucional, destacam-se a moradia, o trabalho, a segurança e o lazer, direitos fundamentais que estão intimamente relacionados à dignidade humana.

Todavia, no tocante à moradia digna, a realidade urbana no Brasil demonstra grande contradição entre espaços residenciais amplamente arborizados, atendidos por infraestrutura adequada para assentamento habitacional (normalmente acessível à parcela da população em melhor condição social), dotados de áreas verdes e de lazer, em oposição a grande maioria dos indivíduos, que acabam por se instalar em moradias informais improvisadas ou em loteamentos irregulares, à margem da legalidade urbanística e com inevitável degradação ambiental e baixa qualidade de vida.

Sabe-se que o ser humano está no centro das preocupações do desenvolvimento sustentável, por possuir direito a uma vida produtiva e saudável, a qual deve se harmonizar com a natureza. Assim, sendo o meio ambiente sadio essencial à vida, e o espaço urbano uma representação do meio ambiente artificial, regras devem ser observadas para que seja possível manter a qualidade de vida nesses espaços.

Uma vez que é a cidade retrato do ambiente artificial, e constitui um relevante aspecto do meio ambiente, fazem-se necessárias políticas públicas que busquem resguardar a qualidade ambiental e salubridade dos seus espaços. A Constituição Federal de 1988 introduziu um novo cenário da Política Urbana nacional, preconizando diretrizes de desenvolvimento para a ordenação das cidades, objetivo este que foi levado a efeito com o advento da Lei nº 10.257/2000, denominado Estatuto das Cidades, cuja norma representa grande avanço na busca por um território urbano mais justo e mais democrático, dando grande ênfase a função social da propriedade.

Porém, a realidade urbanística atual demonstra o crescimento de habitações construídas a partir de loteamentos. E, sendo o loteamento uma das formas de parcelamento do solo, regulado pela Lei nº 6.766/79, o qual pressupõe a divisão de uma gleba em lotes destinados à edificação com criação de novas vias de circulação ou a ampliação das existentes, tem-se que a configuração dessa modalidade de ordenamento urbano encontra limites normativos.

Ocorre que, nas últimas décadas, intensificou-se o surgimento de loteamentos chamados de ‘condomínios de fato’, como uma modalidade diversa daquela originariamente disciplinada pela Lei nº 6.766/79, pois, a partir do seu fechamento por muros ou cercas e a instalação de mecanismos de controle de acesso (portarias ou cancelas), as áreas primitivamente públicas ficaram restritas ao usufruto dos indivíduos residentes nas áreas intramuros.

É importante frisar que esses denominados ‘condomínios de fato’, constituídos a partir de loteamentos, despontam na realidade urbanística em razão do estado de insegurança que se

instala nas grandes cidades, levando as pessoas a buscarem maior proteção para suas moradias, isolando-se, por assim dizer, em recantos privativos de habitações sob permanente vigilância.

Dessa forma, o surgimento dos ‘condomínios de fato’ ocorreu como modalidade extralegal de parcelamento do solo, considerando que a Lei nº 6.766/79 não previu tal modelo de loteamento.

Esse modo de constituição de moradias (a partir de ‘loteamentos fechados’ — guardados por cercas e muros), impõe ao Poder Público o dever de também olhar para a qualidade de vida das pessoas que permanecem vivendo do lado de fora desses muros e que, muitas vezes, são privadas do usufruto de áreas verdes e de lazer originariamente públicas.

Nesse contexto, foi editada a Lei nº 13.465/2017, instituindo nova modalidade de parcelamento do solo, denominado ‘loteamento de acesso controlado’, legitimando, então, os antigos ‘condomínios de fato’. A presente pesquisa investiga como a comunidade local pode ter garantido e efetivado o direito ao usufruto das áreas públicas inseridas nesses espaços e qual a solução jurídica para assegurar o direito dos indivíduos que vivem fora desses loteamentos a fruir de espaços como praças, ruas e áreas de lazer cujo acesso fica especialmente destinado aos residentes na nova espécie de loteamento.

Assim, a pesquisa apresenta o seguinte problema: de que forma pode-se garantir aos cidadãos a acessibilidade aos espaços públicos urbanos nas cidades brasileiras, frente ao surgimento expressivo de ‘loteamentos fechados’ que excluem o direito das pessoas ao usufruto de bens ambientais?

A pesquisa tem por objetivo analisar o direito das comunidades do entorno desses loteamentos, as quais, a partir do seu fechamento (com a instalação de controle de acesso, cujo ingresso, em regra, fica restrito aos moradores), sofrem limitação ao uso e gozo das áreas públicas comuns. Serão examinadas as legislações nacional e local, a fim de averiguar os mecanismos jurídicos disponíveis para que os indivíduos que experimentam a privação do usufruto dos espaços públicos localizados nos “loteamentos fechados” possam ter assegurado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como estudar formas alternativas de viabilizar esse direito, seja pela aplicação das regras legais existentes, seja pela propositura de novas normas que possam dar maior efetividade ao direito de fruir e gozar das áreas públicas.

Esta pesquisa se justifica tendo em vista que os cidadãos com poder aquisitivo maior estão se enclausurando em “condomínios” surgidos a partir de “loteamentos fechados”, limitando o acesso de cidadãos economicamente menos favorecidos a espaços públicos, fato

este que deixa de assegurar os direitos das comunidades do entorno dessas áreas residenciais ao usufruto de áreas públicas e de circulação (principalmente aquelas voltadas ao lazer dos indivíduos, essenciais à qualidade de vida).

Quanto à metodologia, a presente pesquisa pautou-se no método hipotético-dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com uso da legislação, doutrina e jurisprudência e, quanto aos fins, a abordagem é qualitativa.

No primeiro capítulo será abordado o urbanismo descontrolado e seus reflexos, analisando as formas de enfrentamento do problema atinente à temática urbana no que se refere ao crescimento desordenado das cidades que geram impactos ambientais daí decorrentes. Desse modo, serão apresentadas breves considerações acerca do surgimento das cidades, sua evolução enquanto organização de pessoas em torno de objetivos comuns, perpassando pelo fenômeno da urbanização na era moderna, com ênfase nos aspectos do meio ambiente natural e artificial. Em seguida, será abordada a urbanização na cidade de Manaus. Serão, ainda, objeto de reflexão os princípios informadores do direito urbanístico, e a importância dessa ciência no cotejo da temática relacionada ao desenvolvimento sustentável das cidades e ao crescimento populacional, com efetividade da justiça social urbana para garantir os direitos sociais indispensáveis à dignidade humana.

O segundo capítulo se voltará ao espaço público como direito universal humano e ao direito à cidade, explorando conceitos de cidadania e direitos sociais, fundamentais ao desenvolvimento humano, além de analisar a importância desses espaços e de sua preservação em favor dos indivíduos que habitam a urbe. Posteriormente, serão apresentadas as normas de proteção legal dos espaços públicos e a necessidade de se realizar adequado planejamento urbano e, conseqüentemente, uma política habitacional voltada às populações localizadas nas áreas urbanas, papel que recai sobre os Entes Federados, mas sobretudo, sobre os Municípios.

O terceiro capítulo versará sobre as modalidades de parcelamento do solo urbano previstas na Lei nº 6.766/79, demarcando as diferenças entre desmembramento e loteamento para aprofundar a pesquisa sobre os loteamentos e abordar os requisitos urbanísticos exigidos na legislação para essa espécie de parcelamento. Serão analisados também os bens públicos nos loteamentos, sua definição e espécies para, posteriormente, tratar do surgimento dos ‘condomínios de fato’ como modalidade extralegal de parcelamento do solo na realidade urbana das cidades.

O quarto capítulo trará as principais alterações promovidas na Lei nº 6.766/79 em decorrência da edição da Lei nº 13.465/2017. Posteriormente, proceder-se-á uma análise da nova modalidade de parcelamento do solo urbano instituído por este novo diploma legal

denominado ‘loteamento de acesso controlado’, avaliando dispositivos que versam sobre o ingresso de pessoas não residentes ao interior desses condomínios para acesso a áreas públicas. Serão também discutidas a efetividade do direito da comunidade do entorno às áreas públicas e a formação de *guetos de pobreza* em razão desse enclausuramento das pessoas com melhor poder aquisitivo em suas residências cercadas por muros e vigilância constante, destoando do ideal de cidade integrada às pessoas. Por fim, será averiguada a necessidade de regulamentação municipal para garantia de usufruto da comunidade local às áreas públicas inseridas no loteamento de acesso controlado como novo modelo de parcelamento do solo.

A linha de pesquisa escolhida é a de conservação dos recursos naturais e desenvolvimento sustentável, com ênfase nos subitens desenvolvimento sustentável e políticas públicas.

Formas de solucionar os problemas levantados serão estudadas sob o enfoque da função social da propriedade, levando em conta a possibilidade e a necessidade do Município de Manaus — assim como os demais municípios brasileiros —, promover a regulação das formas de asseguarção do direito de usufruto às áreas públicas inseridas nos loteamentos de acesso controlado, principalmente considerando que o fechamento desses espaços dificulta a efetivação da garantia de vida saudável.

Com o desenvolvimento desta pesquisa, e na busca pelo meio ambiente preservado, apresenta-se mais uma forma de acautelamento para a efetivação de uma proteção mais eficaz do direito à sadia qualidade de vida indistintamente a todos os indivíduos.

## 1 O URBANISMO DESCONTROLADO E SEUS REFLEXOS

O intenso crescimento das cidades tem contribuído sobremaneira para que o espaço urbano se desenvolva desordenadamente, constituindo um dos maiores problemas contemporâneos a ser enfrentado pelos governos locais, e cuja discussão tem se intensificado sensivelmente no meio acadêmico.

Tal problema reflete-se significativamente no comprometimento da sadia qualidade de vida da população que compõe a urbe<sup>1</sup>, notadamente se considerarmos a eclosão populacional, agravada em razão do *déficit* habitacional impulsionado pela acelerada urbanização ocorrida no Brasil a partir do último século e pela insuficiência de políticas públicas para equilibrar a situação. Segundo Silva (2010, p. 26), a urbanização é o termo empregado para “designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural”. E justifica o mesmo autor que esse processo de expansão populacional da área urbana em relação à rural “não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”.

Essa concentração urbana deve-se à migração das populações rurais para as áreas centrais das cidades e, segundo Silva (2010, p. 27), “decorreu de fatores nem sempre desenvolvimentistas, como o êxodo rural, por causa da má condição de vida no campo e da liberação de mão-de-obra em razão da mecanização da lavoura ou da transformação de plantações em campos de criação de gado”.

Essa migração rural ocorreu, sobretudo, a partir da Revolução Industrial. De acordo com Silva (2010, p. 26), “a urbanização da humanidade é um fenômeno moderno, fenômeno da sociedade industrializada. A Revolução gerou a urbanização, transformando os centros urbanos em grandes aglomerados de fábricas e escritórios permeados de habitações espremidas e precárias”.

Tal precariedade acarreta, então, uma das principais dificuldades sociais experimentadas no mundo moderno, qual seja, o planejamento urbano das cidades — tarefa desafiadora para os entes governamentais e a sociedade como um todo, especialmente quando se está diante de um expressivo e exponencial aumento populacional. Nesse sentido, Silva (2010, p. 27) esclarece que “a urbanização gera enormes problemas. Deteriora o ambiente urbano. Provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas

---

<sup>1</sup> A palavra urbe deriva do latim *urbs*, que significa cidade; é utilizada por vários autores como um sinônimo para cidade, indicando um aglomerado populacional humano (a exemplo de José Afonso da Silva e Hely Lopes Meirelles).

de higiene e de saneamento básico. Modifica a utilização do solo e transforma a paisagem urbana”.

Pode-se, então, dizer que a cidade contemporânea se tornou sinônimo de desordem e caos social diante do crescimento populacional, pois, de acordo com Antunes (2014, p. 472) “a economia industrial e de escalada é essencialmente urbana. As estatísticas mais modernas indicam um número cada vez maior de pessoas vivendo em cidades [...] o caos gerado pela urbanização e pela industrialização produz consequências somente agora avaliadas”.

Nesse sentido, Guimarães (2010, p. 498) aponta que “existe um consenso no debate político e na sociedade em relação às cidades do Brasil: os grandes centros urbanos estão congestionados. Além disso, os problemas urbanos existentes serão amplificados com o crescimento populacional estimado para as próximas décadas”, o que denota um distanciamento do ideal ordenamento dos espaços urbanos e desafia a atuação do Poder Público.

Ainda segundo Guimarães (2010, p. 282), cabe aos entes municipais “a difícil e fundamental tarefa de avaliar a cidade como um todo, verificando em seu território a melhor solução para os problemas gerados pela urbanização descontrolada, bem como prevenir situações de risco social, organizando áreas e estimulando a regularização fundiária”. Partindo desse raciocínio, tem-se que a urbanização descontrolada advém de um espaço urbano complexo, onde se observam rápidas e significativas transformações espaciais que refletem na vida de seus habitantes, razão pela qual deve haver incessante preocupação com a ordenação territorial das cidades.

Desse modo, resta ao Poder Público a tarefa de diagnosticar os problemas das cidades, bem como avaliar os meios que se mostrem mais eficazes para enfrentá-los e, efetivamente, solucioná-los. Neste ponto tem lugar o urbanismo, apresentado por Silva (2010, p. 31) como “ciência do estabelecimento humano, preocupando-se substancialmente com a racional sistematização do território, como pressuposto essencial e inderrogável de uma convivência sã e ordenada dos grupos de indivíduos que nele transcorre sua própria existência”.

Por sua vez, Meirelles (2008, p. 522) destaca o urbanismo como “o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Dessa forma, o urbanismo deve permear as preocupações dos poderes estatais e da sociedade como um todo para que haja uma sadia qualidade de vida em harmonia com o meio ambiente.

Assim, a relação do urbanismo e o desenvolvimento das cidades pressupõe que haja equilíbrio com o meio ambiente, o que desafia a sociedade (e, sobretudo, a comunidade

científico-acadêmica) a debruçar-se sobre as formas de enfrentamento do problema atinente a temática urbana no que toca a seu pujante crescimento desordenado, o qual reclama a adoção de políticas públicas relacionadas ao planejamento das cidades capazes de solucionar, ou ao menos minimizar, os impactos ambientais decorrentes da frenética e desenfreada ocupação dos espaços da urbe.

### 1.1 Cidades e a importância do meio ambiente

O desenvolvimento das cidades, desde sua origem até a urbanização, está relacionado a estágios de organização humana.

Conforme Silva (2010, p. 19) “as primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3500 a.C. no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates, mas o fenômeno urbano se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX ”.

Silva (2010, p. 20-21) indica que “são três os estágios intermediários das cidades desde sua origem até a época da urbanização, e relacionam-se com três níveis de organização humana”. De acordo com o autor, esses estágios correspondem ao “pré-urbano”, “à sociedade pré-industrial” e a “cidade industrial moderna”, oportunidade em que explica cada uma dessas fases:

O **primeiro estágio é o pré-urbano** e se liga à *sociedade gentílica*, consistente em pequenos grupos homogêneos e auto-suficientes, dedicados inteiramente à busca de alimentação. Podemos acrescentar que esses pequenos grupos, referidos por Sjoberg, são de base familiar, constituindo *clãs* ou *gentes*, cujo processo evolutivo provocaria o aparecimento de agrupamentos mais complexos, como as *frátrias*, as *tribos* e *confederações de tribos*, que, situando-se num espaço físico permanentemente, gerando excedente da produção de alimentos e condicionando, mais tarde, a especialização do trabalho com o surgimento da propriedade privada e de uma classe dirigente, **dão origem à cidade**, consoante síntese de Fustel de Coulanges, que concorda, em essência, com Morgan [...]. O **segundo estágio** começa com o aparecimento da cidade e corresponde, no esquema de Sjoberg, à *sociedade pré-industrial, quando já se dispunha da metalurgia, do arado e da roda*, elementos capazes de multiplicar a produção e facilitar as distribuições; conta-se também com a palavra escrita [...]. A cidade, então, “era uma ilha urbana no meio de um mar rural”. O **terceiro estágio é o da cidade industrial moderna**, associada a uma organização humana complexa, caracterizada pela educação de massa, um sistema de classes fluido e um **tremendo avanço tecnológico que usa novas fontes de energia**. (gns).

Os agrupamentos humanos do primeiro estágio, denominado de “pré-urbano”, constituíam-se como organizações simples de base familiar. Assim, as cidades surgiam a partir da reunião comunitária de pessoas. De acordo com Coulanges (2009, p. 111) “as tribos que se agrupavam, para formar uma cidade”.

A reunião dessas tribos poderia se justificar por diversas circunstâncias. Porém, segundo Coulanges (2009, p. 143), “pouco importa procurar a causa que determinou que

várias tribos vizinhas se unissem. A união foi ora voluntária, ora imposta pela força superior de uma tribo, ora pela vontade potente de um homem. O que é certo é que o laço da nova associação foi ainda um culto”.

A fé era fator de união para formação das cidades, pois, segundo Coulanges (2009, p. 150), “a fundação de uma urbe era sempre um ato religioso”. O autor indica que a associação de povos se dava, também, por questões políticas, mas, sobretudo, por razões religiosas, sendo a cidade o lugar para reunião de cultos comuns.

Ao contrário do que ocorre no mundo moderno, onde a aglomeração de moradias com o tempo pode transformar meros vilarejos em grandes cidades, na antiguidade a urbe se formava a partir da tomada de decisão com a finalidade de unir grupos de indivíduos em torno de um objetivo comum, como a escolha de um lugar para celebração dos seus cultos religiosos, conforme revelado por Coulanges (2009, p. 150):

**Não devemos ter das urbes antigas a ideia que nos dão as que vemos elevar-se atualmente.** Constroem-se algumas casas, é uma aldeia; aos poucos o número de casas vai aumentando, é uma urbe; e a gente se une, se for o caso, para cercá-la de um fosso e de uma muralha. Entre os antigos, a urbe não se formava ao longo de muito tempo, pelo lento aumento do número de homens e de construções. **Fundava-se a urbe de uma vez, inteira num só dia.** Mas era preciso que a cidade fosse primeiro constituída, e essa era a obra mais difícil e, normalmente, a mais longa. **Uma vez que as famílias, as fratrias<sup>2</sup> e as tribos houvessem combinado unir-se e ter um mesmo culto, logo se fundava a urbe,** para ser o santuário desse culto comum. (gns).

Sandra Lencioni (2008, p. 114) aponta que o vocábulo ‘urbe’ agrega o sentido de cidade e, amparando-se no sentido etimológico da palavra, elucida:

Segundo o dicionário Etimológico Nova Fronteira da Língua Portuguesa, de autoria de Cunha (1982), a data provável do vocábulo ‘cidade’ data do século XIII, sendo originária da palavra latina *civitas-âtis*. Embora esse dicionário não registre a palavra urbano, **apresenta o vocábulo urbe, que tem o sentido de cidade e se origina da palavra latina *ubs*, *urbis*,** indicando o século XX como datação para o uso da palavra urbe na língua portuguesa. (gn).

Desse modo, das tribos e das famílias que as compunham, se constituíram as cidades, a partir de associações de grupos que, entre si, estabeleceram seus cultos como condição de união. Coulanges (2009, p. 143) indica que “no dia em que se fez essa aliança, a cidade passou a existir”, dando ensejo aos primitivos centros urbanos.

Nesse estágio primitivo denominado por Silva (2010, p. 20) de “pré-urbano”, constata-se que a união de povos, com vistas a aglomerar-se de forma associativa, dera-se tanto por alianças com objetivos comerciais ou de defesa, ou impositiva submissão à dominação de

---

<sup>2</sup> Segundo dicionário Aurélio (FERREIRA, 2009, p. 935), *fratrias* significa “conglomerado de grupos de descendência de tipo unilinear, supostamente ligados por um antepassado comum (ger. Invocado mítica ou cerimonialmente). [...] grupo de germanos”.

outro grupo de poderio prevalente, como em virtude da necessidade de unir-se para divisão do trabalho, ou para a realização de um culto, propiciando a aglomeração de clãs ou tribos para dar início à formação de cidades.

Pode-se dizer que uma cidade se constitui de um agrupamento urbano que, em regra, concentra as populações em uma determinada região, onde são fixadas as moradias e atividades de seus integrantes. Nesse sentido, Leciona Silva (2010, p. 26):

Do ponto de vista urbanístico, um centro populacional **assume característica de cidade** quando possui dois elementos essenciais: (a) as *unidades edilícias* — ou seja, o conjunto de edificações em que **os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais**; (b) os *equipamentos públicos* — ou seja, os **bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias** e destinados à **satisfação das necessidades** de que os **habitantes** não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parques, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esportes etc.). (gns).

Desse modo, resta evidenciado que a palavra “cidade” historicamente precede a ideia de urbano, termo hoje tão utilizado quando se pretende indicar cidade no sentido urbanístico.

Segundo Amorim (2012, p. 26), “a cidade seria a imagem (paradigma) das relações socioeconômicas de uma determinada sociedade em um determinado contexto histórico”. Assim, a definição de cidade acaba por refletir o seu próprio tempo, pautando-se pelo modo de constituição e também de vida de seus habitantes. Esta perspectiva é corroborada por Vizzotto (2009, p. 19), que pontua que “o conceito de cidade apanha o momento histórico, a situação social de seu povo, os elementos histórico-culturais e os aspectos ambientais”. Dessa forma, pode-se dizer que a cidade é um ‘retrato’ da sociedade que a compõe em dado momento histórico.

Conforme Lencioni (2008, p. 115), “a cidade, não importando sua dimensão ou característica, é um produto social que se insere no âmbito da ‘relação do homem com o meio’ — referente mais clássico da geografia”. Todavia, não seria possível afirmar que basta estabelecer essa relação entre homem e ambiente para que haja cidade, pois, como visto até agora, a ideia que perpassa tal conceito é a de aglomeração (isto é, concentração de pessoas). E a cidade, em termos de seu desenvolvimento, acarreta a urbanização dessas áreas de concentração populacional.

Com efeito, as cidades se formam a partir do desenvolvimento de áreas de concentração populacional, desafiando o disciplinamento jurídico, por meio do direito urbanístico, para normatizar as relações que se estabelecem nesses espaços. Para Silva (2010, p. 19):

**O direito urbanístico é uma nova disciplina jurídica em franca evolução.** O qualitativo “urbanístico” indica a realidade sobre a qual esse Direito incide: o *urbanismo* — palavra que vem do Latim *urbs*, que significa “cidade”. O conceito de “urbanismo” é, portanto, **estritamente ligado à cidade e às necessidades conexas com o estabelecimento humano na cidade.** Por isso **o urbanismo evolui com a cidade.** Assim, para compreendê-lo, em todas suas manifestações, inclusive na jurídica, torna-se necessário, ou, ao menos, conveniente fazer rápido esboço histórico do fenômeno urbano, para chegarmos à urbanização, que causou o desenvolvimento do urbanismo e a atividade urbanística do Poder Público e seu regime. (gns)

Desse modo, observa-se que as transformações sociais inevitavelmente refletem-se no meio em que vivem os indivíduos, sendo coerente afirmar que as cidades existem e se desenvolvem em função das pessoas que a habitam. Nesse sentido, segundo Silva (2010, p. 31), “o urbanismo objetiva a organização dos espaços habitáveis visando a realização da qualidade de vida humana”.

É pertinente anotar que a urbanização se intensificou globalmente a partir da Revolução Industrial, haja vista ter a atividade econômica atraído considerável número de pessoas, deslocando-as para os centros urbanos, onde estavam abrigadas as indústrias. Silva (2010, p. 20) destaca que “embora as cidades existam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno”, demonstrando progressivamente a concentração humana nas áreas urbanas.

Esse fenômeno urbano se manifestou significativamente a partir da primeira metade do século XIX, quando o processo de industrialização levou ao denominado êxodo rural. A migração de trabalhadores do campo para as cidades trouxe para este ambiente os mais variados problemas decorrentes da concentração urbana, impactando as relações estabelecidas entre os indivíduos e, entre estes e a natureza que os cerca — pois é a partir da transformação do ambiente natural (pela ação do homem) que teremos as cidades.

As cidades constituem-se de espaços naturais e físicos, de modo que não há como compreendê-las sem que a pesquisa perpassa pelo estudo do meio ambiente sob os aspectos natural e artificial, e sua tutela, conforme adiante será abordado.

A proteção ao meio ambiente e a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado encontram-se tuteladas na Constituição da República de 1988, quando estabelece que:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Importante trazer a definição legal de meio ambiente disciplinada pela Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ao estabelecer:

Art 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - **meio ambiente**, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]. (gn).

Pode-se afirmar que essa definição dada ao meio ambiente pela Lei nº 6.938/81 foi recepcionada pela nova ordem constitucional inaugurada a partir de 1988, conforme leciona Fiorillo (2014, p. 60-61):

Em face da sistematização dada pela Constituição federal de 1988, podemos tranquilamente afirmar que o **conceito de meio ambiente** dado pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente **foi recepcionado**. Isso porque a Carta Magna de 1988 buscou tutelar não só o meio ambiente natural, mas também o artificial, o cultural e o do trabalho. **Aludida conclusão é alcançada pela observação do art. 225**, da Lei Maior, que utiliza a expressão *sadia qualidade de vida*. (gns).

Equívocas concepções indicam que preservar o meio ambiente importaria salvaguardar exclusivamente a natureza, porém, conforme explica Antunes (2014, p. 10) “sabemos que a proteção jurídica compreendida pela legislação ambiental estende-se a horizontes mais vastos do que a natureza considerada em si própria”.

O meio ambiente, enquanto bem jurídico tutelado, pode ser estudado sob vários prismas, conforme explicita Fiorillo (2014, p. 473), para quem o conceito possui “uma conotação multifacetária, porquanto o objeto de proteção verifica-se em pelo menos cinco aspectos distintos (patrimônio genético, meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho), os quais preenchem o conceito da *sadia qualidade de vida*”.

Já para Silva (2013, p. 21-22), o meio ambiente se apresenta a partir da “existência de três aspectos”: “artificial”, “cultural” e “natural”. De acordo com o autor, “a indicação dos três aspectos acima revela apenas uma visão jurídica, fundada no fato de que estão sujeitos a regimes jurídicos diversos”. Não obstante, pondera o autor que “a doutrina tem-se debruçado sobre a questão da unidade ambiental”, demonstrando que, apesar de tal divisão analítica, o meio ambiente é uno.

A classificação apresentada por esses autores visa indicar a melhor técnica de estudo de acordo com cada aspecto do meio ambiente analisado. Nesse sentido, argumenta Fiorillo (2014, p. 61) que “a divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem *busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido*”. Acresce, ainda, Fiorillo (2014, p. 617) que “a individualização de aspectos do meio ambiente tem puramente

função didática, revelando ao operador uma facilidade maior no manejo da matéria, facilitando a utilização dos instrumentos jurídicos trazidos pelo sistema”.

Dentre os aspectos do meio ambiente anteriormente mencionados destacamos, em particular para este estudo, o meio ambiente natural e o artificial.

A Lei nº 6.938/81 prescreve o que são recursos ambientais, demonstrando elementos do meio ambiente natural:

Art. 3º (*omissis*)

V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Segundo Silva (2013, p. 21), o meio ambiente natural, ou físico, é “constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam”.

Para Belchior (2011, p. 29), o meio ambiente natural “é formado pelo ar, atmosfera, água, solo, subsolo, fauna, flora e biodiversidade”. Segundo Milaré (2014, p. 137), “numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. Tal noção despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais”, destacando o autor, em particular, o aspecto natural do meio ambiente.

Já para Antunes (2014, p. 580), aludir ao meio ambiente “implica o reconhecimento de uma totalidade”, uma vez que “é um conjunto de ações, circunstâncias, de origens culturais, sociais, físicas, naturais e econômicas que envolve o homem e todas as suas formas de vida”. Isto porque, segundo Machado (2013, p. 151-152), “após a entrada em vigência da Carta de 1988, não se pode mais pensar em tutela ambiental restrita a um único bem. Assim é porque o bem jurídico *ambiente* é complexo [...] o meio ambiente é uma totalidade e só assim pode ser compreendido e estudado”.

Nesse prisma, destaca-se o outro aspecto do meio ambiente relevante para esta pesquisa, que diz respeito ao meio ambiente artificial. Milaré (2014, p. 600) afirma que o conceito de ambiente artificial “pode ser visto sob três prismas: o vulgar, o filosófico e o jurídico”, e assim discorre o mencionado autor:

Sob o prisma do conhecimento *vulgar*, **artificial é simplesmente aquilo que não é natural**, desde um objeto que intenta imitar a natureza, uma simulação, um construto da mente, até atitudes de pessoas que se disfarçam e perdem a naturalidade. Na linguagem *filosófica*, **o artificial se opõe ao natural tomado como processo ou produto da natureza**. *Natural* tem a ver com “nascer (do latim; nasci, nascer; *natus*, nascido; *naturalis*, o que procede do nascimento ou da natureza). Nos processos que são essencialmente naturais ou **em fenômenos resultantes da**

**natureza, a mão do homem não intervém:** isso pertence a um ordenamento que supera a competência humana. (gns).

Segundo Silva (2013, p. 21), compreende-se “meio ambiente artificial constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (*espaço urbano fechado*) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: *espaço urbano aberto*)”.

Por sua vez, Fiorillo (2014, p. 63) esclarece que o meio ambiente artificial “é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”. Assim, pode-se afirmar que o meio ambiente natural é formado a partir de tudo o que se encontra naturalmente constituído na natureza. Já o meio artificial compõe-se da própria materialização da atividade humana, por intermédio da interação do indivíduo com os agentes naturais e seus semelhantes.

Desse modo, por meio ambiente artificial pode-se compreender o espaço urbano construído, e isto repercute na ideia de cidades, com todos os seus elementos, pois, segundo Fiorillo (2014, p. 63) “este aspecto do meio ambiente está diretamente relacionado ao *conceito de cidade*”. Essa relação com o conceito de cidade pode ser compreendida a partir da ideia Silva (2013, p. 20), para quem o meio ambiente “é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”. Acrescenta o autor que a visão de meio ambiente “há de ser [...] globalizante, abrangente de toda natureza original e artificial”. Neste sentido, deve-se voltar o olhar para o meio sob uma ótica integradora; olhar para cidade significa ver a integração de todos os elementos que a compõem.

Com o gradativo deslocamento das populações para os centros urbanos, os espaços centrais das cidades tornaram-se sobremaneira habitados. Nessa perspectiva, o ser humano contemporâneo passou a alterar o meio natural, sendo forçoso reconhecer esses espaços como verdadeiras ambiências construídas e modificadas pelo homem, nas quais os indivíduos vivem e se realizam.

Nessa ordem de ideias, o denominado meio ambiente artificial (também chamado de meio ambiente construído), compreende todas as edificações e equipamentos públicos dentro dos espaços urbanos construídos pelo ser humano. Sirvinskas (2015, p. 759) esclarece que “cuida-se da ocupação gradativa dos espaços naturais, transformando-os em espaços urbanos artificiais”.

Assim, pode-se dizer que o meio ambiente artificial compreende todos os espaços habitáveis, que se constituem de espaços urbanos fechados e espaços urbanos abertos: aqueles compreendem as casas, edifícios ou construções, e estes dizem respeito aos logradouros (ruas, avenidas) e as praças.

Segundo Sirvinskas (2015, p. 759), “a ocupação desses espaços urbanos pelo homem tornou-se complexa com o grande número de pessoas, necessitando regulamentação para disciplinar a aplicação de uma política pública urbana”. Tal complexidade denota, então, que o espaço urbano fechado e os espaços abertos constituem patrimônio artificial de extrema relevância, cuja regulação recai sobre o direito urbanístico para efetivação da política urbana.

Sobre a abordagem dada ao meio ambiente artificial, Fiorillo (2014, p. 63) pontua:

O **meio ambiente artificial** recebe tratamento constitucional não apenas no art. 225, mas também nos artigos 182, ao iniciar o capítulo referente à política urbana; 21, XX, que prevê a competência material da União Federal de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive **habitação, saneamento básico e transportes urbanos**; art. 5º, XXIII, entre alguns outros. (gns).

Com efeito, os problemas da vida em sociedade agrupada no meio ambiente urbano são os mais diversificados possíveis, variando de questões habitacionais e infraestrutura a segurança, os quais exigem estrita regulação da matéria.

Assim, nota-se a importância na regulação do meio ambiente artificial para efetivação da política urbana nas cidades.

## 1.2 A urbanização da cidade de Manaus

A fim de dar contornos locais a esta pesquisa, cabe abordar a urbanização na cidade de Manaus. Nesse sentido, importa frisar, ainda que sucintamente, que a Província do Amazonas, instalada oficialmente em 05 de setembro de 1852 e transformada em Estado pela Constituição de 1891, teve como capital a cidade de Manaus (ZOUERIN, 2014, p. 1).

A cidade manauara, palco de um expressivo desenvolvimento decorrente da exploração da borracha, constituiu motivação para que fosse aclamada como a *Paris dos Trópicos*, conforme aponta Araújo (2009, p. 34-35):

[...] a **expansão demográfica** partiu do pequeno contingente de apenas cerca de 5.000 habitantes em 1870, passando para 20.568, em 1890, para 30.757 em 1900 e para 60.000 em 1907. Quanto aos serviços públicos, foi implantado um sistema portuário moderno, um sistema de abastecimento d’água domiciliar, bem como serviços de esgoto, de iluminação elétrica, de telefone e de telégrafo subfluvial. Além disso, **construíram-se alguns prédios públicos monumentais como o Teatro Amazonas e o Palácio da Justiça**, os quais hoje são referências da cidade. E também foram edificadas a Biblioteca Pública, a Alfândega e a Penitenciária. **Todas essas sofisticações renderam à Manaus o apelido de Paris Tropical.** [...]

Apesar de todo luxo e opulência da **Paris dos Trópicos**, várias questões sociais foram suscitadas. (gns)

No entanto, até a década de 1890, Manaus não era motivo de vanglória para os seus notáveis habitantes. Daou (2000, p. 34-35) afirma que uma parcela da elite local “falava da cidade como uma ‘aldeia’ e sonhava com um espaço urbano em tudo distante do que ela evocava de mais forte: a presença impertinente da natureza por toda parte”.

Foi diante dessa perspectiva que se buscaram reformas e melhorias urbanas, fazendo erigir a ‘Manaus Moderna’. No entanto, a construção desse espaço urbano moderno já estava sendo efetivada gradativamente, ainda que de maneira lenta, no seio da Manaus que antecede a fase áurea da borracha, podendo-se elencar, ainda, diversos outros fatores para que essa modernização ocorresse, dentre os quais, conforme expõe Nascimento (2003, p. 12), podem ser citados:

A fase áurea da borracha, compreendida entre os anos de 1890 e 1910, não foi a única razão para a total mudança estrutural e cultural da cidade de Manaus, embora essa mudança já viesse sendo efetivada. **Outros fatores colaboraram para isso: a Proclamação da República; a imigração nordestina por conta da seca no nordeste e da oferta de emprego nos seringais; a abertura dos portos do Amazonas às nações amigas, que possibilitou a entrada de produtos e empresas estrangeiras, e com eles costumes e hábitos de outras culturas; o desenvolvimento da indústria automobilística que exigia grande quantidade de goma elástica [...].** (gns).

Eduardo Ribeiro, maranhense, coronel do Exército e administrador de Manaus entre 1892 e 1896, introduziu inúmeras mudanças que modificaram o cenário social, arquitetônico e urbanístico da cidade com maior rapidez, possibilitada pela economia gomífera em alta, conforme revela Nascimento (2003, p. 14):

**A cidade, na administração de Eduardo Ribeiro, passou por uma reformulação e planejamento urbano; todas as praças foram arborizadas e foram construídos os mais imponentes prédios de Manaus** (alguns dos quais, passam hoje por uma restauração). **Os prédios construídos nesse período são adaptações de estilos europeus**, com o português, francês, inglês e italiano. Correspondem aos estilos muito difundidos nesses países no final do século XIX. (gns)

Por tais eventos, o acelerado desenvolvimento de Manaus nessa época, é comparado ao da cidade de São Paulo, conforme aponta Nascimento (2003, p. 12), ao afirmar que “seu crescimento rápido é comparado ao crescimento da cidade de São Paulo, que no mesmo período cresceu devido a produção de café”. Do mesmo modo, Pennington (2009, p. 74) analisa ser “o látex responsável por significativos ingressos de divisas no país, chegando a rivalizar com as exportações de café”.

A elite local desejava que Manaus viesse a se tornar uma cidade nos moldes europeus, capaz de suscitar orgulho naqueles que nela residiam. O discurso da modernidade e do

progresso foram tomando força e desenhando, conforme afirma Mesquita (2009, p. 22), “uma imagem de cidade urbanizada e embelezada [que] atendia às aspirações de uma elite ávida por demonstrar seu status perante a situação de prosperidade iniciada algumas décadas antes”.

Mas o surto de urbanização foi iniciado em 1890, conforme apresenta Dias (2007, p. 29):

[...] **não só substitui a madeira pelo ferro, o barro pela alvenaria, a palha pela telha, o igarapé pela avenida**, a carroça pelos bondes elétricos, a iluminação a gás pela luz elétrica, **mas também transforma a paisagem natural, destrói antigos costumes e tradições**, civiliza índios transformando-os em trabalhadores urbanos, dinamiza o comércio, expande a navegação, desenvolve a imigração. **É a modernidade que chega ao porto de lenha**, com sua visão transformadora, arrasando com o atrasado e o feio, e **construindo o moderno e o belo**. (gns).

Assim, conforme aponta a autora, nota-se que a modernizadora transformação da cidade ocorre afastando o ‘atrasado’ e o ‘feio’, para construção de uma Manaus moderna e bela.

A modernização e o embelezamento que passaram a ser objetivados pelas elites no áureo período da borracha são chamados por Mesquita (1999, p. 147, *apud* Nascimento 2003, p. 14), como transformações de “vitrine” correspondendo a um “processo de branqueamento”, ao apontar que:

Como resultado das mudanças ocorridas no final do XIX, **surgia com o novo século uma outra cidade**, que pode ser **interpretada como a imagem da vitrine instalada, resultado de uma série de transformações**. Todo processo de mudanças, com suas obras públicas, a introdução de novos costumes e a adoção de modernos serviços públicos podem ser simbolicamente compreendidos como um “rito de passagem” do **processo de branqueamento através do qual a cultura local despia-se das tradições de origem indígena** e vestia-se com características ocidentais. (gns).

Percebe-se que a grande maioria dessas modificações visando a modernização da cidade encontra seu público-alvo na elite manauara, como assevera Dias (2007, p. 12), “a cidade embelezada serviu para um punhado de privilegiados: uma elite que desfrutou de uma infra-estrutura urbana moderna, assim como das atividades culturais e de lazer”.

Manaus experimentava a superação do “atraso” histórico frente às outras cidades importantes do Brasil e da Europa, decorrente da economia extrativista exportadora do látex. A borracha foi a grande propiciadora da modernização intitulada de *Belle Époque Manauara*, que, segundo apresenta Daou (2007, p. 7), constituía-se em diferentes locais do mundo como:

[...] a crença na prosperidade, no progresso material e na possibilidade de que os ‘males sociais’ pudessem ser equacionados [...]. A ‘bela época’ é **expressão da euforia e do triunfo da sociedade burguesa no momento em que se notabilizavam as conquistas materiais e tecnológicas**, se ampliaram as redes de

comercialização e foram incorporadas à dinâmica da economia internacional vastas áreas do globo antes isoladas. (gns).

Essa prosperidade com ares de modernidade só pôde se tornar realidade com o apogeu econômico da borracha. O momento de euforia em torno do ganho financeiro advindo da exportação do produto para o mundo expôs, segundo Daou (2000, p. 39), “de forma inédita, nacional e internacionalmente, as sociedades amazônicas”, em especial aquela que seria considerada a capital da borracha.

A abertura da navegação do Rio Amazonas foi fator preponderante para a exportação da borracha, pois, segundo Nascimento (2003, p. 13), foi “construído o porto (na época, o maior porto fluvial do país)”, representando uma das grandes edificações da época, o que facilitara o escoamento da produção gomífera.

O látex já era exportado, demonstrando a presença do produto no cenário econômico de Manaus, que não detinha forte concorrência no mercado mundial (LOUREIRO, 2008, p. 21). O impulso na exportação alcançado com a descoberta do processo de vulcanização por Charles Goodyear (FERREIRA, 2007, p. 54) proporcionou a venda em maior escala da matéria-prima amazônica.

Percebe-se, desta feita, que a economia crescente em torno da exportação da borracha proporcionou aos diversos governantes e, principalmente, ao governador da época, Eduardo Ribeiro, a remodelação da cidade de Manaus nos moldes europeus. Esta oportunidade foi dada por meio da Constituição da República de 1891, que preconizava ser competência exclusiva dos Estados federados decretar impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção:

Art 9º. É da competência exclusiva dos Estados **decretar impostos:**  
1º) **sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;** [...]. (gns).

Isso propiciava ao Estado do Amazonas uma receita próspera, conforme observa Ferreira (2007, p. 202):

Sem dúvida, a Constituição de 1891 **permitiu maior autonomia financeira principalmente aos Estados exportadores.** No Amazonas, entre 1890 e 1895, a receita dobrou como reflexo direto da mudança tributária, pois mesmo com o crescente aumento das exportações, a receita própria do Estado não apresentava a mesma contrapartida. (gn).

Não se pode olvidar que a edificação do Teatro Amazonas refletia o bom momento econômico do Amazonas. A idealização do teatro em um local de destaque, como construção mais alta da cidade e uma das principais visões do viajante que chegava ao porto, dá o tom ao projeto da elite de criar ‘civilização em meio à selva’, a possibilidade de demonstrar que ali

havia progresso transformando costumes e tradições da época, abrandando a ‘insegurança e incivilidade’ que a selva, no entorno da cidade, poderia representar (SANTOS JÚNIOR, 2007, p. 123).

Segundo Nascimento (2003, p. 21-22), Manaus perdeu a característica de aldeia ao ser projetada para as elites e, após o declive na produção da borracha, a cidade recebeu novos usos:

**Manaus foi perdendo as características de aldeia e foi transformada, no período da borracha, em uma cidade cosmopolita, com uma estrutura urbana seguindo padrões europeus. O centro da cidade foi projetado para a elite. Com o declínio da produção gomífera, o espaço urbano recebeu novos usos,** as praças principalmente, se transformaram em ambiente coletivo. Nova adaptação acontece quando da implantação da Zona Franca, onde a estrutura precisa se adequar aos novos padrões comerciais, à era dos arranha-céus. O centro histórico se transforma em centro comercial e com o declínio de algumas empresas, passa a ser palco do comércio informal. O centro sofre grandes degradações, é reinventado e repossuído pela população. (gns).

Todavia, em que pese Manaus ter sido significativamente transformada no período áureo da borracha, tendo sido projetada ‘para as elites’, nota-se que esse ‘embelezamento’ da cidade com função de ‘vitrine’, na verdade, tinha uma disfarçada forma de segregar os nativos das áreas centrais da cidade, onde o ‘feio’ não é tolerado para os padrões da época, denotando uma certa apropriação dos espaços das cidades por uma classe elitizada.

Em suma, o surto de urbanização iniciado no período destacado (1890/1920) traz consequências até os dias atuais. É através da busca por embelezamento e por uma segurança restrita a um punhado de pessoas que os loteamentos fechados são criados.

Bartoli (2012, p. 101), em estudo acerca dos loteamentos fechados na região do Tarumã-Açú, na zona oeste de Manaus, expõe que houve uma cisão entre população e natureza, “ceifando hábitos e costumes, alterando vivências, e dando outro significado aos que se ausentam do direito à natureza na cidade. A natureza passa a ser um bem consumível, cada vez mais distante, e produzida como representação social”.

Há, ainda de acordo com Bartoli (2012, p. 102), áreas na região do Tarumã nas quais, praticamente, inexistem vias de acesso da população ao rio, concluindo: “mínimos são os espaços em que há possibilidade de se chegar ao rio, com amplitude de uso e possibilidade de lazer, ao contrário do que sinaliza e pretende o Plano Diretor”.

Nessa perspectiva, verifica-se ser cada vez mais utilizada a apropriação da natureza e espaços públicos como atrativo para empreendimentos para as classes econômicas mais favorecidas, conforme anota Bartoli (2012, p. 103):

**Os usos/apropriações do espaço com maior variação em comparação à jusante do rio Tarumã nas proximidades da Ponta Negra, sinalizando o futuro da área**

[...]. **A acessibilidade ao uso do rio é ainda restrita e escassa como na área de maior concentração dos loteamentos fechados** no baixo curso do rio [...]. O corretor entrevistado **demonstrou também ser o rio a principal atração do loteamento** Marina Rio Bello, com diferenciais de preços de acordo com a distância e vista para o rio, **confirmando a tendência da formação de preços** por microlocalização **atrelada ao meio natural**, que não são determinados pela concorrência, mas pela diferenciação. (gns).

Nota-se, então, a apropriação da natureza e dos espaços públicos da cidade observada na atualidade como prática recorrente, o que é constatado desde o processo de urbanização manauara com apogeu do progresso econômico do ciclo da borracha.

Assim, constata-se que Manaus, desde 1890 até hodiernamente, enfrenta progressivo fenômeno de segregação, havendo apropriação de elementos públicos da cidade. E nesse contexto, os ‘loteamentos fechados’ usufruem, de forma exclusiva, dos espaços públicos, criando essa ideia de segregação e de privação da comunidade do entorno de bens de uso comum do povo.

### 1.3 Princípios do Direito Urbanístico

Para compreensão do ordenamento jurídico e aplicação das leis, muitas vezes se faz necessário orientar-se por normas principiológicas que conduzam o operador do direito a atingir a sua finalidade, o que se faz por meio dos princípios.

Os princípios são normas de observação obrigatória em um sistema jurídico, constituindo fonte do direito. Para Silva (2012, p. 92), “os princípios são ordenações que irradiam e imantam os sistemas de normas”. Nesse passo, afigura-se como balizador de um sistema normativo.

Por sua vez, Mello (2013, p. 974-975) esclarece que:

O princípio é, por definição, **mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele**, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e **servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência**, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica lhe dá sentido harmônico. (gns).

Segundo Mendes e Branco (2014, p. 72) “os princípios seriam aquelas normas com teor mais aberto do que as regras”, de maneira a orientá-las; para os referidos autores, “seriam padrões que expressão exigências de justiça”. Assim, não se imagina sustentar uma norma que atente contra um princípio de direito.

Neste mesmo sentido, Alexy (2015, p. 90), ao distinguir regras e princípios, esclarece que princípios são “*mandamentos de otimização* que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas”.

É importante mencionar que os princípios são plenamente admitidos na ordem jurídica brasileira, estando, inclusive, presente na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, versada pelo Decreto-lei nº 4.657/42:

Art. 4º. Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os **princípios gerais de direito**. (gn).

O direito urbanístico se apresenta em processo de franca evolução, tendo em vista as transformações do meio social, como esclarece Silva (2010, p. 36):

**O direito urbanístico é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito**, consistente em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar o interesse da coletividade. (gn).

Assim, observa-se que, no sistema jurídico nacional, as normas urbanísticas, assim como os princípios de direito urbanístico, encontram-se em processo de consolidação, conforme aponta Silva (2010, p. 37):

As normas urbanísticas, entre nós especialmente, **ainda não adquiriram unidade substancial**, formando um conjunto coerente e sistematizado legislativamente. Encontram-se dispersas em diversas instituições e apenas guardam, entre si, conexão puramente material em função do objeto regulado. (gn).

Desse modo, verifica-se que o direito urbanístico possui regramentos esparsos em distintas normas, as quais guardam correlação material em razão da matéria regulada. Constituem normas do direito urbanístico, ainda conforme Silva (2010, p. 38), “todas as que tenham por *objeto* disciplinar o planejamento urbano, o uso e a ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial [...] a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística”.

Trata-se, pois, o direito urbanístico de conjunto de normas, procedimentos e instrumentos jurídicos cujo escopo é disciplinar e ordenar os espaços artificiais habitáveis; constitui uma atividade precípua do Poder Público, sendo informado por princípios voltados para a ordenação urbanística, conforme será abordado a seguir.

Amorim (2012, p. 61), ao tratar dos princípios característicos do direito urbanístico, destaca que “possuem os princípios a função de integração e coesão lógico-estrutural de determinado sistema jurídico”.

Segundo Silva (2010, p. 44-45), “com base na lição de Antonio Carceller Fernández”, apresentam-se como princípios informadores do direito urbanístico: **a)** Princípio da Função Pública; **b)** Princípio da Conformação da Propriedade Urbana; **c)** Princípio da Coesão Dinâmica das Normas Urbanísticas; **d)** Princípio da Afetação das Mais-Valias ao Custo da

Urbanização; e) Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus Derivados da Atuação Urbanística. Passaremos agora à análise de cada um destes princípios.

**a) O Princípio da Função Pública.**

Na classificação de Silva (2010, p. 45), “o *urbanismo é uma função pública*, que fornece ao direito urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade”. Dessa forma, importa dizer que o espaço urbano é regulado pelo Poder Público, o qual intervém, de forma impositiva e direta, na propriedade privada.

Amorim (2012, p. 62), ao tratar dos princípios informadores do direito urbanístico, apresenta idêntico princípio, nos seguintes termos:

Segundo a classificação de José Afonso da Silva (2006: 45), baseada nos estudos de Antônio Carceller Fernandez, destacam-se como os princípios inerentes ao Direito Urbanístico: [...] o *urbanismo como função pública*: o direito urbanístico é o instrumento normativo por meio do qual o Poder Público, objetivando a garantia do interesse público, intervém no domínio privado, ordenando o espaço urbano de forma a privilegiar o bem-estar coletivo.

Costa (1999, p. 123) assim pondera: “temos que o Urbanismo, como conjunto de medidas destinadas a organizar os espaços habitáveis, é, sem dúvida, uma função pública, visto estar-se diante de um poder voltado para o atendimento do interesse coletivo e cujo exercício consubstancia-se num dever jurídico”. Desse modo, compreende-se o direito urbanístico como instrumento normativo, cujos preceitos legais vinculam a atuação do Poder Público quanto à ordenação das cidades com o escopo de realizar o interesse coletivo (isto é, age em função da coletividade), atuando como condutor da atividade urbanística.

O urbanismo como uma função pública se revela na análise de alguns dispositivos constitucionais, a exemplo da norma do art. 6º da Constituição da República, que estabelece garantia de direitos sociais ao indivíduo, como o direito ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer e à segurança (entre outros). Enquanto técnica de organização e racionalização das aglomerações humanas, o urbanismo possibilita criar adequadas condições de habitação, trabalho e mobilidade às populações da urbe, agindo em favor da efetivação dos direitos acima mencionados.

Também se observa a função pública do urbanismo quando a Constituição Federal determina a elaboração de planos nacionais e regionais para a ordenação do território, e ao

tratar da competência comum a União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à promoção de programas destinados ao bem-estar da coletividade, conforme dispõe:

Art. 21. Compete à União:

[...] *omissis*

IX - elaborar e executar **planos nacionais e regionais de ordenação do território** e de desenvolvimento econômico e social;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...] *omissis*

IX – **promover programas** de construção de **moradias** e a **melhoria das condições habitacionais** e de **saneamento básico**; [...]. (gns).

Acresça-se a isto a regulação conferida pela Constituição Federal, a qual disciplina a competência dos Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

[...] *omissis*

VIII – promover, no que couber, **adequado ordenamento territorial**, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]. (gn)

Além disso, a tratativa dada pelos artigos 182 e 183 da CF/88, os quais regulam a Política de Desenvolvimento Urbano, denotam a função pública do urbanismo, conforme pode-se constatar dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 182. A **política de desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por **objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**.

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

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

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

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que **promova seu adequado aproveitamento**, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião. (gns).

Nesse sentido conclui Costa (1999, p. 124): “portanto, o Urbanismo é uma função pública na medida em que se tem um poder exercido em nome do interesse público e que constitui um dever jurídico”. Assim, tendo em vista esse poder-dever do Poder Público para com o atendimento dos interesses da coletividade de que trata a autora, a função pública da atividade urbanística resta evidenciada.

#### **b) O Princípio da Conformação da Propriedade Urbana pelas Normas de Ordenação Urbanística.**

Ainda segundo Silva (2010, p. 45), este segundo princípio seria “conexo, aliás, com o anterior” (de que o urbanismo é uma função pública). De acordo com Amorim (2012, p. 62), por este princípio compreende-se a “sujeição da propriedade privada, inclusive de seus efeitos e atributos, às normas de ordenação urbanística, tendo em vista a supremacia e indisponibilidade do interesse público”. Já para Costa (1999, p. 126), tal princípio “parece estar contido no princípio mais geral de que o Urbanismo é função pública”.

Assim, o planejamento urbanístico deve se conformar aos instrumentos normativos positivados para a ordenação das áreas urbanas, pois constitui mecanismo importante para realização das metas traçadas pela política de desenvolvimento urbano.

#### **c) O Princípio da Coesão Dinâmica das Normas Urbanísticas.**

De acordo com a classificação de Silva (2010, p. 45), trata-se de um princípio “cuja eficácia assenta basicamente em conjuntos normativos (procedimentos) antes que em normas isoladas”. Para Amorim (2012, p. 62), o “*princípio da coesão dinâmica*: relaciona-se com a busca pela garantia de eficácia dos atos de natureza urbanística exteriorizados como instrumentos de planejamento”.

Costa (1999, p. 126) assimila que este princípio seria “mais uma característica do que propriamente um princípio do direito urbanístico”. Todavia, das lições doutrinárias antes expostas, observa-se que o princípio em voga exprime a necessidade de a norma urbanística preservar harmonia com as demais regras urbanísticas, assim como em relação a outras normas que versem sobre a mesma matéria.

Nessa perspectiva, Silva (2010, p. 61) pondera que “**por essa razão, é que denominamos coesão dinâmica a essa particularidade das normas urbanísticas**, a fim de denotar que sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade” (gn).

Ainda segundo Silva (2010, p. 61-62) “a *coesão dinâmica* propicia conjuntos de normas coerentes em função do objeto urbanístico a transformar, que se traduzem nos *procedimentos urbanísticos* e nas *operações urbanísticas* [...]”. Dessa forma, por esse princípio compreende-se, então, que deve haver uma convergência das normas urbanísticas em torno do objetivo maior, qual seja, a ordenação das cidades.

#### **d) O Princípio da Afetação das Mais-Valias ao Custo da Urbanização.**

Silva (2010, p. 45) apresenta este quarto princípio, “segundo o qual os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos da urbanificação, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela melhoria das condições de edificabilidade que dela deriva para seus lotes”.

Costa (1999, p. 127), ao abordar a afetação das mais-valias ao custo da urbanização, indica que, por tal princípio:

[...] os **proprietários devem satisfazer os gastos dela decorrentes dentro dos limites do benefício por eles auferido**, e cuja aplicação prática é demonstrada pelos instrumentos da desapropriação por zona, quando é expropriada área contígua à necessária para a obra **em face da previsão de um aumento extraordinário em seu valor e, da contribuição de melhoria**. (gns).

A aplicação prática do princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanização é observada por instrumentos jurídicos, a exemplo da contribuição de melhoria decorrente de obras públicas, prevista na Constituição Federal:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:  
[...] *omissis*  
III - **contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas**. (gns).

Amorim (2012, p. 63) destaca que tal princípio se encontra exteriorizado no Estatuto da Cidade, ao lecionar que pelo:

**Princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanização:** devem os proprietários dos terrenos **suportarem os gastos decorrentes da urbanização**, nos limites do benefício específico advindo, como forma de compensação das melhorias então obtidas. Nesse ponto, **destacamos a instituição do tributo denominado “contribuição de melhoria”**, previsto no art. 145, III, da Constituição Federal e nos arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional. Ademais **tal princípio encontra-se exteriorizado no Estatuto da Cidade através dos incisos IX e XI, art. 2º**, estipulando que: Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; [...] XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; [...]. (gns).

Tal princípio se encontra expresso como uma das diretrizes gerais da política urbana, preconizada no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), conforme pode ser observado:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...] *omissis*

**IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;**

[...] *omissis*

**XI – recuperação dos investimentos** do Poder Público de que **tenha resultado a valorização** de imóveis urbanos; [...] (gns).

Compreende-se, assim, que o Princípio da Afetação das Mais-valias ao Custo da Urbanificação representa consequência lógica da ocorrência da valorização de imóveis a partir de melhorias decorrentes da atuação do Poder Público na respectiva área, cujo ônus deve ser suportado pelos seus beneficiários diretos nos limites do benefício resultante da obra.

#### **e) O Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus Derivados da Atuação Urbanística.**

Para Silva (2010, p. 45), este princípio se traduz na “justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística”. Já Costa (1999, p. 126) sustenta que para compreender tal princípio restariam dispensáveis maiores comentários, pois, segundo a autora, este “apoia-se, em última análise, no próprio princípio da igualdade, sendo autêntico desdobramento deste”. Isto significaria que, havendo melhorias decorrentes da atuação urbanística, o ônus dessas benesses deve ser repartido igualmente.

E Costa (1999, p. 126-127) afirma que, “aliás, ao admitir-se estar obrigado em nosso ordenamento jurídico o princípio da afetação das mais-valias ao custo da urbanificação, jaz implícita a ideia da distribuição equitativa de benefícios e ônus”. Desse modo, é possível compreender que, ante a afetação das mais-valias, os proprietários dos bens beneficiados pela atuação urbanística devem satisfazer os gastos dela decorrentes nos limites do benefício auferido.

Outro princípio é proposto por Costa (1999, p. 127), qual seja, o Princípio da Função Social da Propriedade, “segundo o qual a propriedade deve ser utilizada de forma condizente com os fins sociais a que ela se preordena”. Nota-se que por esse princípio parece impingir um ônus à propriedade condicionando-a a uma utilidade. Desse modo, disto pode-se compreender a submissão da propriedade a objetivos sociais.

No mesmo sentido aquiesce Amorim (2012, p. 64-65), admitindo também o princípio da *‘função social da propriedade urbana e da função social da cidade*. Citando Di Sarno, esclarece:

Por sua vez, outros autores, como DI SARNO (2004: 47), inserem entre os princípios relativos ao Direito Urbanístico, a *função social da cidade* e a *função social da propriedade urbana*.

O primeiro está consagrado no art. 182 da Constituição, cuja redação é considerada como “a síntese suprema do Direito Urbanístico” (DI SARNO, 2004: 47), *in verbis*: art. 182 [...]. Nesse sentido há que se entender a função social da cidade como objetivo maior do Estado, quando da instrumentalização das políticas públicas relacionadas à intervenção no espaço urbano, consubstanciado na busca pelo estabelecimento do bem-estar coletivo urbano, através da redução das desigualdades sociais (conferindo equânime distribuição dos serviços públicos e garantia de acesso aos meios de produção) e do pleno desenvolvimento da justiça social.

De certa forma, *o princípio da função social da propriedade urbana* é mero consectário do princípio da função social da cidade. Nos termos do § 2º, art. 182, da CF, “*a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor*”. (gns).

Nesse sentido, Silva (2010, p. 45) conclui apontando que “pode-se dizer, hoje, que esses princípios foram acolhidos pelo Estatuto da Cidade, expressa ou implicitamente, especialmente pelas diretrizes que constam de seu art. 2º”. De fato, conforme dispõe o mencionado art. 2º da Lei nº 10.257/2001, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo em seus incisos as diretrizes gerais da política urbana.

Assim, observa-se que o Direito Urbanístico se rege por princípios próprios, os quais constituem-se de preceitos orientadores da atividade urbanística, destinados a nortear a aplicação das normas que regulam a ordenação dos espaços habitáveis.

#### **1.4 Desenvolvimento sustentável, crescimento populacional e justiça social urbana**

A expressão *desenvolvimento sustentável* teve proeminência a partir da Conferência da ONU – Organização das Nações Unidas sobre as mudanças climáticas, diante da crise social e ambiental vivenciada globalmente desde a segunda metade do século XX.

A norueguesa Gro Harlem Brundtland, que presidiu a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMMAD), denominada Comissão Brundtland, durante os atos preparatórios da Conferência das Nações Unidas conhecido como Rio 92, desenvolveu relatório que restou conhecido como *Nosso Futuro Comum*. Conforme aponta Machado (2013, p. 77), essa comissão mundial “foi criada por proposição da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1983”.

Ainda segundo Machado (2013, p. 77), “o documento apresentado é composto de uma introdução – *uma terra, um mundo*; três partes: *preocupações comuns, problemas comuns e esforços comuns*”. O relatório engloba informações colhidas pela comissão ao longo dos anos de análises e pesquisas da comissão, expressando preocupações sobre como assegurar um desenvolvimento sustentável. No dizer de Juarez Freitas (2011, p. 47):

Relatório Brundtland foi e é importante, mas cumpre dar novos passos. Adota-se conceito valorativo e multidimensional de sustentabilidade, que não se resume ao suprimento das necessidades. Verdade que **o desenvolvimento sustentável, para o Relatório Brundtland**, da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, no **citado documento Nosso Futuro Comum, é aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir as suas**. Trata-se de progresso histórico, digno de nota. (gns).

O relatório *Nosso Futuro Comum* foi publicado em 1987, e traz recomendações de ações a serem empreendidas com o objetivo de reduzir ameaças ao desenvolvimento e à própria sobrevivência humana, estabelecendo diretrizes. É o que se depreende do trecho do documento, no título 4, denominado “apelo à ação”, conforme se verifica na edição publicada pela Fundação Getúlio Vargas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, p. 25), onde é enfatizado que:

A Comissão relacionou uma **série de ações a serem empreendidas a fim de reduzir as ameaças à sobrevivência e dar um rumo viável ao desenvolvimento futuro**. Mas estamos conscientes de que essa constante reorientação ultrapassa a capacidade dos processos decisórios e dos acordos institucionais da atualidade, tanto nacionais como internacionais. **Esta Comissão cuidou em embasar suas recomendações na realidade das instituições atuais**, no que pode e deve ser feito no momento. Mas **para que as gerações futuras possam ter opções, a geração atual deve começar a agir agora, e a agir unida**. Para que se realizem as mudanças necessárias, acreditamos ser **imperativo seguir as diretrizes contidas neste relatório**. (gns).

Assim, a partir do Relatório Brundtland, a expressão *desenvolvimento sustentável* se difundiu ganhando feição principiológica, sendo denominada Princípio do Desenvolvimento Sustentável, conforme esclarece Fiorillo (2014, p. 70):

**A terminologia empregada a este princípio surgiu**, inicialmente, na Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em 1972, em Estocolmo e repetida nas demais conferências sobre o meio ambiente, **em especial na ECO-92, a qual empregou o termo em onze de seus vinte e sete princípios**. (gns).

Nesse sentido, cumpre destacar o Princípio 3 da Declaração do Rio (1992), o qual determina que “o direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras”.

Na Constituição Federal de 1988, pode ser observado que o princípio do desenvolvimento sustentável está inserido nas normas preconizadas pelo texto constitucional, pois, segundo afirma Fiorillo (2014, p. 71), “o princípio do desenvolvimento sustentável se encontra previsto no *caput*, do art. 225”, que preceitua:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o **dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações**. (gn).

Por sua vez, o art. 3º da CF/88, ao tratar dos objetivos fundamentais da República, e o art. 170, inciso VI, da Constituição da República, ao dispor sobre a ordem econômica, regulam que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
[...] *omissis*  
II - **garantir o desenvolvimento** nacional;  
[...] *omissis*

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios**:  
[...] *omissis*  
VI - **defesa do meio ambiente**, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]. (gns).

Desse modo, o desenvolvimento sustentável das cidades constitui um objetivo a ser perseguido para consecução da qualidade de vida como direito de todos. Conforme Fiorillo (2014, p. 617), “dado o conteúdo pertinente ao meio ambiente artificial, este em muito relaciona-se à dinâmica das cidades”, e prossegue o autor justificando que “não há como desvinculá-lo do conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade humana e da própria vida”.

Diante disso, observa-se que o desenvolvimento sustentável das cidades é fator necessário à consecução do pleno atingimento do bem-estar social dos indivíduos que compõem a urbe. Segundo Fiorillo (2014, p. 619), “a política de desenvolvimento urbano tem uma finalidade maior que é a de proporcionar aos seus habitantes a sensação de bem-estar”. Isto parece constituir o que seja o verdadeiro direito à cidade.

A nível internacional, as discussões socioambientais voltadas ao direito à cidade e os debates em torno do modelo de desenvolvimento das urbes, bem como de problemas relacionados ao tema, como segregação social, foram pauta de diversos fóruns<sup>3</sup>. Destaca-se

---

<sup>3</sup> O Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2001), o Fórum Social das Américas (Quito, 2004), o Fórum Mundial Urbano (Barcelona, 2004) e o Fórum Social Mundial (Porto Alegre, 2005).

significativo documento: a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*, editada no Fórum Mundial Urbano ocorrido em 2004, em Barcelona<sup>4</sup>.

A *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2004, p. 1-2) traz em seu preâmbulo:

Iniciamos este novo milênio com a **metade da população vivendo em cidades**. Segundo as previsões, em 2050 a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. As **cidades** são, potencialmente, territórios com grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural. **O modo de vida urbano interfere diretamente sobre o modo em que estabelecemos vínculos com nossos semelhantes e com o território**. Entretanto, no sentido contrário a tais potenciais, **os modelos de desenvolvimento implementados na maioria dos países** empobrecidos se caracterizam por estabelecer níveis de concentração de renda e poder que geram pobreza e exclusão, contribuem para a depredação do meio ambiente, **aceleram** os processos migratórios e de urbanização, **a segregação social e espacial** e a **privatização dos bens comuns e do espaço público**. Esses processos favorecem a proliferação de grandes áreas urbana em condições de pobreza, precariedade e vulnerabilidade diante dos riscos naturais. As **cidades estão distantes de oferecerem condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes**. A população urbana, em sua maioria, está **privada ou limitada** — em virtude de suas características econômicas, sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade — **de satisfazer suas necessidades básicas**. [...] Graves consequências resultam desse processo, como os despejos massivos, a segregação e a consequente deterioração da convivência social. Este contexto favorece o surgimento de lutas urbanas que, devido a seu significado social e político, ainda são fragmentadas e incapazes de produzir mudanças significativas no modelo de desenvolvimento vigente [...]. (gns).

Assim, de acordo com a *Carta Mundial pelo Direito da Cidade*, a maioria da população urbana sofre limitações para satisfazer suas necessidades básicas, cuja busca é própria do homem, pois, conforme pondera Milaré (2014, p. 980), “a estruturação da vida cidadina processa-se a partir de necessidades humanas próprias da espécie, as quais levam a pessoa a buscar, na cidade, meios e condições de atender a essas necessidades”.

O documento apresenta graves problemas sociais, como a “pobreza” e a “exclusão”, que, conforme seu preâmbulo, “contribuem para a depredação do meio ambiente, aceleram os processos migratórios e de urbanização, a segregação social e espacial e a privatização dos bens comuns e do espaço público” (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2004).

Diante dessa realidade e da necessidade de fazer frente a esses problemas, os movimentos articulados desde o Fórum Social Mundial de 2004 têm discutido o desafio de construir um modelo sustentável de cidade sem discriminações, conforme estabelece a *Carta Mundial pelo Direito à Cidade* (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2004, p. 2):

**Art. 1º. Todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia,**

<sup>4</sup> O documento começou a ser elaborado a partir do 1º Fórum Social Mundial, em 2001. Ao longo de cinco anos, a carta foi aprimorada em outros encontros, culminando na Conferência das Cidades, em Barcelona. O documento obteve a adesão do Brasil em 2005.

**condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual**, assim como preservar a memória e a identidade cultural em conformidade com os princípios e normas estabelecidos nessa Carta. (gn).

Seguindo essa tendência, e visando concretizar os objetivos traçados no texto constitucional, o Estatuto da Cidade disciplina que a Política Urbana visa o pleno desenvolvimento das cidades e, para tanto, estabelece algumas diretrizes, dentre as quais a garantia de cidades sustentáveis, conforme Lei nº 10.257/2001:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais** da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – **garantia do direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...]. (gns).

Nesse sentido, Saule Jr. (2008, p. 25-26) compreende que:

O Estatuto da cidade **define o direito a cidades sustentáveis como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, e à gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**<sup>5</sup>. (gns).

Justifica Saule Jr. (2008, p. 26) que essa definição jurídica do direito à cidade trazida no Estatuto da Cidade “contém uma característica semelhante à do direito ao meio ambiente, por estabelecer que os seus componentes como a moradia devem ser assegurados para as presentes e futuras gerações”. E conclui o autor afirmando que tal definição “retrata que o direito à cidade é um direito coletivo ou difuso dos habitantes da cidade”.

A garantia do direito a cidades sustentáveis como diretriz geral dos objetivos da política urbana traduz o caráter metaindividual do direito ora tutelado, resguardado no direito positivo brasileiro. Neste sentido, destaca Fiorillo (2014, p. 631):

Referido **direito a cidades sustentáveis** tem sua natureza jurídica claramente estabelecida não só no plano constitucional (arts. 182, 183 e 225 da CF), mas particularmente em decorrência do que determina o art. 53 da Lei nº 10.257/2001, que, ao acrescentar um novo inciso ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, outorga **caráter de direito metaindividual** (difuso/coletivo) à determinada ordem urbanística. (gns).

Essa característica de metaindividualidade é defendida por Harvey (2014, p. 28), o qual indica que o direito à cidade “é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização”.

<sup>5</sup> O autor transcreve aqui a redação dos incisos I e II, do art. 2º, da Lei nº 10.257/2001.

Em conformidade com Lefebvre (2016, p. 134), o direito à cidade “se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade”. Nesse tom, pode-se dizer que seu caráter protetivo decorre da importância que este possui para o exercício de outros direitos.

Relevante assinalar que a sociedade se encontra diante do desafio de construir uma nova visão de mundo, repercutindo esse novo olhar, pensar e agir num novel modelo de cidade. Idealiza-se a efetivação da justiça social, em que a equidade seja o patamar mínimo de uma sociedade justa e solidária; no dizer de Machado (2003, p. 5), “um mundo organizado de modo mais justo, com as riquezas mais bem distribuídas e as pessoas mais felizes”.

Por isso se propõe a construção de uma plataforma global do direito à cidade, com vistas a uma organização social mais adequada, para se alcançar o nível de dignidade almejado. Neste sentido, Gadotti (2000, p. 122) esclarece que “é preciso pensar globalmente e agir localmente”, indicando que se deve buscar caminhos para atingir esse fim, seja a nível individual, coletivo ou institucional.

Logo, é necessário refletir quanto ao dever de ver o mundo sob a ótica de uma sociedade planetária, a qual reclama atitudes de cidadania movidas por sentimentos de unidade global. No processo de construção de cidades sustentáveis, deve haver empenho de todos os atores sociais, para que todos os indivíduos vivam com dignidade nas cidades.

A Constituição da República de 1988 demarca a ruptura com um regime autoritário, inaugurando a fase de redemocratização do país, robustecendo os direitos e garantias individuais. Conforme Canotilho, Correia e Correia (2010, p. 54), a Carta de 1988 introduz “um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria na história constitucional do País”. Dessa forma, a nova ordem constitucional consagrou os direitos sociais<sup>6</sup>.

Segundo Sarlet (2012, p. 541-542), a Constituição Federal “foi a primeira na história constitucional brasileira a prever um título específico para os chamados direitos e garantias fundamentais (Título II), foram também consagrados direitos sociais básicos e de caráter mais geral [...]”, denotando a importância que o constituinte reconheceu a esses direitos. Prossegue o autor:

---

<sup>6</sup> Notadamente a partir das emendas constitucionais 26/2000, 64/2010 e 90/2015, que inseriram de maneira expressa outros direitos no rol dos direitos sociais.

Embora na evolução constitucional precedente já houvesse previsão de algumas normas — especialmente no âmbito da ordem social e econômica da constituição — **versando sobre a justiça social e mesmo de alguns direitos sociais [...], foi apenas no texto promulgado em 05.10.1988, que os direitos sociais foram efetivamente positivados na condição de direitos fundamentais**, pelo menos com expressa previsão do texto constitucional. (gns).

Segundo Tavares (2014, p. 701), os “direitos sociais, como direitos de segunda dimensão [...] são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante de Estado na implementação da igualdade social dos hipossuficientes [...] conhecidos como direitos a prestação ou prestacionais”. Silva (2012, p. 286), ao tecer considerações sobre os direitos sociais, aponta no mesmo sentido, aduzindo que tais direitos “como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente [...] que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais”.

A incorporação dos direitos sociais no sistema jurídico constitucional imprime o ideal de justiça. Para Moraes (2014, p. 203), “direitos sociais são direitos fundamentais do homem caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória [...] tendo por finalidade a melhoria de condições de vida [...] visando à concretização da igualdade social”. Assim, a noção de justiça social pode ser percebida como fundamento constitucional, especialmente ao analisar os preceitos estabelecidos na CF/88:

Art. 3º. Constituem **objetivos fundamentais da República** Federativa do Brasil:

- I - **construir uma sociedade livre, justa e solidária;**
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais** e regionais;
- IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna, conforme** os ditames da **justiça social**, observados os seguintes princípios:

- I - soberania nacional;
- II - propriedade privada;
- III - **função social da propriedade;**
- IV - livre concorrência;
- V - defesa do consumidor;
- VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;
- VII - **redução das desigualdades** regionais e sociais;
- VIII - busca do pleno emprego;
- IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 193. **A ordem social tem** como base o primado do trabalho, e **como objetivo o bem-estar e a justiça sociais.** (gns).

Percebe-se, a partir dos preceitos estabelecidos nos dispositivos constitucionais supracitados, que a justiça social irradia não apenas dos valores sociais, mas também da ordem econômica, objetivada para a consecução do bem-estar geral dos indivíduos da nação brasileira.

Importante destacar que a Declaração Universal dos Direitos do Homem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), proclamada em Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, estabelece:

Art. 22 - Todo homem, como membro da sociedade, tem **direito à segurança social e à realização**, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, **dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade** e ao livre desenvolvimento da sua personalidade. (gns).

Assim, cumpre-se buscar dar maior efetividade à justiça social preconizada pelo texto constitucional.

Adiante, passa-se a abordar direitos sociais à moradia digna, ao trabalho, à segurança e ao lazer, importantes para esta pesquisa por estarem relacionados com a busca da sadia qualidade de vida do indivíduo nos espaços urbanos.

#### a) **Direito à moradia**

A Constituição da República de 1988 traz em seu bojo a Dignidade da Pessoa Humana que cuida de preceito basilar, orientador do ordenamento jurídico, servindo de parâmetro de valoração e interpretação do sistema constitucional brasileiro.

Segundo Sarlet (2012, p. 81), a Dignidade Humana foi alçada à categoria de Princípio, ao afirmar que:

Com efeito, considerando tanto a formulação utilizada quanto a localização, visto que sediada no Título I, dos Princípios Fundamentais, **verifica-se que o constituinte de 1988** preferiu não incluir **a dignidade da pessoa humana** no rol dos direitos e garantias, **guindando-a, pela primeira vez** – consoante já frisado – **à condição de princípio (e valor) fundamental** (artigo 1º, inciso III). (gns).

Conforme pondera Sarlet (2012, p. 76) “a dignidade da pessoa e, nesta quadra, a própria pessoa humana, mereceram a devida atenção por parte da nossa ordem jurídica positiva”, sendo prevista expressamente na Constituição Federal de 1988:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**  
[...] *omissis*

III - a **dignidade da pessoa humana**; [...]. (gns).

Por constituir a dignidade humana um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, o texto constitucional confere expressiva gama de direitos e garantias, pois o bem-estar do indivíduo e da coletividade se apresenta como finalidade primeira e maior de toda atividade governamental. Por isso, constitui objetivo fundamental da República “promover o bem de todos”, conforme dispõe a CF/88:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
[...] *omissis*

IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (gns).

Ao dispor acerca dos direitos sociais, estabelece a Constituição da República que:

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a **moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. (gns).

Segundo Moraes (2014, p. 205), os direitos sociais são “enumerados exemplificativamente no Capítulo II do Título II do texto constitucional e não esgotam os direitos fundamentais constitucionais [...] que se encontram também difusamente previstos na própria Constituição Federal”. No mesmo sentido, Tavares (2014, p. 704) indica que “os direitos de ordem social, elencados na Constituição Federal, não excluem outros, que se agreguem ao ordenamento pátrio, seja pela via legislativa ordinária, seja por força de adoção de tratados internacionais”. Desse modo, compreende-se não se tratar de rol taxativo.

Dentre esses direitos de caráter social, destaca-se, para este estudo, e em primeiro plano, o direito à moradia, que reclama do poder estatal sua efetividade por meio de políticas voltadas à consecução desse objetivo constitucional.

Importante destacar que o direito à moradia foi inserido no rol dos direitos humanos desde a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), instaurando, assim, uma nova ordem de direitos sociais, em favor de uma vida digna para a pessoa humana, conforme estabelece o documento:

Art. 25 - **Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe**, e a sua família, saúde e o bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (gns).

Segundo Bentes (2014, p. 107), “o direito à moradia está consagrado na Constituição Federal como um dos direitos fundamentais do cidadão [...] considerado como um dos

condicionantes para o pleno exercício da liberdade, da igualdade e do próprio direito à vida, dentre outros”, denotando preceito de extrema importância para a dignidade humana.

Sarlet (2012, p. 587) indica que o direito à moradia consiste num direito fundamental que tem amparo no princípio da dignidade da pessoa humana, ao asseverar que:

[...] não há mais dúvidas de que **o direito à moradia é um direito fundamental autônomo, de forte conteúdo existencial**, considerado, por alguns, até mesmo um direito de personalidade (pelo menos naquilo em que **vinculado à dignidade da pessoa humana** e às condições para o pleno desenvolvimento da personalidade [...]). (gns).

O direito fundamental à moradia representa um direito social indispensável à composição de um mínimo existencial para uma vida digna. Sendo a dignidade da pessoa humana considerada um dos fundamentos da República, nos termos preconizados na Constituição Federal (art. 1º, III), infere-se que o Estado existe em função da pessoa humana, sendo o indivíduo, portanto, a finalidade essencial da atividade estatal, segundo leciona Sarlet (2012, p. 79-80):

Consagrando expressamente, no título dos princípios fundamentais, a **dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos do nosso Estado democrático (e social) de Direito** (art. 1º, inc. III, da CF), o nosso constituinte de 1998 – a exemplo do que ocorreu, entre outros países, na Alemanha -, além de ter tomado uma decisão fundamental a respeito do sentido, da finalidade e da justificação do poder estatal e do próprio Estado, **reconheceu categoricamente que é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário**, já que **o ser humano constitui a finalidade precípua, e não meio da atividade estatal**. (gns).

Assim, verifica-se que as bases do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana reconhecem o indivíduo, ao mesmo tempo, como limite e fundamento primeiro do domínio estatal, pois, nas palavras de Sarlet (2012, p. 131), o princípio da dignidade da pessoa humana “impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica [...] que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos”.

A dignidade é qualidade inerente ao ser humano, conforme destaca Sarlet (2012, p. 73):

Assim sendo, **temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade**, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as **condições existenciais mínimas para uma vida saudável**, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede vida. (gns).

Portanto, infere-se do ordenamento constitucional o reconhecimento de que cada indivíduo é merecedor de consideração e respeito, não apenas por parte do Estado, mas também e sobretudo por seus pares, motivo pelo qual condições existenciais mínimas são constitucionalmente asseguradas.

Nesse prisma, a proteção ao meio ambiente deve ser vista a partir do olhar da teoria dos direitos fundamentais, uma vez que se entende a pessoa humana como destinatária do direito ambiental, conforme aponta Antunes (2014, p. 25): “o Ser Humano, conforme estabelecido em nossa constituição e na Declaração do Rio – embora essa não tenha força obrigatória —, é o centro das preocupações do Direito Ambiental, que existe em função do Ser Humano e para que ele possa viver melhor na Terra”.

Assevera Antunes (2014, p. 17) que “uma consequência lógica da identificação do *direito ao ambiente* como um direito humano fundamental *conjugada com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana* é que no centro de gravitação do Direito Ambiental se encontra o Ser Humano”. Assim, essa constatação é observada em razão do viés antropocêntrico dado pelo constituinte, ao estabelecer como fundamento da República a dignidade humana (Inciso III, do art. 1º, da CF/88). Segundo Fiorillo (2014, p. 52):

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer em seus princípios fundamentais a *dignidade da pessoa humana* (art. 1º, III), como fundamento destinado a **interpretar todo sistema constitucional, adotou visão [...] explicitamente antropocêntrica.** (gns).

Relevante anotar que esse antropocentrismo repercute diretamente na legislação infraconstitucional, pois há significativa preocupação com o bem-estar do homem, de modo que a estruturação do sistema jurídico marcha na incessante busca dessa condição, conforme esclarecem Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 12) ao asseverar que “para além de um bem-estar individual e social, as construções jurídico-constitucionais caminham hoje no sentido de garantir ao indivíduo e à comunidade como um todo o desfrute de um *bem-estar ambiental*, ou seja, de uma vida saudável com qualidade ambiental”.

Com efeito, exige-se um patamar mínimo de qualidade ambiental para a consubstanciação da dignidade que se deve garantir ao homem durante sua existência, constituindo um objetivo do Estado de Direito, seguindo uma influência global. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2010, p. 12-13) destacam:

Na última quadra do século XX, várias constituições pelo **mundo afora**, influenciadas pelo ordenamento internacional, na esfera do qual se formou toda uma rede de convenções e declarações sobre proteção ambiental, assim como receptivas à emergência da cultura ambientalista e dos valores ecológicos no espaço político-jurídico contemporâneo, **consagram o direito a um ambiente equilibrado ou saudável como direito humano e fundamental**, reconhecendo o caráter vital da

qualidade ambiental para o desenvolvimento humano e fundamental em níveis compatíveis com a dignidade que lhe é inerente. Dessa compreensão, pode-se conceber a exigência de um **patamar mínimo de qualidade ambiental para a concretização da vida humana em níveis dignos**, para aquém do qual a dignidade humana estaria sendo violada no seu núcleo essencial. (gns).

Constitui, portanto, componente indissociável do conteúdo normativo do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana a condição ambiental do meio (sadio e equilibrado) em favor do indivíduo, notadamente em razão da sua substancialidade à manutenção da vida.

Conforme Silva (2015, p. 66) “o direito a um meio ambiente equilibrado está intimamente ligado ao direito fundamental à vida e à proteção da dignidade da vida humana, garantindo, sobretudo, condições adequadas de qualidade de vida”. Por conseguinte, reconhece-se o caráter vital da qualidade do meio ambiente para o desenvolvimento da pessoa humana, até porque disso depende a própria perpetuação da espécie humana.

Relevante anotar, a propósito, que constitui ônus da sociedade atual a conservação do meio ambiente para as gerações nos sucederão, pois, no lugar futuro, estará a humanidade que dependerá dos atos e decisões tomadas no presente. Nesse sentido, esclarece Ramos Júnior (2012, p. 350) que “quando se projeta o artigo 225 da Constituição Federal para as fronteiras do espaço-tempo, está-se falando em preservar o meio ambiente em favor de um universo incomensurável de gerações vindouras. Isso significa perpetuar a espécie humana”.

O direito à moradia é, portanto, um direito social de proteção constitucional, posto que a moradia digna constitui o mínimo vital para o ser humano se desenvolver. Com natureza de direito social, o direito à moradia tem função de direito de defesa e de direito a prestações, conforme aponta Sarlet (2008, p. 55-92):

[...] o direito à moradia abrange um complexo de posições jurídicas, visto exercer simultaneamente a função de direito de defesa e de direito a prestações (de cunho normativo e/ou material) e que, nesta dupla perspectiva, **vincula as entidades estatais** e, em princípio, também os particulares, sem se pretenda aqui discutir se a eficácia nas relações entre particulares opera de forma exclusivamente indireta ou se há como aderir (como é o nosso caso e o da maioria da doutrina nacional e ao que parece do próprio Supremo Tribunal Federal) a uma eficácia em princípio direta [...]. (gns).

Observa-se que o direito à moradia digna é pressuposto para propiciar o exercício de outros direitos, uma vez que visa assegurar aos brasileiros (ou estrangeiros residentes no país) o uso de certo espaço territorial. Fiorillo (2014, p. 633-634) alude ao “denominado direito à casa (art. 5º, XI, da CF), para que [os cidadãos] possam ter um local destinado a assegurar um asilo inviolável com a finalidade de garantir fundamentalmente seu direito à intimidade (art. 5º, X), direito a vida privada [...], assim como a organização de sua família”.

Assim, o direito à moradia é objetivo constitucional e primordial. O desenvolvimento sustentável das cidades passa por compreender a casa como um espaço que albergue a intimidade e o conforto da família, com qualidade e salubridade, posto que é esse o meio de se garantir um mínimo digno ao ser humano, devendo a habitação digna ser um direito de todos os cidadãos.

## **b) Direito ao trabalho**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, já abordava a proteção do direito ao trabalho indicando a liberdade quanto à escolha de seu ofício:

Art. 23. Toda pessoa tem **direito ao trabalho**, à **livre eleição de seu trabalho**, a **condições equitativas e satisfatórias** de trabalho e a **proteção** contra o desemprego. (gns).

Todavia, no Brasil, com a Constituição da República de 1988 é que o direito ao trabalho teve efetiva proteção, tendo o art. 6º estabelecido o trabalho como direito social. Vale destacar que essa ampla proteção constitucional pode ser observada a partir de um conjunto de normas do texto constitucional versando sobre o trabalho, conforme destaca Silva (2012, p. 289): “o art. 6º define o *trabalho* como direito social, mas nem ele nem o art. 7º trazem norma expressa conferindo o *direito ao trabalho*. Este, porém, ressaí do conjunto de normas da Constituição sobre o trabalho”. Isso se observa da Constituição Federal:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como **fundamentos**:

[...]

IV - os valores sociais do **trabalho** e da livre iniciativa;

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na **valorização do trabalho humano** e na livre iniciativa, tem por fim **assegurar a todos existência digna**, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

VIII - busca do pleno emprego;

[...]

Art. 193. A ordem social tem como base **o primado do trabalho**, e como objetivo o **bem-estar** e a **justiça sociais**.

Com efeito, Silva (2012, p. 289-290), ao comentar sobre as normas constitucionais relativas aos artigos 1º, IV, 170 e 193 da Constituição Federal, pondera que “tudo isso tem o sentido de reconhecer o *direito social ao trabalho*, como condição da efetividade da existência digna (fim da ordem econômica) e, pois, da dignidade da pessoa humana, fundamento, também, da república Federativa do Brasil (art. 1º, III)”.

A propósito, destaca-se como preceito da ordem econômica, o *princípio da busca do pleno emprego* previsto no inciso VIII, do art. 170 da CF/88, como espírito socioeconômico, relacionado aos fundamentos da República da livre iniciativa e dos valores sociais do trabalho preconizados na Constituição Federal. Nesse sentido, Berquó (2015, p. 133) acentua que a expansão das oportunidades de emprego, “passou a se chamar princípio da busca do pleno emprego”, e que “os princípios da Ordem Econômica de 1988 visam à promoção da existência digna dos cidadãos, como ditames da Justiça Social tendo como fundamento a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa”.

Assim, o direito ao trabalho, compreendido como direito social fundamental, diz respeito ao direito individual subjetivo de todo indivíduo a ter acesso ao trabalho, pois, segundo Silva (2012, p. 287) “entram na categoria de *direitos sociais do homem produtor* [...] o direito de obter um emprego”, denotando a ideia de que o indivíduo possui direito de ingressar no mercado de trabalho, e de desenvolver a capacidade de, mediante seu próprio labor, prover o seu sustento, garantindo as necessidades de subsistência a si mesmo e à sua família de forma digna.

O texto constitucional reconhece o direito social ao trabalho como condição de efetividade da existência digna (finalidade da ordem econômica, conforme dispõe o art. 170, da CF) e de melhoria da sua condição social, em razão da dignidade da pessoa humana (que constitui, como já visto, fundamento da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, III da CF/88). Nesse sentido, Silva (2012, p. 292) leciona que “as condições dignas de trabalho constituem objetivos dos direitos dos trabalhadores. Por meio delas é que eles alcançam a melhoria de sua condição social (art. 7º, *caput*), configurando, tudo, o conteúdo das *relações de trabalho*, que são [...] *individuais* ou *coletivas*”.

Cumprir destacar que o direito ao trabalho constitui meio para que o indivíduo se desenvolva e alcance a materialização de outros direitos, já que diretamente relacionado ao modo de prover sua subsistência, pois, segundo Prete (2016, p. 169), “uma interpretação sistemática constitucional revela que o direito ao trabalho, como formalização de um direito à busca da emancipação econômica, constitui o principal sustentáculo para a concretização do rol dos direitos sociais coincidentes com as necessidades materiais essenciais”. Tal conclusão indica que o direito social ao trabalho visa satisfazer as necessidades concretas do ser humano.

Para Fonseca (2006, p. 127), “um direito a trabalhar, além do simples objetivo da sobrevivência física, vincula-se à ideia de dignidade humana e, conseqüentemente, à valorização do trabalho como forma de realização pessoal”. Assim, tem-se que o homem,

através do trabalho, também se realiza enquanto indivíduo que está ativo na sua capacidade laborativa.

Dessarte, dos postulados constitucionais, observa-se que o direito individual ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, assim como a livre escolha do trabalho, visa, em última análise, à melhoria da condição social do indivíduo.

### c) Direito à segurança

Importante direito social diz respeito à segurança, elemento essencial ao bem-estar social da coletividade.

Conforme Silva (2012, p. 779), “na teoria jurídica a palavra ‘segurança’ assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependente do adjetivo que a qualifica”.

Para este estudo interessa o sentido de *segurança pública* que, segundo Silva (2012, p. 779-780), “é manutenção da ordem pública interna”, indicando ter relação com a salvaguarda e o cuidado com o bem-estar das pessoas. Por essa razão se busca manter a *ordem pública* que, para o referido autor, “será uma situação de pacífica convivência social”.

Dando concretude e efetividade para aplicabilidade da segurança como direito social, a Constituição Federal previu ser a segurança dever do Estado, constituindo um direito (e, ao mesmo tempo, uma responsabilidade) de todos indistintamente, dividindo tal tarefa entre as esferas de governo federal e estadual, conforme preconiza:

Art. 144. A **segurança pública, dever do estado, direito e responsabilidade de todos**, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:  
I – polícia federal;  
II – polícia rodoviária federal  
III – polícia ferroviária federal  
IV – polícias civis  
V – polícia militares e corpo de bombeiros militares. (gn).

Assim, a segurança pública é exercida pelo Estado para “preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Ao disciplinar essa tarefa institucional, a CF/88 apresenta divisão de competências, onde se pode perceber que o Estado Brasileiro assim o faz para atender com maior eficácia as ações desenvolvidas pelos órgãos encarregados pela segurança, conforme o nível de atuação (estadual/federal), demonstrando uma preocupação de que o sistema atue de forma ao mesmo tempo independente e integrada, para que os esforços desses órgãos converjam para uma plena eficácia na atuação estatal de segurança.

De acordo com Silva (2012, p. 780), a segurança pública “é uma atividade de vigilância, prevenção e repressão de condutas delituosas”, justamente porque a segurança pública atua na preservação da convivência social harmônica para que “todos gozem de seus direitos e exerçam suas atividades sem perturbação de outrem, salvo nos limites de gozo e reinvidicação de seus próprios direitos e defesa de seus legítimos interesses”.

Nota-se, assim, que o direito à segurança está intimamente ligado à garantia de desenvolvimento social do homem, haja vista que a sua proteção e tranquilidade no meio em que vive são aspectos indispensáveis ao bem-estar do indivíduo.

#### **d) Direito ao lazer**

Ainda refletindo sobre os direitos sociais, destaca-se o direito ao lazer, o qual também está categorizado no rol dos direitos fundamentais, reconhecido como tal no art. 6º da Carta Republicana.

A exemplo de outros direitos sociais, o direito ao lazer encontra suporte no princípio da dignidade da pessoa humana, uma vez que sua efetividade está relacionada à própria saúde física e psíquica do indivíduo.

Denota-se extrema importância do direito social ao lazer, observando que o texto constitucional determina:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

[...] *omissis*

§ 3º O Poder Público **incentivará o lazer**, como **forma de promoção social**. (gn).

O lazer, assim, deve ser garantido a todo e qualquer indivíduo como forma de promoção social. Segundo Silva (2012, p. 316), “lazer e recreação são funções urbanísticas, daí por que são manifestações do direito urbanístico. Sua natureza social decorre do fato de que constituem prestações estatais que interferem com as condições de trabalho e com a qualidade de vida”. Por essa razão, pode-se dizer que o lazer está relacionado ao meio ambiente equilibrado e sadio.

A propósito, o direito ao lazer possui posição de destaque no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 59, da Lei nº 8.069/90) e no Estatuto do Idoso (art. 20, da Lei nº 10.741/2003), cujas normas preveem que os Entes Estatais promovam e facilitem tal atividade às crianças, adolescentes e idosos, conforme dispõem os referidos dispositivos:

Art. 59. Os municípios, com apoio dos estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e **espaços para** programações culturais, esportivas e **de lazer** voltadas **para a infância e a juventude**.

Art. 20. O **idoso tem direito** a educação, cultura, esporte, **lazer**, diversões, espetáculos, produtos e serviços que respeitem sua peculiar condição de idade. (gn).

O exercício do direito ao lazer, assim, proporciona ao ser humano o desenvolvimento do lado social do indivíduo, permitindo que este participe de atividades no meio em que vive. Todavia, não se deve esquecer que também tem papel fundamental na qualidade de vida do trabalhador para seu descanso; pois, segundo Silva (2012, p. 317) o lazer “está muito associado aos direitos dos trabalhadores relativos ao repouso”. Por isso também se justifica a necessidade de limitação na duração da jornada do trabalho.

Dessa forma, mostra-se importante o direito social ao lazer, de modo a propiciar ao homem o entretenimento, a cultura e o descanso, haja vista tratar-se de elemento para promoção do bem-estar social, devendo ser acessível a todos.

## 2 ESPAÇO PÚBLICO COMO DIREITO UNIVERSAL

A noção de espaço público nos remete às ideias de coletivo, de igualdade e de bem comum, designando local onde se dão as relações sociais dos indivíduos, com asseguuração do seu usufruto, indistintamente, por todas as pessoas, as quais são titulares do *direito à cidade*. Conforme Lefebvre (2016, p. 134), o direito à cidade se manifesta “como a forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e ao habitar”.

Essas características de igualdade e liberdade, no tocante ao espaço público como direito universal, conectam-se ao direito de ir e vir e ao livre direito de reunião, expressamente garantidos pela Constituição Federal/88:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] *omissis*

XV - é **livre a locomoção** no território nacional em tempo de paz, **podendo qualquer pessoa**, nos termos da lei, nele **entrar, permanecer ou dele sair** com seus bens;

XVI - **todos podem reunir-se pacificamente**, sem armas, **em locais abertos ao público**, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente; [...]. (gns).

Os espaços públicos, segundo Silva Neto e Martins (2016, p. 341), “constituem-se em espaço de caráter social e de convivência, sendo assim direito fundamental dos cidadãos, porque são espelho da sociedade e cultura, reflexos dos acontecimentos e trocas existentes”.

Esse caráter fundamental dos espaços públicos decorre do próprio *direito à cidade*, sendo reconhecido como direito importantíssimo na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996), destacando-se os itens 1 e 5 do referido documento:

1. Nós, Chefes de Estado e de Governo e as delegações oficiais dos países reunidos na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (United Nations Conference on Human Settlements — Habitat II) realizada em Istambul, Turquia, entre 3 e 14 de junho de 1996, tomamos esta oportunidade para **endossar as metas universais** para garantir **moradia adequada** a todos e **tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos**. Nossas deliberações sobre os **dois principais temas da Conferência**, “Moradia Adequada para Todos” e “**Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização**”, foram **inspiradas pela Carta das Nações Unidas** e estão voltadas para a reafirmação das parcerias atuais e a formação de outras novas para ações em nível local, nacional e internacional **tendo em vista a melhoria do ambiente em que vivemos**.

[...]

**5. Os desafios dos assentamentos humanos são globais [...] Nossas cidades devem ser um lugar onde os seres humanos vivem em condições satisfatórias com dignidade, boa saúde, segurança, alegria e esperança.** (gns).

Saule Jr. (1997, p. 23) igualmente categoriza o direito à cidade como direito fundamental, segundo aponta:

**A interpretação das normas constitucionais relacionadas com o ordenamento jurídico das cidades**, com as conclusões sobre o resultado da Constituinte, a função dos princípios constitucionais, o papel da União, Estados e Municípios, decorrentes do pacto federativo seja no campo normativo e de executor de políticas públicas, a normatização do direito de urbanístico oriunda das normas da Constituição Federal, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas, planos diretores, **destinam-se a fundamentar que o direito à cidade se transformou num direito fundamental disciplinado pelo direito urbanístico.** (gns).

Desse modo, tem-se que os espaços públicos são representações da própria cidade, onde se estabelecem as relações sociais, pois, nas palavras de Feltran (2016, s/p):

As **cidades são plataformas onde acontecem todas as relações da sociedade** e desta com o solo, desta forma, imprescindível a aplicação da lei **com respeito aos princípios da dignidade urbana, igualdade e função social da cidade**, fundamentos principais do **Direito à Cidade**, um direito social e coletivo tendente a fixar o desenvolvimento das cidades e o uso do espaço público de forma equânime por todos os seus habitantes como forma de inclusão social. (gns).

O protagonismo da cidade, enquanto lugar de projeção da sociedade, é assim compreendido porque, segundo Silva (2010, p. 25), “é o lugar em que se desenvolvem as relações sociais, os centros sociais e comunitários, culturais e recreativos”. Dessa forma, pode-se compreender que a cidade e, portanto, seus espaços atuam como lugar propício ao florescimento de convivência social.

Para Narciso (2009, s/p), “o espaço público é considerado como aquele espaço que, dentro do território urbano tradicional (especialmente nas cidades capitalistas, onde a presença do privado é predominante), sendo de uso comum e posse colectiva, pertence ao poder público”. Nessa perspectiva, nota-se os espaços públicos como locais característicos de compartilhamento universal e comunitário dos indivíduos que habitam as cidades.

O direito universal de acesso aos espaços coletivos que integram a cidade denota a importância em garantir ao indivíduo, que é seu destinatário, o seu usufruto como forma de garantir o direito à cidade, conforme aduz Feltran (2016, s/p):

Moradia, **acesso universal aos bens e equipamentos públicos adequados**, trabalho, lazer, saúde, saneamento, segurança, **apropriação do espaço público**, **mobilidade urbana**, diversidade de gênero, participação efetiva da população em processos decisórios, democracia, políticas públicas, **direitos coletivos**, gestão e governança **são os fios que alinham o Direito à Cidade arrematando o uso do espaço público** não como mera gestão do uso do solo urbano, **mas a adequação deste ao seu destinatário final: o homem.** (gns).

Usufruir de um espaço público significa o exercício do *direito de ir e vir*, o qual constitui um direito de mobilidade substancial para o indivíduo, que deve ser garantido a qualquer cidadão que vive num Estado Democrático de Direito. Na lógica dos direitos humanos, a mobilidade do indivíduo está relacionada ao pleno exercício de sua própria liberdade. Conforme art. 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948): “todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”.

E não há lugar mais propício para a expressão da liberdade de locomoção, por meio do exercício do *direito de ir e vir*, do que os espaços comunitários das cidades. Conforme enfatiza Narciso (2009, s/p), “[...] o espaço público é o espaço por excelência da/cidade. Conhecemos a cidade através do espaço público. Nele aprendemos a caminhar e a ver a cidade, [...] este é o lugar por excelência da sociabilização”.

Nessa perspectiva, observa-se o espaço público como local de expressão social do homem, de modo que não pode o indivíduo ser segregado em guetos na cidade onde vive.

Assim, o espaço público pode ser considerado como lugar representativo da cidade, e nele o homem pode expressar com maior amplitude a sua liberdade e, por consequência, exercitar a cidadania.

## 2.1 Cidadania e direitos sociais

A importância dos espaços públicos das cidades está intimamente ligada à construção da cidadania, uma vez que esses espaços urbanos são fundamentais para a construção de cidades onde a desigualdade social e a segregação espacial sejam combatidas.

A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 1º, inciso II, preconiza que:

Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e **tem como fundamentos:**

[...] *omissis*

II - a **cidadania**. (gns).

Silva (2012, p. 104), ao tratar dos fundamentos do Estado brasileiro denota a amplitude do conceito de cidadania ao afirmar:

A *cidadania* está aqui num sentido mais amplo do que o titular de direitos políticos. **Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada na sociedade estatal** (art. 5º, LXXVII). Significa aí, **também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular**. E aí o termo conecta-se com o conceito de *soberania popular* (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essencial do regime democrático. (gns).

Ainda segundo Silva (2012, p. 346-347), cidadania “é um *status* ligado ao regime político (...). Cidadania, qualifica os participantes do Estado, é atributo das pessoas integradas na sociedade estatal, atributo político decorrente do direito de participar no governo e de ser ouvido pela representação política”, evidenciando a participação direta do indivíduo na formação dos atos de governo.

No mesmo sentido, Moraes (2014, p. 18) afirma que “a cidadania representa um *status* e apresenta-se simultaneamente como objeto e um direito fundamental das pessoas”, justamente por constituir um dos fundamentos da República.

Partindo da premissa constitucional de que a cidadania constitui um dos fundamentos da República do Brasil, observa-se sua destacada relevância para a concretização de direitos.

A cidadania se expressa e se exercita das mais variadas formas, apresentando-se nas dimensões civil, política e social, conforme aduzem Dias e Machado (2017, p. 191), para quem “a cidadania parte de três elementos particulares: civil, político e social, sendo o Estado o eixo central no processo de aquisição da cidadania, pressupondo uma relação de dependência com o Estado nessa construção”. Neste trabalho, o enfoque será dado à dimensão social dos direitos.

Explicitando o pensamento de Marshall acerca dos direitos civis, políticos e sociais que representam a cidadania, Dias e Machado (2017, p. 192-193) ponderam que:

Os **direitos civis** teriam surgido no século XVIII, e **estão relacionados a prerrogativas** como a liberdade individual, liberdade de imprensa, pensamento, liberdade de fé e crença religiosa, acesso à justiça, propriedade privada, direito de ir e vir, sendo direitos indispensáveis para a economia de mercado, coexistindo, portanto, com o sistema capitalista.[...] Assim, **a cidadania, compreendida como civil, abarca os direitos necessários ao exercício da liberdade individual, como a liberdade de ir e vir, liberdade para firmar contratos, possuir propriedades e outros**, sendo garantidos pela legalidade [...]. **Já os direitos políticos**, como aqueles concebidos no século XIX, **são considerados produtos secundários dos direitos civis**, expressando o **direito de participação no exercício do poder político**. [...]. Os **direitos políticos**, desse modo, correspondem ao **direito de participar do poder político, tanto diretamente, quanto por meio do voto**, fazendo parte das instituições representativas dos governos local e nacional. [...]. Há, por fim, **os direitos sociais** que surgiram no século XX, ou seja, **aqueles aptos a conferir um mínimo de condição econômica, acesso aos serviços educacionais e sociais**. [...]. A **cidadania compreendida como social**, por sua vez, responde à necessidade básica, **assegurando direito a um bem-estar econômico mínimo**, relacionado primeiramente, entre outros, com o direito ao salário, à saúde, à educação, à habitação, à alimentação. (gns).

Sarlet (2012, p. 79-80) afirma que “é o Estado que existe em função da pessoa humana, e não o contrário”. Desse modo, identifica-se no ser humano a finalidade estatal de primeira ordem, sendo forçoso notar que essa condição de existência estatal implica na concepção de que as entidades estatais devem se obrigar quanto à tarefa de garantir

adequadamente condições de vida com dignidade mínima para todos os indivíduos de forma indistinta e equânime.

A consecução do objetivo constitucional em promover o bem de todos, no que toca aos direitos sociais, implica a necessária entrega de prestação social; a preocupação primordial do Estado deve se voltar para a proteção dos grupos menos favorecidos e, portanto, mais desprotegidos, conforme se extrai da lição de Silva (2012, p. 286-287):

Assim, podemos dizer que **os direitos sociais**, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são **prestações positivas** proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, **que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos**, direitos que tendem a realizar a **igualização de situações sociais desiguais**. São, portanto, **direitos que se ligam ao direito de igualdade**. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível como o exercício da liberdade. (gns).

Por muito tempo prevalecia a ideia equivocada de que os direitos sociais não passavam de normas programáticas, cuja exigência resvalava na falsa concepção de que o poder estatal poderia decidir o momento em que deveria executar a norma garantidora do direito social. No entanto, Piovesan (2004, p. 26) indica estar superada essa concepção de que direitos sociais não são direitos legais e que, por isso, não poderiam ser reivindicados como tal, ao revelar que:

Sob a ótica normativa internacional, está **definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais**. A ideia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica, e não científica. **São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis**, e demandam séria e responsável observância. Por isso, **devem ser reivindicados como direitos, e não como caridade**, generosidade ou compaixão. (gns).

Desse modo, os direitos sociais não devem ser vistos como normas meramente programáticas, passando-se a reconhecer tais direitos como normas autoaplicáveis.

Com efeito, a Constituição da República ratifica a eficácia jurídica imediata das normas que definem os direitos fundamentais, dentre estes os direitos sociais. É o que se observa da CF/88:

Art. 5º (omissis)

[...]

§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais **têm aplicação imediata**. (gns).

Assim, pode-se dizer que os direitos sociais não estão especificados como mera declaração de existência (previsão programática), mas com vistas à efetiva proteção, que

exige execução desses direitos. Quanto à realização prática dos direitos sociais, Bobbio (2004, p. 35) esclarece que:

**Enquanto os direitos de liberdade nascem contra o super poder do Estado — e, portanto, com o objetivo de limitar o poder —, os direitos sociais exigem, para sua realização prática, ou seja, para a passagem da declaração puramente verbal à sua proteção efetiva, precisamente o contrário, isto é, a ampliação dos poderes do Estado.** (gns).

Desse modo, realizar os direitos sociais significa permitir que o indivíduo possa se desenvolver e, assim, exercer a sua cidadania. Por essa razão, faz-se necessário que todos os direitos sociais sejam assegurados e efetivados.

## 2.2 Importância do espaço público urbano

Os espaços públicos, pensados como ambientes que se destinam ao uso e proveito de todos os indivíduos, contrapõem-se à ideia de privado. Nessa linha, Bacovis (2010, p. 53) indica que o “espaço público, tradicionalmente, é aquele que na configuração das cidades é de uso comum e de posse coletiva, contrapondo-se ao conceito de espaço privado e individual”.

Esse caráter público está dimensionado pela legislação, a considerar o que dispõe o Código Civil Brasileiro, que em seu art. 99, inciso I, define bens públicos como sendo de ‘uso comum do povo’, conforme se observa:

**Art. 99. São bens públicos:**  
I - **os de uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; [...].  
(gns).

A partir da leitura do dispositivo legal citado, que lista os bens públicos de uso comum, como as estradas, ruas e praças, observa-se que a legislação civil estabelece um rol de espécies de bens públicos que não é taxativo, ou seja, é meramente exemplificativo. Nesse sentido, Machado (2013, p. 488) esclarece que “a lei exemplificou os bens de uso comum do povo com a utilização da expressão ‘tais como’”, e que “outros bens poderão ser enquadrados na categoria de bens de uso comum do povo, como o foram os parques nacionais pelo Decreto federal 84.017, de 21.9.79 (art. 1º, §2º)”.

Vale anotar que, apesar do Código Civil, em seu art. 99 (transcrito acima), ter disciplinado os bens de uso comum do povo categorizados como ‘públicos’, após o advento da Constituição Federal, tais bens devem ser vistos como difusos, conforme esclarece Fiorillo (2014, p. 190):

A distinção entre bem público e bem difuso reclama ainda a análise não só do art. 66 do Código Civil de 1916 como de sua “cópia” no Código Civil de 2002 (art. 99). **O legislador de 1916 atribuiu ao que chamamos atualmente de bem difuso a**

**característica de espécie de bem público;** o legislador civil de 2002, como dissemos, transportou o conceito do final do século XIX/início do século XX pura e simplesmente para o século XXI ... resta evidente que **os conceitos do subsistema civil não guardam compatibilidade com o conceito descrito no art. 225** da Constituição Federal. (gns).

Fiorillo (2014, p. 185) indica que o bem de uso comum do povo não poderia ser considerado bem público (e nem pertencente à esfera privada), ao manifestar que “o art. 225 da Constituição, ao estabelecer a existência jurídica de um bem que se estrutura como sendo de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, configura uma nova realidade jurídica, disciplinando bem que não é público, muito menos, particular”.

Dessa forma, continua Fiorillo (2014, p. 191):

Os **exemplos de bens de uso comum do povo** mencionados no subsistema civil **têm sua definição jurídica** especificamente estabelecida **em normas constitucionais** (arts. 182, 182 e 225) e **infraconstitucionais ambientais** (rios e mares como recursos ambientais no plano do meio ambiente natural definidos na Lei n. 9.985/2000; estradas, ruas e praças como recursos ambientais do meio ambiente artificial definidos nas Leis n. 9.503/97 e 10.257/2001).<sup>7</sup> (gns).

Assim, justifica Fiorillo (2014, p. 185) que o “o povo, portanto, é quem exerce a titularidade do bem ambiental [...] bem que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de pessoa privada, nem de pessoa pública”. Com efeito, sob a perspectiva constitucional do art. 225, tem-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado, enquanto “bem de uso comum do povo”, é de “todos”.

Segundo Bacovis (2010, p. 56), “bens de uso comum do povo são os que podem ser utilizados por qualquer um do povo, sem formalidade e requisitos [...] são os espaços públicos de acesso irrestrito”. Nessa ordem de ideias, compreende-se livre o usufruto, pela população, desses bens caracterizados como espaços públicos.

Pode-se exemplificar como espaços públicos contemplados na ordem urbanística as ruas, avenidas, praças e parques, por serem esses ambientes considerados de uso coletivo, ou seja, com característica *pública de uso comum do povo*. Nesse sentido leciona Bacovis (2010, p. 53-54):

Assim, **as ruas, praças, logradouros em geral são exemplos de espaços urbanos considerados públicos** por suas características de serem **de uso comum do povo**, ou seja, qualquer pessoa pode utilizá-los, e também pela posse coletiva, pois **se tratam de espaços pertencentes à coletividade através do poder público**. (gns).

---

<sup>7</sup> A Lei nº 9.985/2000 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentando os incisos I, II, III e VII, do § 1º, do art. 225, da Constituição Federal. A Lei nº 9.503/1997 institui o Código de Trânsito Brasileiro. A Lei nº 10.257/2001 estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Importa acrescentar que os espaços de uso comum também podem ser compreendidos pelos logradouros públicos, pois, conforme Carvalho, citado por Silva (2010, p. 197), logradouro “só exprimir todos os lugares destinados ao uso comum dos munícipes ou especialmente a área não-edificada das povoações, destinada à servidão pública [...]”. O raciocínio induz à concepção de que tais locais se diferenciam daquelas áreas destinadas às habitações propriamente ditas (moradias).

E prossegue Silva (2010, p. 197) aduzindo que logradouro público, “segundo definição da Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Embu, é a denominação genérica de qualquer via, rua, avenida, alameda, praça, *cul de sac*, largo, travessa, beco, jardim, ladeira, parque, viaduto, ponte, galera, rodovia, estrada ou caminho”. Pondera, ainda, o autor sobre a definição legal proposta para logradouros, adicionando que “é aceitável essa conceituação ampla desde que se acrescente, ao final, a expressão ‘de uso comum ou especial do povo’”.

Percebe-se, assim, a importância dos espaços públicos, pois, de acordo com Bacovis (2010, p. 50), “é ele que dá à cidade sua feição e personalidade”. Com efeito, a relevância desses espaços públicos provém do fato de que é nessas ambiências que se dão as ações humanas, isso porque, ainda segundo Bacovis (2010, p. 54), “o espaço público está relacionado às necessidades e atividades humanas, tais como lazer, educação, saúde, comunicação, circulação, contemplação, etc.”.

Assim, pode-se dizer que nos espaços públicos é que a cidade se desenvolve, pois a propriedade urbana, conforme Silva (2010, p. 76), “é resultado já da projeção da atividade humana” e, portanto, “impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem”.

Nessa ordem de ideias, tem-se que as atividades humanas tomam conta dos espaços públicos, fazendo emergir verdadeiros *espaços políticos* como ocorre nas manifestações políticas que exprimem o exercício da cidadania, pois, nas palavras de Narciso (2009, s/p):

**O espaço público é, evidentemente, a condição para o nascimento do espaço político.** A ideia de que **as cidades possuem uma esfera pública**, pertencente e usada pela colectividade, **e uma esfera privada**, cuja posse e manutenção respondem aos interesses de um ou mais indivíduos específicos, **é bastante antiga**, mas virá a definir-se plenamente com a urbanística grega durante a Antiguidade Clássica. **Para os gregos**, a *ágora* era o espaço que, inserido na polis, **representava o espírito público desejado pela colectividade e onde se exercia a cidadania.** (gns).

Assim, a vida do indivíduo acontece a partir do encadeamento de relações, que pulsam no meio em que ele vive e se desenvolve, pelo uso e ‘modos de apropriação’, e isso dá o sentido a cidade, conforme aponta Carlos (2014, p. 475):

[...] o **sentido da cidade é aquele conferido pelo uso**, isto é, pelos **modos de apropriação do ser humano** visando a produção de sua vida (e o que isso implica). Ela é um lugar que se reproduz como referência e, nesse sentido, **lugar de constituição da identidade** que sustenta a memória, **revelando a condição do homem**. (gns).

Bacovis (2010, p. 54) indica uma estreita relação entre o indivíduo e o espaço público que constitui a identidade do lugar onde vivem as pessoas, ao se referir aos espaço público, aduz que “é nele que se imprime de forma indelével a personalidade urbana da comunidade à qual pertence. No espaço público constrói-se a história das cidades, de forma viva e dinâmica”.

Dessa forma, pode-se reafirmar o caráter fundamental dos espaços públicos para o homem, dada a sua importância e relação com a constituição de sua identidade e com o exercício de vários direitos individuais. Nessa perspectiva, Silva Neto e Martins (2016, p. 343) compreendem que:

[...] tem-se que **o espaço público** mostra-se **verdadeiro direito fundamental**, pois este carrega o status de patrimônio cultural nacional, **por representar a identidade de um lugar, garante a execução de direitos fundamentais, a exemplo do direito de ir e vir**, é amparado pela legislação brasileira no que tange à proteção e preservação e, quando utilizado, **assegura a função social da cidade e o bem-estar do cidadão**. (gns).

Vê-se, então, que as cidades estão diretamente ligadas à organização da vida social, de modo que, para o homem, os espaços públicos se tornam lugares de especial importância no cenário urbano, tanto no aspecto social como político, devendo ser preservados para usufruto da coletividade.

### **2.3 Preservação do espaço público urbano e sua função social**

O espaço público deve ser local de irrestrito acesso, gozo e usufruto de todos os cidadãos, porque é nele que se dão as relações sociais e a expressão política dos indivíduos, constituindo lugar de livre manifestação no mais amplo sentido possível.

Essas características se conectam com o direito de ir e vir e à livre reunião em locais públicos, garantidos nos termos do art. 5º, incisos XV e XVI, da Constituição Federal.

No disciplinamento da política urbana, a Lei nº 10.257/2001 estabelece que compete à União atribuições quanto ao interesse da política urbana, dentre o que se destaca a promoção da melhoria das condições dos espaços públicos, conforme pode ser observado do art. 3º, inciso III, que preconiza:

Art. 3º Compete à União, entre outras **atribuições de interesse da política urbana**:  
[...] *omissis*

III - **promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios**, programas de construção de moradias e **melhoria das condições habitacionais**, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e **dos demais espaços de uso público**; [...]. (gns).

Essa política de promoção da melhoria dos espaços públicos, preconizada no texto legal supracitado como responsabilidade conjunta dos Entes Políticos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), segundo Silva Neto e Martins (2016, p. 343), “deve ter como fim o desenvolvimento urbano, através da preservação dos espaços públicos, para que seja posto em prática a função social da cidade e, por efeito, garantir o bem-estar e a proteção dos direitos e garantias fundamentais de seus habitantes”.

É certo que a Constituição da República, em seu art. 5º, inciso XXIII, disciplinou acerca da função social da propriedade, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...] *omissis*

XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social**; [...]. (gns).

O texto constitucional também estabeleceu idêntico preceito no capítulo destinado a regular a ordem econômica e financeira nacionais, dispondo que:

Art. 170. **A ordem econômica**, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, **observados os seguintes princípios**:

[...] *omissis*

III - **função social da propriedade**; [...]. (gns).

Mas, ao determinar que seja atendida a função social da propriedade, teria o constituinte pretendido que esse mandamento constitucional se dirigisse apenas às propriedades particulares? Conforme salientado por Bacovis (2010, p. 58), não seria a norma dirigida apenas à propriedade privada:

[...] **muito se fala em função social da propriedade**, ressaltando-se a propriedade particular, mas **e quando se trata de propriedade pública**, quando se fala em espaços públicos, os quais pertencem a toda coletividade, **como se satisfaria a sua função social?** [...] **A função social dos espaços públicos decorre da previsão constitucional da Política de Desenvolvimento Urbano**, a ser executada pelo poder público municipal e tendo **como objetivo ordenar o desenvolvimento as cidades de modo a propiciar o bem-estar da população**. (gns).

Nesse sentido, Silva (2010, p. 76) aponta que “a função social da propriedade privada urbana repousa num pressuposto de primordial importância [...] de que a atividade urbanística constitui uma *função pública da Administração*, que, em consequência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades”, induzindo ao raciocínio de que a tarefa de

ordenar do espaço urbano deverá ser desempenhada pelo Poder Público (em relação ao particular), sendo este o destinatário da norma em atender a função social da propriedade.

Porém, segundo Bacovis (2010, p. 60), “assim como a função social da propriedade privada deve ser observada sob três óticas: social, ambiental e econômica, com mais razão a análise da função social dos espaços públicos deve, também, atender a esses prismas”.

Nota-se, então, que o atendimento da função social da propriedade e, por conseguinte, a preservação dos espaços públicos constitui dever que se destina não apenas ao particular, mas também ao poder estatal. Seguindo esse raciocínio, Pordeus e Silva (2014, p. 54-55) compreende que a ‘função social da cidade’, enquanto princípio constitucional, “deve servir como referência, tanto para o Poder Público quanto para o administrado, na medida em que traduz um dever genérico a ambos, ou seja, o de assegurar o direito de todos a um meio ambiente equilibrado e, portanto, a uma cidade sustentável [...]”.

O bem-estar da população deve ser objetivo perseguido pelo poder estatal com vistas a atingir a função social da cidade preconizada pelo ordenamento constitucional vigente. Nesse sentido, Saule Jr. (2008, p. 27) pondera que “as funções sociais da cidade, como princípio constitucional dirigente da política urbana, foram introduzidas na Constituição Brasileira, pelo *caput* do Artigo 182 de forma vinculada com a garantia do bem-estar de seus habitantes”.

No dizer de Fiorillo (2014, p. 675), “as funções sociais da cidade [...] são cumpridas quando se proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que estabelece o art. 225 da Carta Magna”. Isto denota que o bem-estar dos habitantes da cidade está relacionado à qualidade ambiental objetivada pela norma constitucional.

Nessa perspectiva, nota-se que os espaços públicos devem atender a sua função social, até porque estes se submetem a um disciplinamento jurídico especial com o dever de atingir sua finalidade, conforme pondera Silva (2010, p. 78-79):

[...] a doutrina vem configurando a categoria dos *bens de interesse público*, na qual **se inserem aqueles bens (públicos ou particulares)** qualificados por certos valores em vista dos quais **devam ficar subordinados a uma disciplina jurídica especial, para a consecução do fim colimado.** (gns).

Tal pensamento demonstra a relevância de se buscar que essa categoria de bens (em especial os públicos) atinja sua finalidade.

Assim, percebe-se que preservação dos espaços públicos está intimamente ligada à proteção e conservação ambiental, sendo reponsabilidade de todos, conforme estabelece o art. 225 do texto constitucional, pois, segundo Machado (2013, p. 178), “a defesa do meio

ambiente é uma dessas questões que obrigatoriamente devem constar da agenda econômica pública e privada”. E isso decorre, ainda segundo o autor, do fato de que “não é uma questão de gosto, de ideologia e de moda, mas um fator que a Carta Maior manda levar em conta”.

Conforme a Constituição Federal, a Política de Desenvolvimento Urbano tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” (conforme preconiza o art. 182 da CF/88), de modo a garantir o bem-estar das pessoas. Segundo Saule Jr. (2008, p. 28), “o respeito ao direito à cidade é o principal indicador para verificar o estágio de as cidades brasileiras estarem desenvolvendo a suas funções sociais”.

Pordeus e Silva (2014, p. 54) aponta que “as funções sociais da cidade só estarão sendo desenvolvidas de forma plena, quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana”. Isto significa, em última análise, preservar os espaços urbanos e, por conseguinte, o meio ambiente, em prol da coletividade. Revela-se, assim, a importância de se buscar atingir esse patamar em que as cidades cumpram suas funções sociais.

Dessa forma, é de se compreender que a preservação dos espaços públicos visa a garantia do próprio direito à cidade, conforme objetivado na Política Urbana Nacional e, por isso, esses espaços recebem tutela legal para sua efetiva proteção.

## 2.4 Proteção legal do direito ao espaço público

O acesso ao espaço público constitui direito de todos os cidadãos, e a importância de sua efetividade se justifica tendo em vista a relação entre o direito à cidade e o bem-estar da coletividade.

Saule Jr (2008, p. 20), ao abordar “a valoração do direito à cidade como resposta estratégica à desigualdade social e territorial nas cidades brasileiras” e sobre “o processo político de construção do direito à cidade no Brasil”, aponta que:

O desejo de introduzir **o direito à cidade como um direito fundamental inerente a todas as pessoas que vivem nas cidades** foi revelado como aspiração popular no processo da Assembleia Nacional Constituinte, que elaborou a Constituição brasileira de 1988, com a apresentação da emenda popular de reforma urbana. Esta iniciativa tomada por um agrupamento de entidades da sociedade civil e movimentos populares **tinha como objetivo reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana**, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade. (gns).

Assim, devido à importância dos espaços urbanos decorrente do direito à cidade, o ordenamento constitucional se ocupou em regular a matéria, disciplinando acerca de instrumentos jurídicos de proteção legal para a política urbana.

A Constituição Federal, dispondo sobre uma das competências da União, estabeleceu que:

Art. 21: Compete à União:

[...] *omissis*

XX: instituir **diretrizes para o desenvolvimento urbano**, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. (gns).

Com efeito, a Constituição Federal expressamente integra a ordem urbanística e a preservação do meio ambiente como substanciais ao desenvolvimento urbano. Nesse sentido, Pordeus e Silva (2014, p. 82) aponta que “a Constituição de 1988 prestigiou a questão urbanística, ao contemplá-la em vários dispositivos que tratam do desenvolvimento urbano, de preservação ambiental, de planos urbanísticos e da função urbanística da propriedade”.

É o que se depreende do texto constitucional, ao tratar da ordem econômica e financeira brasileira, que contemplou a Política Urbana Nacional, dedicando-lhe capítulo exclusivo para regular a matéria. Destaca-se o conteúdo do artigo 182 da Constituição da República, que preconiza:

Art. 182. A política de **desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal**, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes. (gns).

Nota-se que é objetivado no texto constitucional a realização da função social das cidades, com o fim de alcançar um ambiente adequado e sadio às pessoas, assegurando bem-estar aos habitantes das cidades.

Nessa ordem de ideias, constata-se que o legislador constituinte demonstrou expressiva preocupação com os espaços urbanos, de modo que a função social desses locais fosse alcançada; deu-se, portanto, primazia ao bem-estar da coletividade integrante da urbe. Nesse sentido, o texto constitucional preconiza que:

Art. 182 [...] *omissis*

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

Constata-se clara intenção do legislador constituinte em promover a ordenação das cidades com vistas a obter um adequado desenvolvimento. Nesse sentido, Silva (2010, p. 58), ao abordar as matérias tratadas nos artigos 21, inciso XX e 182, ambos da Constituição da República, indica que:

Nesses dois textos, da Constituição, encontramos os **fundamentos das duas amplas perspectivas da Política Urbana**: uma que tem como objeto o **desenvolvimento adequado do sistema de cidades** (planejamento urbano) em nível nacional ou macrorregional, de competência federal; e a outra que considera o **desenvolvimento**

**urbano no quadro do território municipal** (planejamento intra-urbano) de competência local. (gns).

Assim, no Brasil, a Política Urbana passou a integrar o cenário nacional após a Carta Política de 1988, pois, no período anterior à sua edição, não se falava em Política de Desenvolvimento Urbano no país, conforme explica Milaré (2014, p. 982) ao destacar que o Estado brasileiro, “em verdade, nunca teve uma política de desenvolvimento urbano”. Ou seja, em período anterior à nova ordem constitucional as cidades cresciam sem que houvesse qualquer política de planejamento.

Nesse sentido, segue explicando Milaré (2014, p. 982), “Somente com a Constituição de 1988 é que se acenou com uma política para as cidades, ao se estabelecer entre outros preceptivos, ser competência da União ‘instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano’ (art. 21, XX, da CF/1988)”. A materialização desse objetivo veio com a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, conforme destaca Antunes (2014, p. 649):

A **Lei 10.257/2001** foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro **com o objetivo de “regulamentar” os mandamentos constitucionais** contidos nos artigos 182 e 183 de nossa Lei Fundamental, **com vistas a regular o uso da propriedade urbana** em benefício da coletividade, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, também, do equilíbrio ambiental. (gns).

Saule Jr. (2008, p. 24) discorre que “resultado marcante da valoração do direito à cidade no campo institucional foi a aprovação da lei nacional de desenvolvimento urbano, denominada Estatuto da Cidade no ano de 2001”. Dessa forma, observa-se que o objetivo do legislador constitucional em regular o ordenamento das cidades se materializa, então, com esse importante instrumento de tutela do meio ambiente urbano denominado Estatuto da Cidade.

Conforme Fiorillo (2014, p. 232), o Estatuto da Cidade trata-se de:

[...] instrumento que **passou a disciplinar, mais que o uso puro e simples da propriedade urbana, as principais diretrizes do meio ambiente artificial, fundado no equilíbrio ambiental** (art. 1º, parágrafo único) e em face do tratamento jurídico descrito nos arts. 182 e 183 da CF. O objetivo do legislador foi de tratar meio ambiente artificial não só em decorrência do que estabelece constitucionalmente o art. 225, na medida em que a individualização dos aspectos do meio ambiente tem puramente função didática, mas também em decorrência do que delimitam os arts. 182 e 183 da CF [...]. (gns).

O Estatuto da Cidade, segundo Silva (2010, p. 67), “é que estabelece diretrizes gerais da política urbana, ao regulamentar os arts. 182 e 183 da CF”. Para Saule Jr. e Bruno (2008, p. 14), “é a lei federal [...] que dispõe sobre os princípios e diretrizes fundamentais da política de desenvolvimento urbano”. Assim, tem-se que esse diploma normativo teve o propósito de

organizar os espaços urbanos, e também de propiciar a coordenação e a gestão do espaço urbano e seu crescimento. Nesse sentido, esclarece Neves (In: VENERAL, 2014, p. 26-27):

Pelo fato de o **meio ambiente artificial** estar atrelado à **ideia de cidade**, importando em uma interferência direta no *modus vivendi* daqueles que decidiram fixar-se nesses locais, e **em virtude dos inúmeros problemas** enfrentados pela Administração Pública **na gestão das cidades, foi criado, no Brasil, o Estatuto da Cidade** – Lei Federal n. 10.257/2001 (Brasil, 2001<sup>a</sup>), **cuja finalidade precípua é facilitar a gestão do meio ambiente artificial** e mitigar os efeitos negativos produzidos na natureza [...]. (gns).

A Lei nº 10.257/2001 surge como norma de grande importância para o povo brasileiro. Segundo Saule Jr. (2008, p. 25), “o Estatuto da Cidade acolhe o desejo da vontade popular expressado desde a Assembleia Nacional Constituinte do direito à cidade ser incorporado à ordem jurídica brasileira como um direito, inerente a todos os habitantes da cidade, de ter uma vida digna urbana”.

É preciso dizer que a Lei nº 10.257/2001 é norma de orientação nacional, conforme se observa em seu preâmbulo, ao dispor que “estabelece diretrizes gerais da política urbana”. Compreende-se, portanto, ser dirigida a todo território brasileiro, visando uma estruturação nacional da ordem urbanística cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento social das cidades. Tal propósito está intimamente ligado à preservação ambiental, segundo dispõe o Estatuto da Cidade:

Art. 1º.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, **estabelece normas de ordem pública e interesse social** que regulam o uso da propriedade urbana **em prol do bem coletivo**, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, **bem como do equilíbrio ambiental**. (gns).

Por certo, a ordenação das cidades deve ter por objetivo o equilíbrio ambiental, conforme preceituado na norma antes citada, pois, segundo Silva (2013, p. 240), “a ordenação adequada dos espaços urbanos constitui, assim, um mecanismo dos mais importantes para a Política do Meio Ambiente”. E isto revela a preocupação da política urbana com a sadia qualidade de vida que deve ser garantida a cada indivíduo, haja vista a tutela dada ao meio ambiente pelo texto constitucional, conforme leciona Fiorillo (2014, p. 232):

Destarte, na execução da política urbana, torna-se **verdadeiro afirmar que o meio ambiente artificial passa a receber uma tutela mediata** (revelada pelo art. 225 da CF, em que encontramos uma **proteção geral ao meio ambiente como tutela da vida em todas as suas formas**, centrada na dignidade da pessoa humana) e uma **tutela imediata** (que passa a receber tratamento jurídico aprofundado em decorrência da regulamentação dos arts. 182 e 183 da CF), **relacionando-se diretamente às cidades** harmonizadas com o conceito normativo de Município, **sendo, portanto, impossível desvincular da execução da política urbana o conceito de direito à sadia qualidade de vida**, assim como à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida. (gns).

Importante destacar que o desempenho dessa Política Urbana recai sobre o Município, a quem compete promover o adequado ordenamento territorial, nos termos da Constituição da República:

Art. 30. **Compete aos Municípios:**

[...] *omissis*

VIII - **promover**, no que couber, **adequado ordenamento territorial**, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]. (gns).

Assim, atribui-se ao ente municipal a execução da Política de Desenvolvimento Urbano. Nesse sentido, Pordeus e Silva (2014, p. 82-83) esclarece:

**A constituição de 1988 prestigiou a questão urbanística, ao contemplá-la em vários dispositivos que tratam de desenvolvimento urbano**, de preservação ambiental, de planos urbanísticos e da função urbanística da propriedade. Muito embora o art. 21, XX da Carta Magna, preveja competir à União instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, o seu **art. 182 atribui ao Poder Público Municipal a execução da Política de Desenvolvimento Urbano**. (gns).

Para o ordenamento territorial urbano, os municípios, na execução do planejamento urbanístico, utilizam o instrumento de política urbana denominado Plano Diretor. Segundo Silva (2010, p. 136), “o *plano diretor*, que é um *plano urbanístico geral*, constitui parte integrante do processo de planejamento municipal”, constituindo-se como instrumento de promoção da organização urbana nas cidades.

A tarefa de elaboração do Plano Diretor da cidade é confiada à Municipalidade. Esse instrumento urbanístico, segundo Machado (2013, p. 447):

[...] **é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal**, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal. (gns).

O Plano Diretor teve previsão no próprio texto constitucional, que já veio delineado com algumas definições básicas desse instrumento, conforme destaca Machado (2013, p. 447) ao asseverar que o plano “tem uma previsão no art. 182 da CF”, acrescentando que “há um conceito mínimo aí previsto”. É o que se observa da Constituição Federal:

Art. 182. (*omissis*)

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

A Lei nº 10.257/2001 traz a definição do que se compreende pelo Plano Diretor, assim dispondo:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, **é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.** (gns).

De acordo com Saboya (2007, p. 110), o Plano Diretor é o instrumento orientador das “decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento” da urbe, quando, a respeito, explicita:

Plano diretor é um documento que sintetiza e explicita os objetivos consensuados para o Município e **estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizados como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam**, tanto quanto possível, na direção dos objetivos. (gns).

A Lei nº 10.257/2001 é que determina a obrigatoriedade do Plano Diretor como um instrumento da Política de Urbanização, ao disciplinar:

Art. 4º Para os fins desta Lei, **serão utilizados**, entre outros **instrumentos**:  
a) **plano diretor**; [...]. (gns).

Importante destacar que, enquanto instrumento de planejamento urbano, a elaboração do Plano Diretor se torna obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes, entre outras circunstâncias de obrigatoriedade para sua formulação, conforme dispõe a Lei nº 10.257/2001:

Art. 41. **O plano diretor é obrigatório para cidades:**  
I – **com mais de vinte mil habitantes**;  
II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;  
III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;  
IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;  
V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.  
VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (gn).

Antunes (2014, p. 659-660) explica que “o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades é o Plano Diretor, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano”. E prossegue o mesmo autor afirmando que “é segundo o atendimento das normas expressas no Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está, ou não, cumprindo com a sua função social tal qual determinado pela Lei Fundamental da República”. Assim, verifica-se que, enquanto recurso de planejamento, o Plano Diretor se mostra como o mais significativo instrumento da política urbana.

Cumprir observar que esse mecanismo regula não apenas os aspectos físico-territoriais do espaço urbano, sendo um instrumento de amplo espectro, conforme expõe Villaça (1998, p. 2), para quem tal instrumento:

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

Esse instrumento de ordenação urbana fixa diretrizes básicas para o planejamento das cidades, disciplinando o planejamento territorial, inclusive no parcelamento do solo. Nesse sentido, esclarece Silva (2010, p. 145):

O conteúdo da lei do plano corresponde, em princípio, ao conteúdo do próprio plano. Cuidará da **fixação dos objetivos e diretrizes básicas. Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana**. Disporá sobre a ordenação do solo, **estabelecendo as regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento**, o zoneamento, o sistema de circulação – enfim, sobre aqueles três sistemas antes indicados: sistema viário, sistema de zoneamento e sistema de lazer e recreação. (gns).

Sendo o loteamento — objeto de estudo desta pesquisa — uma modalidade de parcelamento, cumpre ressaltar a importância do Plano Diretor por estipular diretrizes imperativas que o vincularão. Nesse sentido, Silva (2010, p. 150) salienta que são fixadas “diretrizes básicas do plano relativas ao sistema viário, ao zoneamento, ao loteamento, à renovação urbana, à preservação e revitalização dos setores histórico-tradicionais, à edificação, aos serviços públicos e equipamentos comunitários”, demonstrando que a expansão urbana (inclusive via loteamento) se submete aos ditames traçados no Plano Diretor da respectiva cidade.

Sobre a importância do loteamento no Plano Diretor da cidade, por constituir forma de planejamento da urbe, Silva (2010, p. 333) pontua que:

**Consiste, como vimos, o loteamento na divisão das quadras arruadas em lotes, para fins de edificação**. As normas que o disciplinam, quanto aos aspectos urbanísticos, são de competência dos Municípios, pois **trata-se de um instrumento importante do plano diretor municipal. Planejar um loteamento é planejar uma parte da cidade**. (gns).

Dessa forma, constata-se que o Plano Diretor, previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, constitui instrumento básico de planejamento, o qual fixa as diretrizes de desenvolvimento do município, com vistas à implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando, dessa forma, a ação dos agentes públicos e privados para assegurar a estruturação urbana sustentada no direito à cidade proclamado na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

Saule Jr. (2008, p. 25) afirma que, “com o Estatuto da Cidade, o direito à cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos coletivos e difusos”. O raciocínio construído pelo autor revela, assim, que a proteção legal dada aos espaços urbanos decorre dessa característica de direito fundamental com a qual passa a se revestir a ordem urbanística e, por conseguinte, o direito à cidade.

Noutra vertente, importante destacar que, ao lado dos instrumentos legais protetivos dos espaços da urbe e, portanto, da ordem urbanística, essa proteção pode ocorrer por meio de mecanismos jurídicos (processuais), a exemplo da ação popular e da ação civil pública.

A Lei nº 4.717/65, que regula a ação popular, confere a qualquer cidadão a legitimidade para pleitear a nulidade de atos lesivos ao patrimônio público de qualquer um dos níveis de governo (União, Estados ou Municípios), estabelecendo que podem ser considerados patrimônio público bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, conforme se observa:

**Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios**, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - **Consideram-se patrimônio público** para os fins referidos neste artigo, **os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico**. (gns).

Sobre a ação popular, Mendes (2014, p. 450) afirma que “a constituição prevê a ação popular com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou aos bens de entidade de que o Estado participe, [...] ao meio ambiente e ao patrimônio e histórico”, acrescentando, ainda, que configura “instrumento típico da cidadania” e “de defesa de interesse público”. Logo, consiste num mecanismo jurídico processual posto à disposição dos cidadãos para defesa dos espaços da cidade.

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, dispõe que:

Art. 41. Regem-se pelas disposições desta Lei, **sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade** por danos morais e patrimoniais **causados**:  
[...]  
VI – à **ordem urbanística**. (gns).

Vê-se que a ordem urbanística foi expressamente contemplada no texto da referida lei. De acordo com Machado (2013, p. 446), “o Estatuto da Cidade cria a expressão ‘ordem urbanística’, que passa a integrar o conjunto dos valores e bens a serem defendidos pela ação civil pública (art. 1º da Lei 7.347/1985), com redação dada pelo art. 53, da Lei 10.257/2001)”, fazendo referência à alteração legislativa.

Insta mencionar que o tema desta pesquisa está relacionado aos espaços públicos que integram os loteamentos. Desse modo, dentro dos instrumentos legais de proteção que possuem relação direta com o presente estudo, está a lei de parcelamento, ocupação e uso do solo urbano (Lei nº 6.766/79), a ser tratada nos capítulos seguintes.

### 3 URBANIZAÇÃO, URBANIFICAÇÃO E OS ‘CONDOMÍNIOS DE FATO’

O crescimento das cidades, com expressiva concentração urbana, contribui significativamente para que o espaço urbano se desenvolva desordenadamente.

Essa expansão das cidades, denominada por Silva (2010, p. 319) de “urbanização”, que, segundo o autor, constitui-se em “um fenômeno espontâneo de crescimento das aglomerações urbanas em relação com a população rural”, revela a necessidade de se estabelecer a ordenação dos espaços da urbe.

Silva (2010, p. 26) explica, ainda, que a urbanização “não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana”, de modo que esse processo acarreta uma série de problemas, já que a população passa a se concentrar significativamente nas áreas urbanas da cidade, visando obter melhores condições de vida.

Nesse contexto, Silva (2010, p. 27) indica que “a urbanização criou problemas urbanos que precisavam ser corrigidos pela urbanificação”, elucidando o autor que “a solução desses problemas obtém-se pela intervenção do Poder Público, que procura transformar o meio urbano e criar novas formas urbanas”, demonstrando ainda que a urbanificação funcionaria como um “processo deliberado de correção da urbanização”.

Segundo Silva (2010, p. 27) “o termo ‘urbanificação’ foi cunhado por Gaston Bardet para designar a aplicação dos princípios do *urbanismo*, advertindo que a *urbanização* é o mal, e a *urbanificação* é o remédio”. Assim, extrai-se desse raciocínio que se pode compreender aquela como um fenômeno que geraria uma ‘enfermidade’ e esta como o ‘tratamento’ apto a estabelecer a intervenção necessária ao equilíbrio urbano.

E continua Silva (2010, p. 319-320):

*A urbanificação* é, assim, **uma forma importante de ordenação urbanística do solo**, porquanto diferentemente da urbanização (fenômeno espontâneo), ela constitui um meio de aplicar os princípios do urbanismo, **a fim de propiciar o desenvolvimento urbano equilibrado**, por meio do beneficiamento do solo bruto ou do rebeneficiamento de solo já urbanificado, carente de renovação.

A **urbanificação**, pelo visto acima, **consiste em toda atividade deliberada de beneficiamento ou de rebeneficiamento do solo para fins urbanos**, quer criando áreas urbanas novas, pelo beneficiamento de solo ainda não urbanificado, quer modificando solo já urbanificado. (gns).

Destas lições, observa-se haver diferenciação entre ‘urbanização’ e ‘urbanificação’, sendo aquela um fenômeno de concentração urbana, cujo processo demonstra que a população urbana cresce mais que a rural, enquanto que esta é apresentada como processo de ordenação urbanística de planejamento e ordenamento que visa enfrentar e, sobretudo, solucionar os problemas gerados pela urbanização.

Como forma de ordenação urbanística, pode-se destacar no sistema jurídico brasileiro institutos como o **zoneamento**, o **parcelamento do solo** e a **desapropriação** por utilidade ou necessidade pública, ou para atender interesse social.

Meirelles (2016, p. 712) define zoneamento ambiental, apontando “em especial o urbano, como medida prévia do controle da poluição e da degradação ambiental, que deverá basear-se e diversificar-se segundo os usos de cada zona, para adequação das exigências municipais às diferentes áreas e atividades da cidade e de seus arredores”.

Silva (2010, p. 395) indica que o zoneamento, na verdade, impõe restrições ao uso da propriedade, ao lecionar que:

**As restrições ao uso da propriedade verificam-se fundamentalmente através das leis de zoneamento, que impõem, conforme já estudamos, as várias categorias de uso, de sorte que o proprietário não tem o poder de dar a seu imóvel o uso que bem entender, pois, onde elas existem, há que respeitar as imposições de uso nelas previstas para cada zona: uso residencial, uso comercial, industrial, institucional etc. (gns).**

Dessa forma o zoneamento pode ser entendido como instrumento do planejamento urbano, caracterizado pela aplicação de legislação que procura regular o uso e a ocupação do solo da cidade.

O parcelamento do solo consiste numa atividade de fracionar a terra com finalidades urbanísticas, pois, segundo Silva (2010, p. 324), o “*parcelamento urbanístico do solo* é o processo de urbanificação de uma gleba [...]. Importa mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de urbanificação”.

Já a desapropriação consiste na destituição compulsória da propriedade, conforme bem define Mello (2013, p. 881-882):

**À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real. (gns).**

Assim, é possível sustentar que o instituto da desapropriação consiste num procedimento de que o Poder Público se vale para, de forma compulsória, fundada no interesse público, despojar alguém de sua propriedade, adquirindo-a mediante indenização.

A propósito, Mukai (2002, p. 110) defende “ser legítima e constitucional qualquer desapropriação para fins urbanísticos, considerando que a urbanização e o urbanismo contêm inegável valor de utilidade pública ou interesse social”.

Todavia, em que pese a importância de todos os institutos de regulação dos espaços habitáveis, o presente estudo se limitará a tratar da ordenação urbanística das cidades estritamente quanto às modalidades concernentes ao parcelamento do solo urbano, conforme a seguir abordado.

### **3.1 Modalidades de parcelamento do solo urbano**

Em razão do fenômeno da urbanização, notadamente em virtude do processo de industrialização do país, as cidades passaram por grandes transformações físico-espaciais e, sobretudo, sociais.

Segundo Mukai (2002, p. 47), “as sociedades urbanizadas representam um estágio novo e apresentam aglomerações humanas de dimensões nunca atingidas”, indicando que a proporção da população residente em localidades urbanas cresceu significativamente nos últimos tempos.

E continua Mukai (2002, p. 47-48), acrescentando que “o fenômeno da urbanização acentuou e modificou a importância que se dava à cidade, por obra da industrialização”, promovendo, assim, dois eventos, um de atração pela cidade, outro de expulsão do campo.

Dessa forma, as cidades passaram a ser protagonistas das preocupações do Poder Público, a reclamar atuação legislativa para o disciplinamento desses ambientes. Nesse contexto, objetivando regular o aproveitamento do solo e, conseqüentemente, ordenar os espaços urbanos das cidades e, assim, melhorar as condições de vida sob o aspecto físico e social, foi editada a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Ao comentar a Lei nº 6.766/79, Machado (2013, p. 470) aponta que este diploma legal “representa um formidável elenco de normas que é preciso colocar em prática”. Conforme Mukai (2002, p. 117), “pela primeira vez a União editou através da Lei nº 6.766, de 1979, normas urbanísticas de caráter gerais [...] lei que veio substituir com vantagens, [...] o Decreto-lei nº 58/37, que apenas é aplicável, desde 1979, aos parcelamentos para fins rurais [...]”, indicando, desse modo, que a ordenação urbanística passou a ter uma legislação própria.

De fato, reconhece-se a importância da Lei nº 6.766/79, uma vez que se apresenta como lei urbanística de abrangência nacional, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, ao estabelecer normas e parâmetros gerais, com o escopo de nortear a postura das legislações locais, sendo a norma de parâmetro urbanístico do país, no que concerne à expansão urbana para atender o adequado desenvolvimento das cidades. Nesse sentido elucida Meirelles (2008, p. 571):

Com a Lei nº 6.766, de 19.12.1979, que dispõe sobre o *parcelamento do solo para fins urbanos*, foram **editadas normas urbanísticas** para o *loteamento* e o *desmembramento* de glebas destinadas a urbanização [...]. **As normas urbanísticas desta lei federal, são de caráter geral e fixam parâmetros mínimos de urbanização** da gleba e de habitabilidade dos lotes, os quais podem ser complementados com maior rigor pelo Município, **para atender às peculiaridades locais e as exigências do desenvolvimento da cidade**. [...]. Essa lei, conquanto defeituosa em alguns de seus conceitos e falha em muitos de seus dispositivos, **representou considerável avanço na regência urbanística do parcelamento do solo para loteamentos e desmembramentos urbanos**, dando orientação técnica para sua efetivação e meios eficazes de coibir a conduta abusiva de loteadores. (gns).

O caráter geral da Lei nº 6.766/79 evidencia-se, ainda, por ser norma federal editada em virtude da competência da União em estabelecer normas gerais em matéria concernente ordenação do território e, concorrentemente, em relação ao direito urbanístico. Isso decorre do preceito disposto na Constituição Federal de 1988, observado nos seguintes dispositivos:

Art. 21. Compete à União:

[...] *omissis*

**IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; [...].** (gn).

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

**I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...].** (gn).

Nesse sentido aponta Silva (2010, p. 56):

**O art. 21, IX, da CF dá competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. A importância dessa norma está em conferir expressa competência à União para elaborar e executar planos urbanísticos nacionais e regionais**, pois a isso corresponde o conceito de planos de ordenação do território. (gns).

Ainda segundo Silva (2010, p. 68), “diz a Constituição que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico; mas, nesse âmbito, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”, indicando estar em sua alçada estabelecer normas gerais em matéria urbanística.

Dessa forma, a lei federal será a norma que conduzirá as diretrizes gerais para a atividade legislativa Municipal, a quem compete, efetivamente, legislar sobre matéria de interesse local e, por consequência, planejar e ordenar o espaço urbano afeto a sua circunscrição. Nesse sentido, Silva (2010, p. 56-57) esclarece:

O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no art. 30, VIII, da CF. **Aí se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial**, mediante planejamento e controle do uso, **do parcelamento e da ocupação do solo urbano**. Isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado. (gns).

E essa competência da Municipalidade se justifica porque, segundo Silva (2010, p. 57), “a finalidade do planejamento local é o adequado ordenamento do território municipal, com o objetivo de disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano”. Desse modo, busca-se garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, pois o Município é o ente político mais próximo da população, enfrentando todos os problemas, pois o cidadão reside, de fato, no Município.

A Lei nº 6.766/79, ao estabelecer normas gerais da ordem urbanística, conferiu novo caráter às relações civis que envolvem o parcelamento do solo urbano. Segundo Silva (2010, p. 323), “a atividade urbanística tradicionalmente é exercida por particulares no Brasil”, precipuamente por promoverem o parcelamento do solo para fins urbanos, já que o loteamento ocorre exatamente em terras privadas, pois constitui um dos requisitos para requerimento e aprovação do parcelamento do solo a exibição, pelo interessado, da matrícula da gleba a ser parcelada, conforme dispõe a lei:

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

Art. 10. **Para a aprovação de projeto** de desmembramento, **o interessado apresentará requerimento** à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal quando for o caso, **acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente**, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18, e de planta do imóvel a ser desmembrado contendo:

[...]

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

I - **título de propriedade do imóvel ou certidão da matrícula**, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º; [...]. (gns)

Essa constatação é evidenciada quando Silva (2010, p. 335) indica que no procedimento de loteamento “o pedido se faz por requerimento assinado pelo proprietário da gleba, porque só proprietário pode lotear, como exige a Lei 6.766/1979 (arts. 9º e 18, I)”.

Relevante anotar que constitui objetivo da Política Urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos preconizados pela Constituição Federal:

Art. 182. **A política de desenvolvimento urbano**, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, **tem por objetivo ordenar o**

**pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade** e garantir o bem-estar de seus habitantes. (gns).

Desse modo, cumpre realçar o parcelamento do solo, que constitui uma das formas de planejamento municipal, enquanto instrumento previsto pela Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), conforme se observa:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

[...]

III – **planejamento municipal**, em especial:

[...]

b) disciplina do **parcelamento, do uso e da ocupação do solo**; [...]. (gns).

Segundo Silva (2010 p. 324), “o *parcelamento urbanístico do solo* é o processo de urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas”. Assim, a urbanificação constitui um processo de ordenação urbanística do solo que objetiva favorecer o desenvolvimento urbano equilibrado, que, na hipótese ora estudada (parcelamento), incide sobre uma área de terra.

De acordo com o que dispõe a Lei nº 6.766/79, as modalidades de parcelamento do solo urbano ocorrem mediante ‘loteamento’ ou ‘desmembramento’:

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. (gn).

Relevante esclarecer a expressão ‘parcelamento do solo urbano’ utilizada na Lei nº 6.766/79: segundo Silva (2010, p. 324), fala-se em “parcelamento *urbanístico* do solo, para distingui-lo do parcelamento da terra para fins rurais, que é assunto do direito agrário, enquanto que aquele é de direito urbanístico e de direito civil”.

Proceder o parcelamento corresponde à ação de dividir a terra. Neste sentido, Humbert (2017, p. 153) esclarece que “parcelamento é a divisão em lotes de uma área ou gleba situada em zona urbana ou de expansão urbana”.

Segundo Silva (2010, p. 324), “gleba é a área de terra que não foi ainda objeto de arreamento ou de loteamento”. Já Humbert (2017, p. 153-154) entende gleba “como a porção de terra em que técnica e legalmente pode ser aprovado e implantado um parcelamento, sob a forma de loteamento ou desmembramento”, indicando ser a porção do solo que ainda mantém suas características originais e sobre a qual ainda não houve beneficiamento urbano.

De acordo com Mukai (2002, p. 117), “o parcelamento regular do solo é a divisão da terra em unidades juridicamente independentes, dotadas de individualidade própria, para fins de edificação”, denotando, assim, que a gleba parcelada perde o seu caráter individual, ou seja, sua característica originária.

No âmbito do Município de Manaus, o parcelamento do solo urbano está regulado por meio da Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, estabelecendo, na mesma linha da legislação federal, que o parcelamento do solo se dá mediante loteamento ou desmembramento:

Art. 2º Assegurados o interesse público e a função social da propriedade no uso da terra, **o parcelamento do solo urbano far-se-á mediante loteamento ou desmembramento**, respeitada a lei federal de parcelamento do solo e as diretrizes urbanísticas definidas por lei municipal. (gn).

A modalidade que interessa à presente pesquisa, ou seja, o loteamento, está disciplinada na Lei nº 6.766/79:

Art. 2º. (*omissis*)

§ 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. (gn).

No âmbito municipal, o loteamento é regulado pela Lei Complementar nº 004/2014, *in verbis*:

Art. 2º. (*omissis*)

§ 1º **O loteamento consiste na subdivisão de gleba em lotes** destinados à edificação, **com abertura de novas vias de circulação**, de logradouros públicos, ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes. (gn).

Embora o desmembramento não seja objeto desta pesquisa, oportuno esclarecer que o que o difere do loteamento é que naquele há o aproveitamento do sistema viário já existente, sem a abertura de novas vias ou logradouros públicos, nem prolongamento, modificação ou ampliação das vias já existentes, conforme se observa da Lei nº 6.766/79:

Art. 2º. (*omissis*)

[...] *omissis*

§ 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. (gn).

Assim, conforme definições dadas pela Lei nº 6.766/79 e pela Lei Complementar nº 004/2014, considera-se loteamento a subdivisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação ou de logradouros públicos, ou ainda, modificando-se ou ampliando as vias já existentes.

Segundo Fiorillo (2014, p. 676), o loteamento somente é possível “quando, além da divisão de lotes, houver também a criação de *vias de circulação*, as quais passarão ao domínio público”, de modo que não basta a divisão da gleba em lotes para caracterizar essa espécie de

parcelamento do solo, pois, se não houver abertura de novas vias, não se pode falar em loteamento.

Importante trazer a definição de “lote” que, segundo Silva (2010, p. 334), “é a porção de terreno com frente para logradouro público em condições de receber edificação residencial, comercial, institucional ou industrial”. Acrescenta o autor, ainda, que “lotes, são, pois, *unidades edificáveis*”.

Ainda segundo Silva (2010, p. 327), “a formação de um lote não basta para caracterizar o loteamento”, esclarecendo, ainda, que “este é um tipo de parcelamento do solo que se configura no retalhamento de quadras para a formação de *unidades edificáveis* (lotes) com frente para via oficial de circulação de veículos. O termo refere-se tanto à operação de lotear como ao seu resultado (área loteada)”.

Desse modo, a formação dessas unidades edificáveis (lotes), ainda que obedeça à regra de voltar sua frente para as vias oficiais de circulação já existentes, somente poderá ser categorizada como loteamento se novas ruas forem formadas ou ampliadas.

E continua Silva (2010, p. 327-328), elucidando que “não se consideram loteamento nem a divisão de um lote maior em dois menores nem mesmo a divisão de uma quadra em lotes com o aproveitamento das vias públicas existentes. No primeiro caso temos simples desdobro de lote; no segundo, desmembramento”<sup>8</sup>. Assim, pode-se dizer que não poderá ser considerada loteamento a mera divisão de uma quadra ou de um lote se persistir nesse procedimento exclusivamente a utilização do sistema viário já existente.

Conclui-se que para ser considerado loteamento, a gleba deve ter algo mais que uma simples divisão, conforme veremos a seguir.

### 3.2 Requisitos urbanísticos para o loteamento

Os loteamentos dependem de aprovação pelos órgãos municipais competentes, uma vez que, para consecução da ordem urbanística, deve-se estabelecer regras que impeçam o crescimento desordenado das cidades.

Para a realização do loteamento, a legislação exige o atendimento de determinados requisitos urbanísticos, os quais estão elencados na Lei nº 6.766/79, que assim dispõe:

Art. 4º. Os **loteamentos deverão atender**, pelo menos, **aos seguintes requisitos**:  
I - as **áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário**, bem como a **espaços livres de uso público**, serão

---

<sup>8</sup> Desdobro de lote consiste na divisão da área do lote para formação de novo lote (ou novos lotes), enquanto que o desmembramento se caracteriza pela subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, desde que haja aproveitamento do sistema viário existente, sem implicar a abertura de novas vias.

**proporcionais à densidade de ocupação** prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

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

III - **ao longo das águas** correntes e dormentes e das **faixas de domínio público** das rodovias e ferrovias, será **obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável** de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei nº 10.932, de 2004)

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

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares. (gns).

Constitui extrema importância o estabelecimento de requisitos urbanísticos para expansão urbana por meio dos loteamentos, uma vez que a ausência de normas específicas permitiria que empreendimentos fossem implantados sem ordenação e parâmetros ambientais adequados, colocando em risco a qualidade de vida dos habitantes das cidades.

A proteção ambiental e o bem-estar dos indivíduos representam uma preocupação do direito urbanístico, conforme bem explicita Meirelles (2008, p. 526):

Assim, o *direito urbanístico* **visa precipuamente à ordenação das cidades, mas seus preceitos incidem também** sobre áreas rurais, no vasto campo da Ecologia e **da proteção ambiental, intimamente relacionadas com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade ou do campo**. Pois é fato incontestado que **a qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos da Natureza**, e muito em particular das terras, das águas e das florestas que circundam as grandes e pequenas cidades, assim como as atividades exercidas em seus arredores. [...] O *direito urbanístico* **ordena o espaço urbano** e as áreas rurais que nele interferem, **através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental**, ou enuncia **regras estruturais e funcionais da edificação urbana** coletivamente considerada. (gns).

Desse modo, diante necessidade de promover o desenvolvimento das cidades de forma ordenada, com responsabilidade ambiental, o legislador ordinário cuidou em fazer diversas exigências urbanísticas para aprovação do loteamento.

Examine-se a exigência legal contida no inciso I, do art. 4º, da Lei nº 6.766/79, sobre a qual Mukai (2002, p. 120) afirma:

**A primeira disposição tem a ver com as áreas de uso público. Ela tem inegáveis méritos para disciplinar o uso das áreas públicas em proporção a densificação populacional da gleba a ser loteada**, quando obriga que as áreas destinadas a sistema de circulação, a **implantação de equipamentos comunitários e espaços livres** sejam proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba. (gns).

Nesse sentido, Fiorillo (2014, p. 676) aponta que “os loteamentos deverão atender requisitos, tais como a destinação de áreas à implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público”, demonstrando que, a partir da divisão da gleba em lotes, com abertura de novas vias, esses espaços tornam-se públicos, sendo transferido ao domínio do Poder Público Municipal.

A propósito, Holston (2010, p. 3-4), destaca características do loteamento urbano, dentre as quais as dimensões mínimas dos lotes e a reserva de espaços livres para circulação e atividades comunitárias, ao afirmar que:

Segundo a lei, parcelas do território urbano só podem ser legalmente definidas depois de subdivididas em lotes. **As legislações Federal e Municipal regulam os loteamentos urbanos** (especialmente a Lei Federal 6766/1979), **estabelecendo características físicas, as quais incluem** o tamanho mínimo do lote, ligações com serviços públicos, e **espaços livres para a circulação do tráfico e para atividades comunitárias.** (gns).

Observa-se que pela regra contida no inciso I, do art. 4º, da Lei Federal nº 6.766/79, a densidade populacional é que irá ditar a proporção da destinação das áreas públicas. Conforme coloca Mukai (2002, p. 120):

Assim, **quanto maior o número de habitantes por hectare, previsto para a gleba, maior será a área destinada àqueles usos**, o que onerará o loteamento; e, *ipso facto*, quanto maior a área do lote, menor será a densidade populacional, sendo então menor a área exigida do loteador para aquelas finalidades. (gns).

Desse modo, é disciplinado esse requisito urbanístico, no que concerne à destinação de áreas de uso público, de forma proporcional à densidade de ocupação prevista na legislação municipal onde se situe.

No Município de Manaus, a área mínima delimitada para destinação de uso público está regulada na Lei Complementar nº 004/2014, que preceitua:

Art. 15. A **área mínima destinada ao uso público** poderá variar **entre 25%** (vinte e cinco por cento) e **50%** (cinquenta por cento) **da área total do loteamento**, na forma da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, de acordo com as peculiaridades das Zonas Urbanas e da Zona de Transição, conforme Anexo I desta Lei Complementar, ou especificação expressa na certidão de Avaliação Urbanística. (gns).

Na Lei Complementar nº 004/2014, é estabelecida obrigação do loteador garantir áreas de uso público, indicando sua destinação:

Art. 14. O loteador deverá **garantir**, por meio do projeto de loteamento, a **destinação de áreas de uso público** para a implantação de **equipamentos urbanos, comunitários e áreas verdes.** (gns).

Assim, o disciplinamento dessas áreas ocorre levando-se em conta a densidade populacional, conforme diretriz dada pela lei federal, sendo estabelecidos percentuais

mínimos pela legislação do respectivo município, pois cabe ao ente municipal a competência para legislar sobre interesse local.

Passando à análise do requisito contido no inciso II, do art. 4º, da Lei nº 6.766/79, este dispõe sobre a área mínima de tamanho ( $125\text{m}^2$ ) e de frente (5 metros) que os lotes devem possuir, ressalvada a hipótese de edificações de conjuntos habitacionais de interesse social ou de urbanização específica. Trata-se de regra relativa as dimensões mínimas de cada lote.

Apesar da Lei nº 6.766/79 estabelecer no inciso II, do art. 4º, a área mínima para os lotes, pode haver na lei local exigências mais restritivas, conforme ressalvado por Mukai (2002, p. 120), ao apontar a hipótese de “legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências”.

Na mesma esteira de raciocínio, Silva (2010, p. 335) assevera que “a Lei 6.766/1979 prevê área mínima de  $125\text{m}^2$ , ressalvada exigência maior da legislação local, admitindo área menor para edificação de conjuntos habitacionais de interesse social (art. 4º, II)”.

Os lotes em áreas urbanas mais populares, em regra, são menores que os de áreas mais nobres da cidade. Porém, em virtude da necessidade de se estabelecer um critério razoável para condições mínimas de edificação, a Lei Federal nº 6.766/79 estipula as dimensões do lote.

Nesse sentido, Silva (2010, p. 224) indica a área mínima que considera ideal para um lote edificável, que seria de  $250\text{m}^2$ , mas ressalta que o mínimo absoluto é aquela metragem estipulada na legislação federal (Lei nº 6.766/79):

Em bairros de classe alta os lotes têm áreas bastante grandes. O mesmo acontece nas zonas de ocupação industrial ou de serviços especiais, que exijam estabelecimentos de grande porte. Ao contrário, nos bairros populares os lotes são de pequena dimensão. **Mas é certo que sempre se estabelece um mínimo absoluto, além do qual não se considera lote edificável. O mínimo ideal orça por volta dos  $250\text{m}^2$ , que comporta uma edificação unifamiliar razoável,** com recuos de frente e fundo de cerca de 5m e recuos laterais de 1,5 a 3m. Essas dimensões, contudo, podem ser reduzidas, com sacrifício de parte da área livre, especialmente para residências econômicas, **sendo certo que um lote de  $125\text{m}^2$  ainda possibilita implantação de edificação com condições de habitabilidade aceitáveis, como admite a Lei federal de Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/1979, art. 4º, II).** (gns).

Esse dimensionamento parece ser objetivado pela norma com o fim de assegurar que as edificações sigam padrões que possibilitem funcionalidade e bem-estar, livre trânsito, conservação ambiental e qualidade de vida urbana. Neste sentido, Silva (2010, p. 334) pondera que “a legislação de ordenação do solo há que estabelecer um mínimo de normas quanto às suas dimensões e contornos, para que se prestem à sua finalidade”.

A obrigatoriedade de reserva de faixa não-edificável consta como requisito previsto no inciso III, do art. 4º, da Lei nº 6.766/79. Segundo Mukai (2002, p. 120) “a terceira disposição

não apresenta maiores problemas”, e continua apontando ser “obrigatória a reserva de uma faixa *non aedificandi* de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica”, referindo-se o autor à competência municipal de regular matéria que se insira no peculiar interesse da municipalidade.

Nesse sentido, Silva (2010, p. 224) igualmente aponta que:

A legislação federal, contudo, não era expressa na fixação dessa faixa, mas **o art. 4º, III, da Lei 6.766/1979 impôs ao loteador a obrigação de reservar**, ao longo das áreas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, **uma faixa *non aedificandi* de 15m de cada lado**, salvo maiores exigências da legislação específica. (gns).

Quando a Lei nº 6.766/79 fala em lei específica, refere-se à legislação municipal, pois ao ente público compete legislar sobre interesse local. Assim, Silva (2010, p. 269) esclarece que:

**A Lei 6.766, de 19.12.1979**, também o faz só **em relação aos loteamentos**, determinando que estes **deverão reservar uma faixa *non aedificandi*** ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos de 15m de cada lado, **salvo maiores exigências da legislação específica, que é a municipal sobre parcelamento do solo urbano** (art. 4º, III). (gns).

No âmbito do Município de Manaus, a Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014, quanto às áreas *non aedificandi*, preconiza:

Art. 5º Os **parâmetros urbanísticos para efeito do parcelamento do solo urbano** referem-se:

[...]

III – **às áreas *non aedificandi*, faixas marginais de rodovias, de proteção aos cursos d’água e às nascentes**, assim como de proteção a outros recursos naturais; [...]. (gns).

Assim, observa-se que a lei local não estabelece maiores exigências para essas faixas de área *non aedificandi*, de modo que o que valerá será o parâmetro de 15 metros de cada lado (em relação às áreas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos), fixado na legislação federal (inciso III, do art. 4º, da Lei nº 6.766/79).

Já no inciso IV, do art. 4º, da Lei nº 6.766/79, é estabelecido que as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

Outro requisito urbanístico para os loteamentos disciplinado na Lei nº 6.766/79 diz respeito ao regramento quanto à necessidade de licenciamento ambiental para a reserva de faixa não-edificável, quando esta estiver vinculada a dutovias:

Art. 4º[...] *omissis*

§ 3º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros

que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.

A Lei nº 6.766/79 estabelece, ainda, que poderá ser exigida de forma complementar uma reserva de faixas sem edificação para serem destinadas à instalação de equipamentos urbanos de caráter público, como água, energia elétrica, rede de telefonia ou de gás:

Art. 5º. O Poder Público competente **poderá complementarmente exigir, em cada loteamento**, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos.

Parágrafo único – **Consideram-se urbanos os equipamentos públicos** de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado. (gns).

Assim, os loteamentos devem atender a todos os requisitos urbanísticos fixados na legislação, em razão da necessidade de se estabelecer condições de tráfego e habitabilidade dessas áreas das cidades.

Pelo texto legal subtende-se, também, que a questão ambiental está contemplada nos loteamentos, devendo o loteador prever espaços para rede de oferta de água, energia elétrica, captação e tratamento de esgotos, entre outros. Isso é observado pelas exigências ditadas como condição para obtenção da licença de execução das obras do empreendimento, conforme se observa do disposto na Lei Complementar 004/2014:

Art. 20. **O órgão municipal competente emitirá a licença de execução das obras previstas no projeto de loteamento** aprovado no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, **desde que o loteador apresente:**

[...]

Parágrafo único. Os projetos específicos tratados a que se refere este artigo são referentes aos equipamentos urbanos necessários aos seguintes serviços públicos:

I – **recolhimento e tratamento de esgoto sanitário**, de acordo com o disposto na Lei n. 1.192, de 2007;

II – **abastecimento de água potável**;

III – **energia elétrica e iluminação pública e domiciliar**;

IV – **solução de escoamento de águas pluviais**.

Art. 21. **Cumpridas todas as exigências cabíveis, o órgão municipal competente expedirá o alvará da obra.** (gns).

A regulação dessas exigências adequa-se ao fato de ser confiada à municipalidade competência para legislar matéria de ordenamento do seu espaço territorial, pois, segundo Silva (2010, p. 335), “as normas e requisitos para o procedimento de exame e aprovação do plano de loteamento e outorga da faculdade de parcelamento urbanístico do solo são previstas na legislação dos Municípios”.

Assim, ao estabelecer requisitos urbanísticos que salvaguardam o meio ambiente, vê-se que o legislador o faz em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos,

buscando o equilíbrio ambiental no desenvolvimento das cidades, para produzir uma qualidade ambiental satisfatória a todos os indivíduos.

### 3.3 Bens públicos nos loteamentos

Para desempenhar as funções institucionais voltadas a servir e prestar à população os serviços essenciais à vida em comunidade, o Poder Público se vale de um conjunto de bens que se prestem à função administrativa.

Segundo Justen Filho (2014, p. 266), “em sentido objetivo, administração pública é o conjunto dos bens e direitos necessários ao desempenho da função administrativa”. Esses bens, no caso da Administração Pública, podem ser indicados como bens públicos, que se subtende como aqueles pertencentes ao Poder Público.

De acordo com Meirelles (2008, p. 636), “o patrimônio público é formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrada. Esses bens recebem conceituação, classificação e destinação legal para sua correta administração, utilização e alienação”, o que denota sua vocação pública.

Mello (2013, p. 929), lecionando sobre o que são bens públicos, indica que:

**Bens públicos são todos os bens que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público**, isto é, União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público (estas últimas, aliás, não passam de autarquias designadas pela base estrutural que possuem), **bem como os que**, embora não pertencentes a tais pessoas, **estejam afetados à prestação de um serviço público**. (gns).

No mesmo sentido, Justen Filho (2014, p. 1111) aponta que “bens públicos são os bens jurídicos atribuídos à titularidade do Estado, submetidos a regime jurídico de direito público, necessários ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial”.

Ainda segundo Justen Filho (2014, p. 1111-1112), “enquadram-se como bens públicos aqueles que sejam de titularidade de uma pessoa estatal”, de modo que, “seguindo a definição do art. 98 do Código Civil, somente são qualificados como bens públicos aqueles de titularidade de uma pessoa jurídica de direito público”. Essa definição está disposta no Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406/2002), nos seguintes termos:

**Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno**; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem. (gns).

Assim, são considerados como públicos os bens atribuídos à titularidade do poder estatal. Essa característica decorre do regime jurídico a que estão sujeitas essas pessoas

jurídicas de direito público. Nesse sentido, Justen Filho (2014, p. 1112) aponta que “o regime jurídico dos bens públicos é próprio do direito público. Isso significa a não aplicabilidade dos institutos de direito privado, a começar pela propriedade”.

Desse modo, essa categoria de bens se rege por normas próprias de direito público, sendo que o interesse público que recai sobre tais bens se justifica em virtude das finalidades a que se destinam.

Os bens públicos se incorporam ao patrimônio estatal das mais variadas formas, dentre as quais ressalta-se a aquisição por força de lei, como ocorre na reserva de áreas nos loteamentos (com destinação pública), conforme revela Meirelles (2016, p. 663):

**O Estado, no desempenho normal de sua administração, adquire bens de toda espécie e os incorpora ao patrimônio público para a realização de seus fins. Essas aquisições ou são feitas contratualmente**, pelos instrumentos comuns do Direito Privado, sob a forma de compra, permuta, doação, dação em pagamento, ou se realizam compulsoriamente, por desapropriação ou adjudicação em execução de sentença, **ou, ainda, se efetivam por força da lei, na destinação de áreas públicas nos loteamentos** e na concessão de domínio de terras devolutas. (gns).

Nos loteamentos, a reserva de áreas públicas, como as vias de comunicação e espaços livres, constituiu preocupação do legislador em outras normas anteriores à atual Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79). Segundo Benassi (2012, p. 176), “foi o Decreto Lei 58/37 derogado pelo Decreto Lei 1.068/39, Decreto Lei 271/67 e finalmente pela Lei 6.766/79, atual Lei de Parcelamento do Solo Urbano”.

O Decreto-lei nº 58/37, que dispunha sobre loteamentos, previa que, por ocasião da inscrição do loteamento no cartório do registro imobiliário, tornavam-se inalienáveis as vias de comunicação e os espaços livres constantes do memorial e da respectiva planta:

Art. 1º Os **proprietários** ou co-proprietários de terras rurais ou **terrenos urbanos**, que pretendam vendê-los, **divididos em lotes** e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório do registro de imóveis da circunscrição respectiva:

[...]

Art. 3º A inscrição **torna inalienáveis**, por qualquer título, **as vias de comunicação e os espaços livres** constantes do memorial e da planta. (gns).

Apesar do Decreto-lei nº 58/37, não ter dito expressamente que os ‘espaços livres’ seriam transferidos para o domínio público municipal, essa é a conclusão a que chega Silva (2010, p. 270-271):

No direito positivo brasileiro a expressão “espaço livre”, **conquanto não devidamente definida, sempre foi empregada em sentido restrito, desde o art. 3º do Decreto-lei 58, de 10.12.1937**, e art. 3º, do Decreto 3.079, de 15.9.1938<sup>9</sup>, revogados, até o vigente art. 22 da Lei 6.766/1979, **segundo os quais o registro do**

<sup>9</sup> O Decreto nº 3.079, de 15/9/1938 é o ato que regulamentou o Decreto-lei nº 58, de 10/12/1937.

**loteamento importa a integração das vias de comunicação, praças e espaços livres no domínio público.** Por esses dispositivos, os espaços livres não compreendem as vias de comunicação, nem áreas livres privadas. **Espaços livres seriam, assim, os espaços abertos públicos ou destinados a integrar o patrimônio público nos loteamentos,** fora as vias de comunicação. (gns).

Do mesmo modo, o Decreto-lei nº 271/67 dispunha que as áreas constantes do projeto e do memorial descritivo, como as vias, as praças e os espaços destinados a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, passavam a integrar o domínio público do Município, a partir da inscrição do loteamento:

Art. 4º Desde a data da inscrição do loteamento **passam a integrar o domínio público de Município as vias e praças e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos,** constantes do projeto e do memorial descritivo. (gns).

Atualmente, a legislação federal prevê que, com o loteamento, as áreas públicas passarão ao domínio do município onde a gleba tiver sido loteada. A Lei nº 6.766/79, ao tratar do capítulo destinado à regulação do projeto de loteamento, dispõe:

Art. 9º Orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, o projeto, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras com duração máxima de quatro anos, será apresentado à Prefeitura Municipal, ou ao Distrito Federal, quando for o caso, acompanhado de certidão atualizada da matrícula da gleba, expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, ressalvado o disposto no § 4º do art. 18. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

[...] *omissis*

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

[...] *omissis*

III – **a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do município** no ato de registro do loteamento; [...]. (gns).

No que concerne a esse aspecto de se tornarem públicas determinadas áreas do loteamento, a Lei nº 6.766/79 dispõe que:

Art. 22. 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. (gn).

Nota-se, então, que a inscrição do loteamento gera efeitos em favor de toda a coletividade, pois transfere para o domínio do Município áreas de extrema importância para usufruto dos munícipes, como praças, espaços livres, áreas de lazer e as destinadas a edifícios públicos e equipamentos urbanos.

Os equipamentos urbanos são, segundo Silva (2010, p. 174-175), “os elementos urbanísticos estruturais”, ou seja, aqueles bens “criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta”, como ruas, praças, parques, escolas, mercados, etc.

As praças e áreas verdes no espaço urbano — destaque-se, de extrema relevância para propiciar ao indivíduo qualidade de vida — estão contempladas nas áreas constantes do loteamento que são integradas ao domínio público. A Lei nº 12.651/2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa, define o que é considerada área verde urbana:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...] *omissis*

**XX – área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais; [...]. (gns).**

No Município de Manaus, a definição de áreas verdes é tratada pela Lei Municipal nº 605/2001, Código Ambiental do Município de Manaus:

Art. 5º – São os seguintes os conceitos gerais para fins e efeitos deste Código:

[...] *omissis*

**XVII – áreas verdes: são espaços definidos pelo Poder Público Municipal, com base no memorial descritivo dos projetos de parcelamento do solo urbano, constituídos por florestas ou demais formas de vegetação primária, secundária ou plantada, de natureza jurídica inalienável e destinados à manutenção da qualidade ambiental; [...]. (gns).**

Vê-se, então, que esses espaços são criados com o objetivo de garantir qualidade de vida aos indivíduos, assim também a qualidade do ambiente urbano como um todo, com o propósito de propiciar à coletividade recreação, lazer, proteção de manifestações culturais, entre outros direitos.

Já os ‘espaços livres’ nos loteamentos são apontados por Silva (2010, p. 270-271) como aqueles distintos das vias de circulação, os quais serviriam para integração das áreas públicas no loteamento:

No direito positivo brasileiro a expressão “espaço livre”, conquanto não devidamente definida, sempre foi empregada em sentido restrito, desde o art. 3º do Decreto-lei 58, de 10.12.1937, e art. 3º do Decreto 3.079, de 15.9.1938, revogados, até o vigente art. 22 da Lei 6.766/1979, segundo os quais o registro do loteamento importa a integração das vias de comunicação, praças e espaços livres no domínio público. Por esses dispositivos, os espaços livres não compreendem as vias de comunicação, nem áreas livres privadas. **Espaços livres seriam, assim, os espaços abertos públicos ou destinados a integrar o patrimônio público nos loteamentos**, fora as vias de comunicação. (gns).

Silva (2010, p. 200) anota, ainda, que “uma vez inscrito o plano no Registro Imobiliário competente, as vias de comunicação (e os espaços livres) dele constantes se tornarão inalienáveis, passando a integrar o domínio público municipal como bens de uso do povo”. Ou seja, a partir do momento em que o loteador inscrever o loteamento no Ofício de

Imóveis, essas áreas passam ao domínio público municipal, tornando-se bens públicos para usufruto da população que integra a comunidade local da área loteada.

Segundo Sarmento Filho (2007, p. 47), bens de uso comum do povo são classificados como aqueles que se destinam a toda coletividade, conforme explica:

**Esses bens**, obedecendo-se à consagrada e tradicional classificação doutrinária, **são chamados de bens de uso comum do povo, que são aqueles que, por sua natureza ou determinação legal, têm sua destinação conferida a toda comunidade**, não estando o seu uso normal sujeito a qualquer tipo de formalismo ou consentimento por parte do Poder Público. (gns).

Assim, a destinação desses bens pelo loteador é conferida para atender o interesse de toda a coletividade, cujo bem-estar é objetivado pelo legislador.

Esse caráter de bens públicos que recai sobre os espaços livres destinados ao uso público dos municípios é apontado por Meirelles (2016, p. 638) como exemplo de bens tratados pelo art. 99 do Código Civil, já que tal dispositivo legal não faz enumeração exaustiva, ao afirmar que:

Convém se assinalar que **a enumeração dos bens públicos feita no art. 99 do CC não é exaustiva, e nem poderia ter esse caráter, dada a crescente ampliação das atividades públicas, que a todo momento exigem outros bens para o patrimônio administrativo**. E não rareiam exemplos nesse sentido, **como se depara [...] na passagem à categoria de bens públicos das vias de comunicação e dos espaços livres constantes do memorial e planta de loteamento de terrenos, como decorrência do registro** (Lei 6.766, de 19.12.79, art. 22). Esses bens, por isso mesmo que vinculados a um fim administrativo, sofrem restrições à sua alienação, oneração e utilização. (gns).

Segundo Silva (2010, p. 336), a transferência das áreas reservadas para o domínio público constitui um dos efeitos urbanísticos que decorre do registro do loteamento, expondo que:

**A inscrição do loteamento produz os seguintes efeitos urbanísticos:** (a) legitima a divisão e as vendas de lotes, com ‘a perda da individualidade objetiva do terreno loteado e a aparição das individualidades objetivas dos lotes’; (b) ‘torna imodificável unilateralmente o plano de loteamento e o armamento’; (c) **transfere para o domínio público do Município as vias de comunicação e as áreas reservadas constantes do memorial e da planta, independentemente de qualquer outro ato alienativo**. (gns).

A propósito, sobre a transferências das áreas públicas do loteamento para o domínio público, Silva (2010, p. 336-337) esclarece que:

**Algumas leis municipais de parcelamento do solo exigem que o loteador, após a execução do plano de arruamento, transfira, por doação, à Municipalidade as áreas previstas para vias de circulação, áreas verdes e institucionais**, quando submetê-lo à aceitação da Prefeitura. (gns).

No âmbito do Município de Manaus essa exigência é estabelecida na fase de projeto de loteamento, quando da elaboração do memorial descritivo, segundo dispõe a Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014:

Art. 17. **O projeto de loteamento**, orientado pelo traçado e diretrizes oficiais, quando houver, será apresentado ao órgão municipal competente, contendo desenhos, memorial descritivo e cronograma de execução das obras, acompanhado de:

[...]

§ 2º **O memorial descritivo do loteamento deverá conter:**

[...]

III – **a indicação das áreas públicas que passarão ao domínio do Município** no ato de registro do loteamento. (gns).

A transferência de áreas para o domínio da Municipalidade com destinação pública constitui o ônus urbanístico que deriva do Princípio da Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus Derivados da Atuação Urbanística, em que as melhorias decorrentes da atuação urbanística devem representar a repartição do ônus dos benefícios de forma igualitária. Nesse sentido, Silva (2010, p. 336-337), ao tratar da exigência legal imposta ao loteador quanto à transferência ao Município das áreas previstas para vias de circulação, áreas verdes e institucionais, indica:

**Essa exigência parece-nos legítima, porquanto é matéria de ônus urbanístico e atende a um dos princípios do direito urbanístico, qual seja: o da repartição dos ônus urbanísticos em compensação dos benefícios recebidos. Daí por que a legislação impõe aos loteadores obrigações, deveres e ônus na execução do plano de arruamento e de loteamento, como a obrigação de realizar as obras de urbanificação primária às suas expensas e a transferência gratuita daquelas áreas ao domínio municipal** — transferência, essa, que, de qualquer forma, ocorrerá com a inscrição do loteamento. (gns).

Assim, a abertura de novas vias na gleba (repartida em lotes) importa na transferência dessas áreas (antes pertencentes ao domínio particular) à Municipalidade. Meirelles (2013, p. 135) deixa claro essa consequência que ocorre nessa modalidade de parcelamento do solo:

**O loteamento é meio de urbanização e só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba**, que planeja a sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, **para subsequente** inscrição no Registro Imobiliário, **transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município** e a alienação dos lotes aos interessados. (gns).

Com efeito, a destinação de áreas públicas pelo loteador é imposição legal para atender às necessidades da comunidade, que consiste em uma finalidade estatal. Meirelles (2008, p. 341), ao tratar da aquisição de bens pelo Município, acentua que “O Município, no desempenho normal de sua administração, adquire bens de toda espécie e os incorpora ao patrimônio público para a realização de seus fins”, destacando que essas aquisições de bens para incorporação ao patrimônio estatal “se efetivam por força de lei na destinação de áreas

públicas nos loteamentos, na forma do art. 22 da Lei 6.766, de 1979”, o que denota a compulsoriedade pela qual há essa transferência de propriedade da esfera privada para o domínio público.

A partir da aprovação do loteamento, com seu conseqüente registro na Prefeitura Municipal e Registro Imobiliário, as áreas verdes e institucionais (vias de comunicação, parques, jardins, praças, áreas de lazer ou recreio, espaços livres, áreas destinadas à instalação de equipamentos públicos ou comunitários, etc.) são transferidas ao domínio do Poder Público Municipal.

Essa categoria de bens de uso comum do povo desfruta de proteção legal específica, uma vez que, por integrar o meio ambiente urbano, estão predispostos a desempenhar determinadas funções sociais na cidade, em prol da coletividade local, pois, conforme enfatiza Sarmiento Filho (2007, p. 50) “transformar parte da gleba particular em área pública é providência vital para o bom funcionamento da cidade”.

Importante ainda destacar que a Lei nº 6.766/79 proibiu o loteador de alterar sua destinação, a partir da aprovação do loteamento, ressalvada apenas a hipótese de caducidade da licença ou de desistência do loteador:

**Art. 17. Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei. (gns).**

Neste sentido, Silva (2010, p. 217) esclarece que, com o parcelamento do solo (via loteamento), esses espaços e vias de circulação se tornam inalienáveis, ao afirmar que:

**Em verdade, o sistema vigente de parcelamento do solo para fins urbanos, com base na Lei 6.766, de 19.12.1979, não admite a existência de ruas particulares, pois as normas de urbanificação (parcelamento do solo, arruamento e loteamento) não permitem a formação de ruas particulares, eis que o arruamento constitui uma exigência do parcelamento de terrenos, e as vias, formadas com ele, se transferem para o domínio público municipal com a inscrição do parcelamento, que, por isso, gera a inalienabilidade dessas vias e demais espaços livres. (gns).**

Essa inalienabilidade decorre do regime a que ficam submetidas as áreas públicas dispostas no parcelamento, por conservarem a qualidade de bens de uso comum do povo, como ocorre nas vias de circulação, cuja destinação é afetada ao uso público, conforme afirma Silva (2010, p. 202), ao explicar que “as vias urbanas públicas, como bens públicos de uso o povo, são inalienáveis enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar (CC, art. 100). O princípio é de que mantêm a inalienabilidade enquanto permanecerem afetadas ao uso comum do povo”.

Com efeito, as vias urbanas ou outros espaços públicos carregam caráter impenhorável, em razão dessa afetação que recai sobre o bem público, sendo que a perda dessa qualidade apenas poderia ocorrer por autorização legislativa, e se o bem perder sua utilização pública. Nesse sentido elucida Silva (2010, p. 203):

O que é certo é que **a via urbana pública — assim como as praças —**, como tal, **será inalienável**, impenhorável e imprescritível. Tomar-se-á alienável se deixar de ser via urbana ou praça, pela desqualificação jurídica ou desafetação — com o quê a área respectiva passará à qualificação de bem patrimonial e se sujeitará ao seu regime jurídico, tomando-se alienável nos termos da legislação que regula a alienação de bens públicos, que, no mínimo, exige autorização legislativa, prévia avaliação e concorrência, salvo as exceções quanto a esta. **É claro que, assim mesmo, há que se levar em consideração o interesse dos usuários, moradores ou não da rua. Vale dizer: a rua só pode ser desafetada da sua qualificação de bem de uso comum do povo mediante lei municipal que somente será legítima se a rua perder, de fato, sua utilização pública**, por ter-se tomado desabitada e perdido seu sentido de via de circulação pública. (gns).

Segundo Freitas (1999, p. 1), “os bens públicos constantes dos loteamentos exercem função primordial para a qualidade de vida aos indivíduos, sendo de uso comum do povo, devendo ser sempre assegurado seu livre e franco acesso à população”. Nessa ordem de ideias, deve-se buscar a proteção desses espaços, garantindo-se acessibilidade aos habitantes das cidades.

Afinal, os bens públicos adquiridos pelo Poder Público com a implantação do projeto de loteamento urbano guardam afetação específica ao interesse público reconhecido pelo Município ao aprovar o projeto da área loteada, não sendo razoável que a acessibilidade a esses espaços não seja franqueada irrestritamente aos munícipes.

Assim, os bens públicos constantes dos loteamentos, sendo de uso comum do povo, por exercerem função primordial para a qualidade de vida dos indivíduos, deve ser sempre assegurado livre e franco acesso à população.

### **3.4 O surgimento dos ‘loteamentos fechados’ ou ‘condomínios de fato’ como modalidade extralegal de parcelamento do solo urbano**

A expansão das cidades, no plano habitacional, muitas vezes ocorre por meio de moradias construídas a partir de loteamentos.

O loteamento, sendo uma das formas de parcelamento do solo regulado pela Lei nº 6.766/79, pressupõe a divisão da gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação (ou a ampliação das existentes), bem como a reserva de áreas para implantação de equipamento urbano e comunitário e de espaços livres para uso público (art. 4º, I, da Lei nº 6.766/79).

Essa estruturação dada pela Lei nº 6.766/79 aos loteamentos denota a característica ‘aberta’ dessa modalidade de parcelamento do solo, tendo em vista a obrigatoriedade de transferência de áreas originariamente particulares para o Poder Público como condição para aprovação do loteamento, concebido para fins de atendimento à população urbana. Neste sentido, Sarmiento Filho (2007, p. 24) aponta que “a peculiaridade do loteamento, pois, é o seu caráter público e aberto, uma vez que o novo espaço urbanístico criado afeta, diretamente, a vida da cidade”.

Todavia, nova configuração tem sido dada a loteamentos convencionais implantados com base na Lei nº 6.766/79, os quais passaram a sofrer modificações na forma de acesso e uso das áreas públicas pelos municípios em geral. É que a área loteada passou a ter seu perímetro cercado para uso exclusivo dos proprietários dos lotes, dando espaço ao que se convencionou denominar “loteamentos fechados”.

Silva (2010, p. 344-345) explica o que vem a ser considerado “loteamento fechado”, afirmando que:

**A denominação “loteamento fechado” vem sendo atribuída a certa forma de divisão de gleba em lotes para edificação que, embora materialmente se assemelhe ao loteamento, na verdade deste se distancia no seu regime como nos seus efeitos e resultados.** Não se trata, por isso, de instituto do parcelamento urbanístico do solo, ainda que possa ser considerado uma modalidade de urbanificação, porque se traduz num núcleo populacional de caráter urbano. [...] **Então, o chamado “loteamento fechado” constitui modalidade especial de aproveitamento condominial de espaço para fins de construção de casas residenciais térreas ou assobradadas ou edifícios. Caracteriza-se pela formação de lotes autônomos com áreas de utilização exclusiva de seus proprietários, confinando-se com outras de utilização comum dos condôminos.** (gns).

Em que pese o ‘loteamento fechado’ se assemelhar ao loteamento convencional, por se constituir originariamente como forma legítima de parcelamento do solo, conforme autorizado pela Lei nº 6.766/79, ele se diferencia porque, ao restringir o acesso dos municípios em geral às áreas públicas inseridas no empreendimento (para uso exclusivo dos proprietários de lotes), desvirtua-se da modalidade originária, já que essa prática não possui previsão legal. Nesse sentido, Sarmiento Filho (2007, p. 24) indica que:

**Loteamento fechado é o termo que tem sido usado, com mais frequência, para diferenciar o parcelamento que se afasta do loteamento previsto na legislação, na medida em que as vias de circulação que cortam o empreendimento têm sua utilização destinada apenas aos proprietários dos lotes.** (gns).

Com efeito, os ‘loteamentos fechados’ não nascem com essa característica fechada. Na verdade, estes são registrados como loteamento tradicional, conforme regula a Lei nº 6.766/79, mas, posteriormente, são cercados, passando a ter feição ‘condominial’ atípica. Nesse sentido, Silveira (2011, p. 134) sintetiza:

**Muitos empreendimentos já nascem com a pecha de “fechados”, a despeito de seu processo de aprovação e registro ser efetivado na modalidade de simples “loteamento”.** Em outros muitos casos, bairros antigos, com ou sem a anuência do Poder Público, se fecham e **passam a adotar o rótulo de “loteamentos fechados”.** (gns).

O fechamento da área loteada provoca sua irregularidade, pois, conforme aponta Sarmiento Filho (2007, p. 62), “loteamentos são, em essência, abertos”. Segundo Holston (2010, p. 4), “o loteamento irregular é — ou melhor, parece ser — legitimamente adquirido e registrado por seu empreendedor imobiliário, mas viola, de alguma maneira, as regras de parcelamento da terra”. Assim, pode-se dizer que os loteamentos, quando fechados, carregam característica de irregularidade por violar a legislação que lhes conferem os contornos legais do parcelamento da gleba.

Importante registrar que os “loteamentos fechados” também encontram outras denominações na doutrina e jurisprudência, pois são igualmente chamados de “condomínios de fato”, conforme explica Sarmiento Filho (2007, p. 11) ao afirmar que “um dos aspectos degradantes das cidades, intimamente ligado à privatização dos espaços públicos, mercedor de um estudo mais aprofundado é o fenômeno denominado de ‘loteamentos fechados’ ou ‘condomínios de fato’”.

Elucida, ainda, Sarmiento Filho (2007, p. 12) que “emprega-se, eventualmente, também a expressão ‘condomínio de fato’ para identificar o mesmo fato jurídico, em razão de sua frequente utilização na doutrina e na jurisprudência”, indicando ser esta também denominação para ‘loteamentos fechados’. Já para Rosa (2016, p. 2), o emprego da expressão ‘fechado’ para designar o loteamento cercado se apresenta mais adequada por se constituir a partir de um loteamento tradicional nascido da modalidade legal do parcelamento do solo:

**O termo mais correto seria “loteamento fechado”, seguindo a Lei 6.766/79, por constituir uma forma de parcelamento do solo, com a abertura de novas vias públicas ou o prolongamento destas. Contudo, a referida lei não prevê a possibilidade de fechamento destas vias, razão pela qual se usa o termo entre aspas, por não ser um instituto legalizado.** (gns).

Ainda segundo Rosa (2016, p. 2), para designar ‘loteamento fechado’ ou ‘condomínio de fato’ existe também a denominação ‘condomínio fechado’, como justifica :

**A adoção do termo ‘condomínio fechado’ é mais popularizada e difundida, especialmente por empreendimentos imobiliários, que vendem lotes individualizados, decorrentes de loteamento, mas com as vias públicas e áreas verdes e de lazer fechadas ao público externo.** (gn).

Essa denominação é observada também na jurisprudência, conforme se constata dos seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça – STJ e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP:

RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA – ART. 543-C DO CPC – ASSOCIAÇÃO DE MORADORES – **CONDOMÍNIO DE FATO** – COBRANÇA DE TAXA DE MANUTENÇÃO DE NÃO ASSOCIADO OU QUE A ELA NÃO ANUIU – IMPOSSIBILIDADE.

1. Para efeitos do art. 543-C do CPC, firma-se a seguinte tese: “As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram”. 2. No caso concreto, recurso especial provido para julgar improcedente a ação de cobrança. (STJ – REsp 1439163/SP, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Rel. p/ Acórdão Ministro MARCO BUZZI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 11/03/2015, DJe 22/05/2015). (gn).

ASSOCIAÇÃO – AÇÃO DE COBRANÇA – **LOTEAMENTO FECHADO** – Pretensão de cobrança de contribuição associativa, destinada à manutenção e **conservação de condomínio de fato** – Necessidade de observância aos parâmetros fixados pelo Superior Tribunal de Justiça – Tema 882, sob o rito dos Recursos Repetitivos (REsp 1.280.871-SP e REsp 1.439.163-SP) – Associação que não se desincumbiu do ônus de provar suas alegações – Ilegalidade da Cobrança de despesas vinculadas à relação associativa de quem dela não é associado de forma inequívoca e expressa – A indenização por eventual enriquecimento sem causa deve ser perseguida pela via própria, com a demonstração de preenchimento de seus requisitos – Improcedência mantida – APELO DESPROVIDO. (TJSP – Apelação 1004516-73.2015.8.26.0114; Relator (a):Ronnie Herbert Barros Soares; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Privado; Foro de Campinas – 7ª Vara Cível; Data do Julgamento: 12/12/2017; Data de Registro: 14/12/2017). (gn).

Assim, o loteamento denominado ‘fechado’ se transmuda em ‘condomínio de fato’ porque originariamente é aprovado como loteamento convencional submetido à sistemática da Lei nº 6.766/79, mas que, posteriormente, recebe edificação no seu entorno com elementos que o circundam totalmente (por meio de cercas ou muros). Neste sentido, José Carlos Freitas (2011, p. 2) pontua que “cumprе anotar que, quando nos referirmos aos loteamentos fechados, estaremos falando dos loteamentos convencionais aprovados ao abrigo da Lei 6.766/79, que, no entanto, com ou sem anuência das Prefeituras, são cercados e murados”.

Há posições doutrinárias entendendo pela ilegalidade dos denominados ‘loteamentos fechados’, notadamente por não possuírem previsão na Lei 6.766/79, de modo que seriam figuras que não existiriam no mundo jurídico. Neste sentido é o posicionamento de Silva (2010, p. 347):

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. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações, as obrigações e os ônus que o direito urbanístico impõe aos armadores e loteadores do solo. (gn).

Pela ilegalidade dessa modalidade de loteamento, também concorda Rosa (2016, p. 3), ao afirmar que:

Já sob o prisma jurídico, o “condomínio fechado” se apresenta como ilegal, pois não é condomínio, já que todos os lotes estão individualizados, e as áreas comuns, na verdade não são comuns e sim públicas, por decorrer de loteamento, o qual não

**pode ser fechado, por contrariar a Lei 6766/79, que regula o parcelamento do solo urbano.** (gns).

Essa prática de fechar o loteamento, instalando cercas/muros e controle de acesso (com cancelas e portarias com vigilância), para transmudá-lo em espécie de condomínio, altera a natureza primitiva da gleba que havia sido parcelada com destinação de áreas públicas. Tal prática cerceia o direito da população do entorno de usufruir dos bens públicos e ambientais, encastelando uns e segregando outros.

O grande problema encontrado para a figura do ‘loteamento fechado’ é que o ingresso nesses locais passa a ser restrito a moradores ou pessoas por eles autorizadas, por meio de controle de acesso, inviabilizando que indivíduos do entorno usufruam daquelas áreas que foram tornadas públicas com o parcelamento da gleba original (loteamento propriamente dito). Esse também é o entendimento de Meirelles (2008, p. 573):

*Loteamentos especiais vêm surgindo cada vez mais, principalmente nos arredores das grandes cidades, em razão da busca por maior segurança, privacidade e qualidade de vida. Para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente a sua formação, estando consagrado o uso da denominação *loteamento fechado* ou *condomínio fechado*, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas e com equipamentos e serviços urbanos próprios, para auto-suficiência da comunidade.* (gns).

Essa característica de acessibilidade aos loteamentos fechados apenas por pessoas residentes é destacada por Braga (2004, p. 24-26), ao afirmar que “nada de especial gravita em torno do chamado ‘loteamento fechado’ senão pelo fato de apresentar um *portão de entrada* ou *cancela*, cujo acesso é franqueado somente a moradores e pessoas por ele autorizadas, mediante controle por agentes privados de segurança”.

Assim, os adquirentes dos lotes no denominado ‘loteamento fechado’ simplesmente ignoram a circunstância de que o loteamento foi criado e registrado com fundamento na Lei nº 6.766/79, e resolvem cercar toda a extensão do loteamento para, a partir de então, passar a usar as áreas de domínio público como se fossem bens privados, impedindo o acesso de pessoas não residentes às áreas originariamente públicas e de uso comum.

Importante observar que a diferença do denominado ‘loteamento fechado’ para o loteamento convencional (efetivamente previsto na Lei nº 6.766/79) é justamente que as áreas públicas, as quais, com o parcelamento urbano originário, passaram a integrar o domínio do município, acabam sendo usufruídas pelos proprietários dos lotes, em absoluta apropriação irregular dos espaços públicos (que deveriam, como tais, servir a todos os munícipes da área). A esse respeito, Silva (2010, p. 350) adverte que “há empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei n. 6.766, que tiveram

seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos”.

Realmente, na Lei nº 6.766/79 não havia sido prevista essa modalidade ‘fechada’ de loteamento, uma vez que, para sua constituição, é necessária a abertura de novas vias de circulação ou a ampliação das já existentes, sendo essas áreas transferidas para o Poder Público Municipal, inclusive com obrigatoriedade de destinação de espaços para uso público, como áreas verdes e de lazer.

Esses tipos de loteamentos denominados ‘fechados’ constituem uma realidade nas cidades brasileiras, pois vêm se disseminando no país. Tal modalidade gera impasses de ordem urbanística, conforme explica Silva (2010, p. 345), ao asseverar que “sua disseminação no território nacional vem criando sérios problemas jurídico-urbanísticos, por falta de regulamentação adequada que dê atenção a seu aspecto urbanístico, mormente quando se desenvolve dentro do perímetro urbano”.

Essa disseminação da modalidade extralegal de loteamento ocorre por variadas razões, mas sobretudo em virtude de os indivíduos buscarem maior segurança ou melhor qualidade de vida. Por essa razão, o loteamento convencional passou a sofrer modificações no tocante ao acesso e uso das áreas públicas pelos munícipes em geral, dando espaço a esses “loteamentos fechados” ou “condomínios de fato”, nos quais se instalam muros e controle de entrada, e cujo ingresso é franqueado apenas aos moradores.

Algumas das razões que justificaram a proliferação dessa modalidade atípica de parcelamento do solo urbano são apontadas por José Carlos Freitas (2011, p. 1):

**Inspirados na má qualidade de vida urbana**, gerada pela desenfreada e caótica ocupação do solo nos grandes centros, empresários do ramo imobiliário têm optado por **moradias dotadas de comodidade, luxo e segurança**, além do “status” de se morar bem. **Estas são algumas das razões da proliferação de uma modalidade de parcelamento do solo urbano, os “loteamentos fechados”, com características especiais que os diferem dos convencionais.** [...] apresentam-se **cercados por muros, com suas entradas equipadas com guaritas** e, de ordinário, fechadas por cancelas, vigiadas por agentes privados de segurança que **controlam seu acesso** mediante prévia identificação, **permitindo o ingresso somente aos residentes ou às pessoas por estes autorizadas**, impedindo, assim, a livre entrada e circulação de pessoas estranhas ao parcelamento, inclusive às praias do litoral, naqueles loteamentos que margeiam a orla marítima. (gns).

Meirelles (2008, p. 558) também aponta como motivo para o fechamento dos loteamentos o fator segurança, mas indica que a busca por maior privacidade dos moradores consiste noutro motivo preponderante para essa prática, conforme explica:

**Tais loteamentos fechados têm sido formados para maior privacidade e segurança dos moradores, mormente nas grandes cidades** e, em geral se constituem segundo o figurino legal do condomínio em edifícios, sendo os lotes as

unidades privativas ou autônomas e as ruas e as praças, bem como os equipamentos, copropriedade de todos, ou coisas de uso comum. (gn)

Kojranski (2015, p. 316-317) deixa claro que a busca por maior segurança fomenta os indivíduos a buscarem, por conta própria, soluções para a ineficácia ou inexistência de proteção policial pelo Estado, levando-os a se valer dos loteamentos fechados para garantir qualidade de vida em seu *habitat*, ao afirmar que:

**A crescente densidade populacional dos centros urbanos gera progressiva violência, cada vez mais intensa, mais fútil e, por isso, imprevisível, selvagem, impiedosa, alucinante, incontida. A sensação de insegurança da vida compromete psicologicamente o cidadão que teme pela agressão física iminente, em qualquer lugar: na via pública, no lar [...]. Não confiando na proteção policial, posto ineficaz ou simplesmente inexistente, procura o homem novas qualidades de vida, valendo-se do seu poder de criação [...].** Enfim, vivemos a síndrome da insegurança física e patrimonial dos centros urbanos, na medida em que a população das grandes cidades está notoriamente traumatizada. A solução da tradicional “casa de campo” ou da “casa de praia” para despoluir os pulmões, os olhos, os ouvidos e a mente, também já foi alcançada pela violência. Tanto explica a receptividade dos chamados condomínios fechados, com incidência maior nas localidades praianas. **Tanto explica a disseminação dos loteamentos fechados**, principalmente nos campos. São as “trincheiras erguidas pelo esforço privado de comunidades na tentativa de assegurar a seus moradores uma vida tranquila, sem traumas. (gns)

Essa sensação de insegurança, decorrente da violência nas cidades, amplia o medo dos habitantes, fomentando o que Souza (2008, p. 40) denominou de *medo generalizado*, ao apontar que “metrópoles e grandes cidades nas quais a criminalidade ordinária (e, dependendo do país, também o risco de atentados terroristas esporádicos) alimenta constante e ampliadamente um sentimento de medo generalizado”.

Ainda segundo Souza (2008, p. 54), esse *medo generalizado* condiciona os hábitos das pessoas e o modo de viver, ao afirmar que:

Um **medo generalizado**, ainda que matizado também ele (de acordo com a classe, a cor da pele, a faixa etária, o sexo e o local de residência), toma conta de corações e mentes, (re)condicionando hábitos de deslocamento e lazer, influenciando formas de moradia e habitat e modelando alguns discursos-padrão sobre a violência urbana. (gn).

Assim, partindo desse raciocínio, percebe-se que a sensação de insegurança acaba por induzir os indivíduos à busca por alternativas de moradia que minimizem esse sentimento, influenciando o modo de habitar nas cidades. De acordo com Ribeiro (2002, p. 96):

O clima de insegurança e medo que reina hoje nas cidades participa do processo de desconexão das classes médias das funções de mediação, uma vez que incentiva a adoção de comportamentos autodefensivos e individualistas, em última instância de “dessolidarização” com os destinos da cidade.

A questão da violência e, portanto, da insegurança nas cidades, acaba sendo fator fortemente utilizado pelo mercado imobiliário para alavancar empreendimentos habitacionais, atraindo compradores com chamadas propagandistas de ‘venda de segurança’ (atrativa a determinadas classes sociais). Conforme aponta Souza (2008, p. 233), a busca por proteção decorrente da ausência de segurança pública constitui argumento do meio empresarial desse ramo, como ponto de atração, ao revelar que:

**Os empresários do setor imobiliário brandem o argumento de que, enquanto o problema da falta de segurança pública não for solucionado, não se pode impedir a classe média de buscar proteção do jeito que ela puder** — argumento que, obviamente, é respaldado pela mentalidade e pelas práticas de grande parte da classe média brasileira (e, evidentemente, não só da brasileira). (gns)

Bartoli (2012, p. 107) ao abordar sobre fechamento de loteamentos com apropriação indevida de bens naturais, revela que a elitização dos espaços habitáveis na cidade de Manaus constitui interesse do setor imobiliário, ao afirmar que “a produção do espaço urbano, que passa a contemplar o interesse da reprodução do capital imobiliário e dos proprietários fundiários, nessa frente de expansão de investimentos e lançamentos no mercado de moradias elitizadas”.

Assim, é nesse cenário de insegurança das cidades e de busca por ambientes que propiciem sensação de proteção que empreendimentos imobiliários são idealizados.

Nessa perspectiva, a prática em “fechar” os loteamentos, além de ocorrer à margem da legalidade, passou a ser rotineira na realidade urbanística em virtude da sensação de insegurança nas cidades. Benassi (2012, p. 171), sobre essa modalidade atípica de parcelamento do solo, pondera o quanto é usual essa forma de loteamento, sustentando que “é muito comum hoje, em grandes cidades, a existência do chamado ‘condomínio de casas’”, demonstrando haver essa tendência.

Nesse sentido, também afirma Kojranski (2015, p. 330) serem os loteamentos uma realidade social, ao afirmar que:

**O loteamento fechado implantado segundo a lei 6.766/1979 mas cercado e controlado por portaria**, de sorte a impedir o uso anônimo do povo, embora suas ruas e logradouros integrem o patrimônio público, **é uma realidade social**. Tolerado pelas Administrações Municipais e admitido pelos pretórios, clama por uma normatização que assegure seus parceladores desse direito sem que sejam dependentes da “vontade política” dos administradores municipais. (gns).

Apesar dessa ilegalidade, construiu-se entendimento de que os entes municipais, no exercício de sua competência, poderiam autorizar o fechamento de loteamentos, fazendo-o mediante concessão de uso exclusivo das áreas públicas neles inseridas aos residentes do ‘condomínio de fato’, de modo que leis municipais poderiam prever tal espécie de loteamento.

Nesse sentido, Meirelles (2008, p. 573) esclarece que “para esses loteamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente a sua formação, estando consagrado o uso da denominação *loteamento fechado* ou *condomínio fechado*”, indicando o autor a possibilidade de os Municípios regularem essa espécie atípica de loteamento não previsto originariamente na Lei nº 6.766/79.

Em sentido contrário, Silva (2010, p. 347) compreende que os Municípios não deveriam autorizar essa modalidade de loteamento, devendo ser exigida a forma legal de loteamento sem mudanças para características condominiais, conforme se observa:

Temos tido “**loteamentos fechados**” até com mais de 1.000 casas de residência, com armamentos e tudo o mais que é **próprio do processo de loteamento. As Prefeituras deverão negar autorização para esse tipo de aproveitamento do espaço urbano, exigindo que se processe na forma de plano de arreamento e loteamento** ou de desmembramento, que **não se admite sejam substituídos por forma condominial**, como se vem fazendo. (gns).

Corroborando com o entendimento de Silva, Sarmento Filho (2007, p. 59) esclarece que é “Interditado ao Município, pois, legislar contra o texto da norma federal, desvirtuando o instituto do loteamento. Cabe à União estabelecer as regras gerais sobre o tema, definindo os institutos e balizando-os em suas linhas mestras”, indicando que a ausência de previsão dessa modalidade na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79) inviabilizaria ao Município legislar genericamente sobre o assunto.

E continua Sarmento Filho (2007, p. 60), argumentando que seria “absolutamente fora de propósito que cada Estado ou Município pudesse legislar em relação a tema de tamanha importância, criando disparidade de tratamento legislativo. Evidente que, no limite dos interesses locais, poderão fazer ajustes, melhor adaptando a lei”, denotando que mesmo considerando a competência do Município relativamente regular sobre matéria de interesse local, tal competência não poderia criar institutos não previstos na norma federal (de caráter geral), devendo, neste caso, apenas fazer suplementação e adequações à realidade regional.

Em que pese o posicionamento doutrinário contrário à instituição dos ‘condomínios de fato’, Meirelles (2008, p. 558), ao lecionar sobre a inadmissibilidade de ruas particulares no sistema viário da zona urbana, excetua justamente a situação do ‘loteamento fechado’ admitindo que, mesmo não previsto na Lei nº 6.766/1979, este ocorre com aprovação do Poder Público Municipal, o qual outorga concessão de uso das áreas públicas:

Não são admissíveis o *arreamento privado* ou mesmo a *rua particular* em zona urbana, porque todo o sistema viário de uma cidade é de uso comum do povo, o que afasta a possibilidade jurídica de vias urbanas particulares. **O que pode haver, embora não previsto em lei, é a instituição do chamado *loteamento fechado*, que é a forma de parcelamento do solo submetida à Lei 6.766/1979, com a aprovação**

**da Prefeitura Municipal, que outorga o uso das vias de circulação e praças mediante concessão ou permissão.** (gns).

Sarmiento Filho (2007, p. 35), pondera que “uma das linhas justificadoras do loteamento fechado, defendida, dentre outros, por Hely Lopes Meirelles e Eurico de Azevedo, sustenta que o art. 8º da Lei 4.591/64 daria suporte a este padrão urbanístico”.

Nada obstante, há grande problema quanto à confusão jurídica que ocorre com as normas das leis de condomínio (Lei nº 4.591/64) e de loteamentos (Lei nº 6.766/79), aplicadas de forma mista para os ‘loteamentos fechados’.

Benassi (2012, p. 171), colocando a questão quanto à existência dos ‘loteamentos fechados’ formulados como ‘condomínios de casa’, tidos como comuns atualmente nas grandes cidades, questiona se haveria fundamento na Lei nº 4.591/64, acenando negativamente para tal possibilidade:

É muito comum hoje, em grandes cidades, a existência do chamado “condomínio de casas”. **Mas será que trata mesmo de “condomínio”, aquele regido pela Lei 4.591/64? Não, na verdade não é. Trata-se de propriedade horizontal especial, oriunda da Lei 6.766/79, que cuida do parcelamento do solo. É o loteamento fechado – sem, contudo, previsão expressa nessa Lei.** (gns).

Certo é que a ausência de previsão legal dessa modalidade denominada ‘loteamento fechado’ redundou na aplicação da Lei 4.591/64, mas de forma abusiva. Neste sentido é o posicionamento de Silva (2010, p. 347):

**Esse dispositivo, na real verdade, tem sido usado abusivamente para fundamentar os tais “loteamentos fechados”. Foi ele estabelecido, certamente, não para tal finalidade, mas para possibilitar o aproveitamento de áreas de dimensão reduzida no interior de quadras, que, sem arruamento, permitam a construção de conjuntos de edificações, em forma de vilas, sob regime condominial.** Em situação como essa, a relação condominial é de grande utilidade, como na chamada propriedade horizontal. **Quando, no entanto, a situação extrapola desses limites, para atingir o parcelamento de gleba com verdadeiro arruamento e posterior divisão das quadras em lotes, ou mesmo quando se trata apenas de subdivisão de quadra inteira em lotes, com aproveitamento das vias de circulação oficial preexistentes, então, aquele dispositivo não pode mais constituir fundamento do aproveitamento espacial, em forma de condomínio, porque aí temos formas de parcelamento urbanístico do solo, que há de reger-se pelas leis federais sobre loteamento e pelas leis municipais sobre a matéria urbanística, aplicáveis a esse tipo de urbanificação.** (gns).

Para melhor compreensão faz-se necessária abordagem quanto à diferenciação de loteamento e condomínio.

O loteamento é regido pela Lei Federal nº 6.766/1979, cujo diploma legal possui o procedimento para a sua instituição e aprovação pelo órgão municipal, sendo considerado a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação de vias

existentes. Essa espécie de parcelamento possui áreas institucionais, áreas verdes, espaços livres de uso público, e as vias são públicas (arts. 4.º, I, IV e § 2.º; 9.º, § 2.º, III e 22, da Lei n.º 6.766/79).

Já o condomínio é regulado pela Lei nº 4.591/64 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias), que regula:

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

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

Segundo Diniz (2012, p. 336-337):

**O condomínio que designa propriedade em comum ou compropriedade de qualquer bem** (CC, arts. 1.314 e s.). Tem-se o condomínio **quando a mesma coisa pertence a mais de uma pessoa, cabendo a cada uma delas**, idealmente, **igual direito sobre o todo e cada uma de suas partes**. (gns).

Nessa ordem de ideias, pode-se dizer que todos os condôminos possuem direitos iguais sobre a totalidade do bem. Segundo Kojranski (2015, p. 317), “a Lei nº 4.591, de 16.12.1964, foi editada com o fim especificamente de regulamentar as edificações em condomínio”, oportunidade em que explica:

**A cada unidade autônoma corresponde uma fração ideal na totalidade do terreno do prédio ou dos prédios, que subsiste íntegra e indissociável da edificação. Não há divisão física do terreno. A cada unidade autônoma, quer se trate de apartamento, [...], ou mesmo, um chalé de campo, ou casa térrea de praia, corresponde, necessariamente, uma participação porcentual da totalidade do terreno do empreendimento.** (gns).

Pinto (2017, p. 2) destaca diferença da modalidade condominial em relação aos ‘loteamentos fechados’, ao justificar que este “não se trata de um condomínio porque os lotes são unidades imobiliárias independentes, que não estão associados a frações ideais da gleba original ou a equipamentos de uso comum dos condôminos”.

Uma das principais características que difere o condomínio dos loteamentos é que, enquanto na gleba loteada há reserva de áreas para transferência ao domínio público, na forma condominial não existe essa obrigatoriedade, de modo que as vias de circulação são exclusivas, cuja propriedade e, por consequência o uso é privativo dos co-proprietários, conforme indica José Carlos Freitas (2011, p. 6):

Infere-se da análise da legislação específica que no **condomínio previsto no art. 8.º da Lei 4.591/64** há modalidade especial de *aproveitamento condominial do espaço*

*de uma gleba, onde não existem ruas nem praças nem áreas livres públicas. Tudo que integra o condomínio é de propriedade exclusiva dos condôminos, que não têm a obrigação legal de trasladar os espaços internos comuns ao Município, quando da aprovação e do registro do empreendimento. (gns).*

Nesse mesmo sentido também se posiciona Sarmiento Filho (2007, p. 41):

Outra distinção está no fato de que **as vias de circulação e espaços existentes no interior do condomínio constituem-se propriedade privada, pertencentes aos condôminos**, que devem, em conseqüência, arcar com os custos da manutenção do equipamento comum, enquanto que os loteamentos são dotados de vias e praças públicas.

Dessa forma, nos condomínios, as vias são exclusivas e não há áreas públicas nele inseridas, já que o condomínio é uma co-propriedade, não obstante cada condômino ser proprietário e usufruir exclusivamente da sua fração ideal, mas sendo as áreas comuns de propriedade de todos.

Outra característica que difere os condomínios dos loteamentos é a vinculação à edificação, conforme se observa na Lei nº 4.591/64:

Art. 1º As **edificações ou conjuntos de edificações**, de um ou mais pavimentos, **construídos** sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei.

[...] *omissis*

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

Essa necessidade de vinculação à edificação é constatada, ainda, na parte da Lei nº 4.591/64, que disciplina instituto da incorporação imobiliária quando da compra e venda de unidades condominiais:

Art. 29. **Considera-se incorporador** a pessoa física ou jurídica, comerciante ou não, **que embora não efetuando a construção, compromisse ou efetive a venda de frações ideais** de terreno **objetivando a vinculação** de tais frações a unidades autônomas, (VETADO) **em edificações a serem construídas ou em construção sob regime condominial**, ou que meramente aceite propostas para efetivação de tais transações, coordenando e levando a termo a incorporação e **responsabilizando-se**, conforme o caso, **pela entrega**, a certo prazo, preço e determinadas condições, **das obras concluídas**. (gn).

Essa obrigatoriedade de construir no condomínio decorrente de incorporação imobiliária regido pela Lei nº 4.591/64, que não ocorre no loteamento regulado pela Lei nº 6.766/79, é apontada por Kojranski (2015, p. 59), com fundamental diferença entre esses dois institutos:

Convém realçar que a diferença fundamental entre o popularmente chamado “condomínio fechado” (conjunto de casas – cf. art. 8º da Lei 4.591/1964) e o “loteamento fechado” (parcelamento do solo em lotes – cf. Lei 6.766, de

19.12.1979), reside, certamente, na “obrigação de construir”. A “obrigação de construir” é inerente ao primeiro. Constitui condição própria da incorporação imobiliária, enquanto que no loteamento fechado inexistente a obrigação. Por isso, não se concebe incorporação condominial desatrelada da obrigação de construir.

Colmatando a questão relativa à obrigação de construir, Kojranski (2015, p. 317) aponta que “inexistindo obrigação de edificar, ao se vender ou prometer a venda *fração ideal* de terreno não se há de falar na Lei nº 4.591/1964”.

No loteamento não há vinculação à edificação. Desse modo, esta seria a principal razão para não se admitir que a figura denominada ‘loteamento fechado’ pudesse ser legitimada a partir do contido no artigo 8º da Lei nº 4.591/64 (que dispõe sobre o condomínio em edificações e incorporações imobiliárias). Citando Azevedo Júnior, Kojranski (2015, p. 327) coloca a clara diferenciação entre loteamento e o empreendimento imobiliário condominial, ao explicar que:

[...] **no loteamento** “o desenvolvimento físico precede a sua entrada no mundo jurídico. **Somente depois de executado materialmente o loteamento, com abertura de ruas, demarcação de quadras e lotes, é que o loteamento é lançado a venda**”, enquanto “**na incorporação os adquirentes das futuras unidades autônomas participam jurídica e economicamente do empreendimento, mesmo durante o desenvolvimento físico do mesmo**”. Em outras palavras: na medida em que no loteamento inexistente obrigação de construir umbilicalmente vinculada à aquisição do lote, a equiparação ao empreendedor condominial é flagrantemente inexata. (gns).

Silva (2010, p. 349) defende que não deve essa legislação (Lei nº 4.591/64) ser utilizada para fundamentar o fechamento dos loteamentos, indicando que os entes municipais devem regular a matéria, ao afirmar que:

**Por essas razões é que as Prefeituras deverão procurar regular a matéria em suas leis urbanísticas, de modo a evitar problemas futuros, submetendo esse tipo de aproveitamento de espaço**, para fins habitacionais e outros de natureza urbana, a **controle de direito público**, ainda quando certas relações entre os adquirentes de lotes na área se rejam por normas de direito condominial, conforme o permitir a legislação federal pertinente, **que, nos limites em que vem sendo utilizado o chamado “loteamento fechado”, não há de ser o art. 8º da Lei 4.591/1964.** (gns).

Constata-se, então, que a disciplina do loteamento difere daquela concernente ao condomínio residencial, uma vez que neste as unidades residenciais possuem acesso privativo e exclusivo às áreas de uso comum dos condôminos.

Segundo Silva (2010, p. 348), a confusão da aplicação da Lei nº 4.591/64 aos loteamentos regidos originariamente pela Lei nº 6.766/79 causa conflitos de interesse urbanístico, que acabam por colocar em dúvida sua legitimidade:

Os *conflitos de interesse urbanístico* **relativamente aos chamados “loteamentos fechados”** começam com sua legitimidade. Como dissemos antes, **eles estão se**

**desenvolvendo com base em um texto legal que não lhes serve de fundamento. O regime condominial previsto no art. 8º da Lei 4.591/1964 não poderá substituir o processo de loteamento** (arruamento e divisão subsequente das quadras em lotes) ou o desmembramento (divisão em lotes com o aproveitamento do sistema viário existente). Portanto, somente poderá ocorrer o aproveitamento condominial de espaço nos casos em que a área não comporte qualquer daquelas formas de parcelamento do solo. **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. **Assim, a aprovação municipal também não a exclui.** (gns).

Dessa forma, ainda que admitida essa modalidade de loteamento pelos Municípios, os quais autorizam seu fechamento com base na legislação de condomínios, a ilegalidade por ausência de previsão na Lei de Parcelamento do Solo Urbano não estaria desaparecida.

Todavia, a jurisprudência consolidou a possibilidade de instituição de ‘loteamentos fechados, desde que autorizados por legislação municipal, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal – STF, em sede de Repercussão Geral:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO.** 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. **É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados.** A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. **Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral** no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF – RE 607940, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016). (gns),

Amadei (2017, s/p) destaca o mesmo julgado do STF (RE/607940) que sustentou a admissibilidade do fechamento dos loteamentos com base em lei municipal autorizativa da modalidade:

Quanto ao loteamento fechado, entretanto, considerando que a sua feição aberta ou fechada, a rigor, é matéria urbanística, de interesse local, **com regramento na esfera da autonomia municipal, a tendência era considerá-lo regular, mesmo sem a previsão em lei federal, desde que concebido, na origem, com acesso controlado e apoio em lei municipal** (cf. neste sentido, o teor do julgado pelo STF, no RE 607940, rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, em 29/10/2015, e tese, com Repercussão Geral, fixada no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”). (gns).

Idêntico posicionamento se observa no julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte – TJRN:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1.º E 3.º DA LEI N.º 1.094/2001 DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM. LOTEAMENTOS FECHADOS. DISCIPLINA LEGAL. SUPOSTA USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO PARA TRATAR DE OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. INEXISTÊNCIA DO INSTITUTO DO LOTEAMENTO FECHADO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL. LEI QUE EXCEDERIA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. ALEGADA VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NO ART. 24, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LOTEAMENTOS FECHADOS COMO REALIDADE INCONTRASTÁVEL DA PAISAGEM URBANA ATUAL. COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). EXEGESE DOS ARTS. 30, II, DA CARTA MAGNA, E 24, "CAPUT", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE AUTORIZA CONCLUIR SER PERMITIDO AOS MUNICÍPIOS, NO SEU PECULIAR INTERESSE, SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO ESTADUAL OU FEDERAL ACERCA DE DIREITO URBANÍSTICO. ADEMAIS, COMPETE AOS MUNICÍPIOS, NOS TERMOS DO ART. 30, VIII, DA LEI FUNDAMENTAL, PROMOVER, NO QUE COUBER, ADEQUADO ORDENAMENTO TERRITORIAL, MEDIANTE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. PRECEDENTES. JULGADO DO STF, DECIDIDO SOB O REGIME DA REPERCUSSÃO GERAL, DELIBERANDO PELA POSSIBILIDADE DOS MUNICÍPIOS LEGISLAREM SOBRE FORMA DIFERENCIADA DE OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO EM LOTEAMENTOS FECHADOS (RE 607.940). ALEGADA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL POR OFENSA AO DISPOSTO NA CABEÇA DO ART. 116 DA CARTA ESTADUAL. FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES, NO QUE PERTINE À LIVRE CIRCULAÇÃO DOS SEUS HABITANTES, AFRONTADA PELA REGULAMENTAÇÃO DOS LOTEAMENTOS FECHADOS. COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. É FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES IGUALMENTE GARANTIR A SEGURANÇA DOS SEUS MORADORES, AINDA QUE DE APENAS PARCELA DELES. LOTEAMENTOS FECHADOS, ADEMAIS, CONSTITUÍDOS DE RUAS SEM SAÍDA, DONDE SE VÊ O POUCO IMPACTO NA LIVRE CIRCULAÇÃO DOS HABITANTES DO MUNICÍPIO DE PARNAMIRIM. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE DOS DISPOSITIVOS LEGAIS IMPUGNADOS. (TJRN – Tribunal Pleno. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2014.025826-4. Relator: Desembargador Amílcar Maia. Julgamento: 03/05/2017). (gns).**

Assim, vê-se consolidado o entendimento jurisprudencial de que os ‘loteamentos fechados’, embora não estivessem expressamente previstos na legislação federal que regula o

parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), podem ser tratados em legislação específica municipal, por ser considerada atividade legislativa de ordenação do espaço territorial urbano do ente municipal.

Todavia, essa forma de solucionar a questão da realidade urbanística brasileira atual, quanto à proliferação dos ‘condomínios de fato’ criados a partir dos ‘loteamentos fechados’, apenas com fundamento nas legislações dos municípios que instituíssem normas que amparassem juridicamente o mencionado formato de loteamento (utilizando ou não a Lei nº 4.591/64), exigiu do legislador federal ordinário regulação para dar legitimidade a esses ambientes criados à margem da legislação federal reguladora do parcelamento do solo urbano.

Nesse cenário foi editada a Lei nº 13.465/2017, a qual promoveu sensíveis alterações na Lei nº 6.766/79, impactando, inclusive, na configuração dos ‘loteamentos fechados’, conforme será abordado no capítulo seguinte desta pesquisa.

#### 4 LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO NA LEI Nº 13.465/2017

A proliferação de ‘loteamentos fechados’ nas cidades há muito exigia do legislador ordinário providências quanto ao enfrentamento da informalidade generalizada representada por esta modalidade ‘extralegal’ de loteamento, revelando, assim, a necessidade de regulamentação da matéria no cenário jurídico urbanístico.

A doutrina já se posicionava quanto à necessidade de regulação da matéria pelo legislador. Conforme Silva (2010, p. 349-350), ao destacar relatório em um dos projetos de lei que tramitava no Poder Legislativo sobre os ‘loteamentos fechados’:

**Nosso pleito de uma legislação especial que discipline os chamados “loteamentos fechados”, sob o nome de condomínio urbanístico (supra n. 58) está sendo atendido no Projeto de Lei 3.057/2000, em tramitação na Câmara dos Deputados, que, na verdade, reformula a lei de parcelamento do solo (Lei 6.766/1979).** Não é o caso aqui de entrar em pormenores do Projeto, que parte da premissa de que os tais “loteamentos fechados” existentes são ilegais mesmo, como se vê desta passagem do Relatório da Comissão de Desenvolvimento Urbano: “Quanto aos condomínios urbanísticos, **entende-se que a lei deve deixar claro sua pertinência ao gênero parcelamento do solo urbano.** Não há razão para que eles não sejam sujeitos ao mesmo tipo de requisitos urbanísticos e ambientais aplicáveis aos loteamentos. **A ausência de normas específicas permite que empreendimentos sejam implantados sem parâmetros adequados, pondo em risco apropriada qualidade de vida nas cidades.** Por outro lado, há empreendimentos executados na forma de loteamento, segundo os parâmetros urbanísticos definidos pela Lei n. 6.766, que tiveram seus perímetros fechados, o que representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos”. (gns).

Nesse contexto, surge a Lei nº 13.465/2017, resultante da conversão da Medida Provisória (MP) 759/2016, que dispôs sobre regularização fundiária rural e urbana, além de alterar diversas legislações, dentre as quais, a Lei nº 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano.

A Lei nº 13.465/2017 dispõe sobre regularização fundiária rural e urbana, entre outras matérias, estabelecendo:

**Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana,** sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. (gn).

Segundo Custódio (2017, p. 1931-1932) a Medida Provisória 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, promoveu uma “reviravolta na legislação urbanística federal”, ao afirmar que:

Em 22 de dezembro de 2016, o Presidente da República adotou a **Medida Provisória (MP) nº 759, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana,** a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a

regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, bem assim institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União e dá outras providências, **promovendo uma reviravolta na legislação urbanística federal**. Editada manifestamente sem preencher o requisito de urgência contido no art. 62, caput, da Constituição da República (CRFB), a MP nº 759/2016 recebeu 732 (setecentos e trinta e duas) propostas de emenda parlamentar durante sua tramitação no Congresso Nacional. Em seguida, a Comissão Mista analisou o projeto e as emendas apresentadas, aprovando o Parecer (CN) nº 1, de 03 de maio de 2017, sob a relatoria do Sen. Romero Jucá, que concluiu pelo Projeto de Lei de Conversão nº 12/2017, posteriormente sancionado como a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. (gns).

Assim, pela Lei nº 13.465/2017 foi instituída a Regularização Fundiária Urbana (REURB), abrangendo medidas urbanísticas, ambientais e sociais, conforme dispõe:

Art. 9º. **Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)**, a qual **abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais** destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (gns).

Dentre as diversas inovações trazidas pela Lei nº 13.465/2017, destacam-se as alterações promovidas na Lei nº 6.766/79, que trouxe a figura jurídica denominada ‘loteamento de acesso controlado’, a qual veio regular os antigos ‘loteamentos fechados’, que careciam de previsão legal, conforme será abordado no item 4.2 desta pesquisa.

Cumprido destacar que a Lei nº 13.465/2017 teve sua constitucionalidade integral questionada pela Procuradoria Geral da República – PGR, a qual ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 5771 perante o STF, distribuída ao Ministro Luiz Fux. A ação conta com pedido de medida cautelar para suspender a eficácia da lei em sua totalidade. Todavia, o Ministro Relator compreendeu adotar o rito do art. 12, da Lei nº 9.868/99 (que regula sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade perante o STF) para, após a tramitação processual, submeter o processo diretamente ao Tribunal e julgar definitivamente a ação, tendo em vista a relevância da matéria e seu especial significado para a ordem social e a segurança jurídica.

#### **4.1 A Lei nº 13.465/2017 e as alterações promovidas na Lei nº 6.766/79**

A Lei nº 13.465/2017 promoveu várias alterações na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79).

Dentre as principais modificações operadas na Lei nº 6.766/79, destaca-se a inserção de um novo parágrafo ao seu art. 2º (dispositivo incluído pela Lei nº 13.465/2017), que dispôs:

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.

[...] *omissis*

§7º **O lote** poderá ser constituído **sob a forma de imóvel autônomo** ou de **unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes**. (gn).

Em razão do dispositivo acima ter instituído uma modalidade condominial, a Lei nº 13.465/2017 também inseriu no Código Civil (Lei nº 10.406/2002), no capítulo que rege o gênero ‘condomínios’, uma seção específica para tratar da espécie ‘condomínio de lotes’, dispondo:

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. (gn).

Essa nova modalidade é inaugurada pela Lei nº 13.465/2017 como uma espécie condominial que se constitui por lotes, e não de construções existentes, como ocorre no condomínio edilício tradicional (regulado pela Lei 4.591/64), conforme expõe Oliveira (2017, p. 8-9):

**As regras centrais dessa nova espécie de condomínio foram colocadas, com acerto, no Código Civil ao lado das outras figuras de condomínio.** O Código Civil não precisou ser abundante em regras, pois, na realidade, **esse condomínio de lotes nada mais é que um desdobramento do condomínio edilício vertical (o de casas) de que tratava o art. 8º da Lei 4.591/2017. O Código Civil disciplina a matéria em apenas um artigo, o art. 1.358-A. Lembre-se de que condomínio edilício vertical (o de casas) não cria lotes**, e sim unidades imobiliárias vinculadas a uma fração ideal do solo e das áreas comuns. Essas unidades autônomas consistem necessariamente em construções existentes, e não em meros lotes avulsos. Observe-se que a alínea ‘a’ do art. 8º da Lei 4.591/64 estabelece que o condomínio edilício vertical envolve “unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas”.

**Agora, o novo art. 1.358-A do CC passa a permitir a criação de um condomínio que será composto por lotes, os quais estarão necessariamente vinculados a uma fração ideal das áreas comuns** em proporção a ser definida no ato de instituição. **Isso significa que, nesse arranjo espacial, as ruas, as praças e as demais áreas de uso comum não são transferidas à propriedade do Município, mas continuam sendo propriedade privada**, pertencente aos titulares do lote de acordo com a respectiva fração ideal. (gns).

Note-se que o denominado ‘condomínio de lotes’, além de ser regulado pelas regras de direito civil de natureza condominial (cuja inclusão no Código Civil se operou pelo art. 1.358-A), teve tratamento na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79), cujo propósito,

segundo Melo (2017, s/p), seria “salvaguardar” o correto planejamento de ocupação das cidades, conforme aponta:

**Pela via da lei 6766/79, a novel legislação incluiu parágrafo sétimo ao artigo 2º prescrevendo que “o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes”. Com isso, de modo muito explícito, a lei 13465, de 11 de julho de 2017 traz para o âmbito da lei de parcelamento do solo urbano toda a sua finalidade de salvaguardar, dentre outros, interesses pertinentes ao planejamento correto de ocupação da cidade, com a qualidade de vida dos seus habitantes e, é claro, a proteção ao vulnerável adquirente de lote, a quem também se aplicam, é de bom tom a lembrança, as regras e princípios do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (art. 2º e 3º). (gns).**

Prados (2017, s/p), ao tratar dessa modalidade denominada pela Lei nº 13.465/2017 como ‘condomínio de lotes’, enfatiza a natureza dessa recém-criada espécie condominial explicando que:

**Com isso, criou-se uma nova modalidade de condomínio, no qual cada lote representa uma unidade autônoma, vinculada a uma fração ideal do terreno e às áreas comuns do empreendimento, tais como vias, praças e espaços de lazer, que, por constituírem propriedade privada, obviamente não são transferidos ao Município. (gns).**

Com isso, observa-se que sua principal característica reside no fato de ser integrado por unidades autônomas constituídas por lotes no terreno, vinculadas à respectiva fração ideal das áreas comuns, sendo que, ao contrário da modalidade genérica de parcelamento do solo (loteamento), não há obrigação de destinação de áreas para implantação de equipamentos públicos e reserva para espaços livres de uso público, segundo explica Custódio (2017, p. 1951):

**O condomínio de lotes (arts. 2º, § 7º, e 4º, § 4º, da Lei Federal nº 6.766/1979 e art. 1.358-A do Código Civil) é um tipo de condomínio edilício com unidades autônomas constituídas diretamente sobre partes de terreno, e não sobre edificações ou partes de edificações, como resultado de um parcelamento do solo urbano. Não se confunde com o condomínio urbanístico, porque este é uma espécie de parcelamento do solo, diversa do loteamento e do desmembramento, que não destina áreas para implantação de equipamentos públicos e nem reserva espaço para espaços livres de uso público. (gns).**

Assim, as unidades autônomas formadoras do ‘condomínio de lotes’ são organizadas sob a forma condominial independentemente de edificação.

A diferença do novo ‘condomínio de lotes’ em relação aos demais condomínios edilícios e ao loteamento tradicional é assim destacada por Abelha (2017, s/p):

**O condomínio de lotes sempre foi edilício, e com a entrada em vigor do art. 1.358-A, edilício continua a ser. A única diferença em relação a um prédio de apartamentos é que todas as unidades imobiliárias são lotes. Como poderiam ser apartamentos, ou lojas, ou casas, ou misto, e nada disso alteraria a natureza jurídica desse direito real. [...]. Não confundamos o condomínio de lotes com o loteamento. O lote previsto no art. 1.358-A, sendo unidade imobiliária**

**condomínial, tem que possuir, como visto acima, uma fração ideal. Se não tiver, estamos diante do lote clássico, decorrente de um parcelamento, e não de um condomínio de lotes.** No loteamento, regulado pela lei 6.766/79, o conjunto de casas construídas sobre lotes independentes, que não possuem fração ideal nem compartilham partes de propriedade comum. (gns).

Isto posto, o ‘condomínio de lotes’ é tido como espécie de condomínio edilício, destacando-se a característica de que nele o ‘lote’ constitui a unidade autônoma dessa modalidade condomínial. Dessa forma, a diferença em relação aos demais condomínios reside no fato de que, nesses lotes, não há uma edificação, mas um terreno o qual se apresenta apto à construção.

Desse modo, partindo do raciocínio anteriormente destacado, pode-se compreender por ‘condomínio de lotes’ aquele composto por unidades imobiliárias formadas apenas de lotes, vinculados à fração ideal e que compartilham outras partes da propriedade (relativas às áreas comuns).

Ainda sobre o novo modelo condomínial denominado ‘condomínio de lotes’, relevante destacar regramento concernente à possibilidade de instituição de limitações administrativas em benefício do Poder Público, da população ou da paisagem urbana, como requisito urbanístico, conforme incluído na Lei nº 6.766/79, pela Lei nº 13.465/2017:

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

[...] *omissis*

§ 4º **No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas** e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros. (gn).

Assim, o referido dispositivo possibilita a imposição de restrições sobre áreas comuns dos ‘condomínios de lotes’. Oliveira (2017, p. 12), quanto a esse aspecto esclarece: “A Lei de Loteamentos, como se realçou, disciplina o condomínio de lotes. Há, porém, adaptações, pois não se poderá aplicar a regra do art. 22 da Lei de Loteamentos, que prevê a transferência, para o patrimônio do Município, das áreas comuns”.

Acresce, ainda, Oliveira (2017, p. 13) que a interpretação deve ser extensiva, podendo a Municipalidade exigir, para constituição de condomínio de lotes, encargo de interesse coletivo, como a construção de uma escola:

**O referido dispositivo, no seu afã didático, deu exemplos, como a possibilidade de instituição de servidão de passagem, o direito real de usufruto ou a imposição de restrições à construção de muros. As expressões “limitações administrativas” e “direitos reais sobre coisa alheia” devem ser interpretadas extensivamente, de modo a abranger também situações em que o Município impõe condições, termos e encargos.** Afinal de contas, esses elementos influem na configuração do direito real. Dessa forma, **é plenamente admissível que o Município condicione o parcelamento do solo a que o condomínio de lotes**

**cumpra um encargo: a de construir um prédio para a instalação de uma escola pública às custas do próprio loteador.** Trata-se aí de um encargo de interesse coletivo, que poderá ser exigido pelo Município [...]. (gns).

A Lei nº 13.465/2017 incluiu, também, o art. 36-A na Lei nº 6.766/79, que considera as atividades desenvolvidas pelas associações de moradores de loteamentos ou assemelhados à atividade de administração de imóveis:

**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.** (gns).

Tal regramento foi assim editado não apenas com intuito de equiparar a atividade dos moradores à de administração de imóveis, como também para validar a cobrança do rateio das despesas de manutenção do condomínio, na forma em que for estabelecida nos atos constitutivos, conforme indica Custódio (2017, p. 1940):

A nova lei ainda **incluiu um confuso art. 36-A na Lei de Parcelamento do Solo Urbano**, cujo *caput*, em síntese, assemelha a atividade das associações de moradores à atividade de administração de imóveis, e cujo **parágrafo único parece validar a cobrança compulsória de cota associativa na forma de seus atos constitutivos.** (gns).

A outra alteração operada pela Lei 13.465/2017 foi a inclusão do parágrafo 8º, ao art. 2º, da Lei 6.766/79, criando o ‘loteamento de acesso controlado’ como nova modalidade de loteamento, o qual será tratado no próximo subitem por ter relação direta com o tema da pesquisa.

#### **4.2 Loteamento de acesso controlado como nova modalidade de parcelamento do solo e a vedação de impedimento de ingresso a não residentes.**

Antes da publicação da Lei nº 13.465/2017, o fechamento de loteamentos para instalação de controle de acesso a terceiros não era previsto na legislação federal que regula o parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/79), tendo a figura conhecida como ‘loteamentos fechados’ persistido na realidade urbanística por muito tempo sem qualquer amparo dessa norma.

A realidade desse tipo de loteamento das cidades é apontada por Sarmento Filho (2007, p. 24) ao afirmar que “a legislação federal não contempla essa modalidade de parcelamento do solo urbano, que, no entanto, é uma realidade cada vez mais presente nas cidades brasileiras”, demonstrando que a modalidade carecia de suporte legal.

Nesse sentido, Custódio (2017, p. 1933) indica que “até à entrada em vigor da Lei Federal nº 13.465/2017, a Lei do Parcelamento do Solo Urbano era omissa quanto à possibilidade de o município autorizar o fechamento de loteamentos”

Porém, dentre as numerosas alterações legislativas trazidas no bojo da Lei nº 13.465/2017, foi inserido no art. 2º da Lei 6.766/79 o parágrafo 8º, regulando nova modalidade de parcelamento do solo, denominado ‘loteamento de acesso controlado’, ao dispor:

Art. 2º  
[...] *omissis*

§ 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**. (gns).

Cumprе destacar que essa nova modalidade surge como forma de dar contornos legais aos ‘loteamentos fechados’, os quais, até antes da edição da Lei nº 13.465/2017, careciam de fundamento legal na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/79). Nesse sentido, Oliveira (2017, p. 13) aponta:

É que a **Lei 13.465/2017** adicionou o § 8º ao art. 2º da Lei 6.766/79 para **criar a figura do “loteamento de acesso controlado”**, que pode ser utilizada **para respaldar a dinâmica de loteamentos fechados**, assim entendidos aqueles que, por qualquer meio (muros, portarias etc.), restringem o acesso de terceiros à região loteada. (gns).

Os loteamentos fechados, em que pese consistir uma realidade nas grandes cidades brasileiras, eram órfãos de legislação específica, de maneira que a nova legislação sob comento veio trazer necessário regramento por meio de modalidade assemelhada, conforme asseveram Kümpel e Borgarelli (2017, s/p), ao destacar que: “essa situação carecia de verdadeira juridicidade. A lei 13.465/17 inova ao apresentar a figura aproximada: loteamento de acesso controlado. O próprio nome escolhido pelo legislador já deixa claro que o cerne do regramento está no bloqueio/acesso ao local do loteamento”.

Desde logo, cumpre dizer que difere da modalidade denominada ‘condomínio de lotes’, porque no ‘loteamento de acesso controlado’, os imóveis são autônomos sem

característica condominial e cujas áreas comuns permanecem públicas, segundo explica Oliveira (2017, p. 13):

**O loteamento de acesso controlado** nada mais é do que um parcelamento de que resultem **lotes sob a forma de imóveis autônomos (e não como unidades condominiais)**, com a possibilidade de serem **instaladas portarias nas ruas com o objetivo de controlar o acesso de veículos e de pessoas**. (gns).

Amadei (2017, s/p) bem distingue a figura do ‘loteamento de acesso controlado’ do ‘condomínio de lotes’:

**Loteamento fechado ou loteamento de acesso controlado**, previsto no art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/79, é **modelo de desenvolvimento urbano no regime próprio de loteamento, regulamentado por ato do poder público municipal, cujo perímetro é cercado ou murado, com acesso controlado ao núcleo urbano**, concebido para agregar segurança e qualidade de vida. É pois, espécie de parcelamento do solo urbano com o perímetro da gleba cercado ou murado, e acesso controlado ao seu interior, vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados e cadastrados.

**Condomínio de lotes**, previsto no art. 1.358-A do CC e também referido nos arts. 2º, § 7º e 4º, § 4º, ambos da Lei 6.766/79, é **modalidade de condomínio (especial) assemelhada ao condomínio edilício, cujas unidades autônomas** (“propriedade exclusiva” – art. 1.358-A do CC) **são constituídas de lotes (unidades ainda não edificadas, mas destinadas à edificação**, e, daí, com potencial construtivo), aos quais **correspondem fração ideal do terreno e das áreas de uso comum** dos condôminos, com as vias de circulação e demais partes comuns de domínio privado, bem como implantação e infraestrutura com respeito à legislação urbanística (§2º do art.1.358-A do CC) e às exigências públicas impostas (como “limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros” — §4º do art. 4º da Lei 6.766/79). (gns).

Característica importante que merece destaque para essa nova modalidade de loteamento é que, como dita o dispositivo que o cria, o controle de acesso regulamentado por ato do Poder Público Municipal. Nesse sentido assente Custódio (2017, p. 1939):

**A primeira conclusão é que a definição legal de loteamento de acesso controlado** não como uma situação jurídica, mas **como uma modalidade de loteamento, implica na necessidade de anuência da Prefeitura Municipal, sem a qual aquele será considerado um loteamento fechado**, que — além de inconstitucional — doravante passa a ser uma situação estritamente ilegal. (gns).

Assim, enquanto não houver legislação no âmbito local, isto é, de cada municipalidade, disciplinando de que forma será efetivado o controle de acesso nos loteamentos, tem-se que qualquer colocação de obstáculo estará maculada de ilegalidade.

Oliveira (2017, p. 13), quanto ao fechamento do loteamento com ingresso por meio de controle de acesso, igualmente indica que “esse tipo de restrição de controle depende de ato administrativo do Município”, exatamente porque o texto da nova lei deixou a cargo do ente

municipal a tarefa de regular como se dará a forma de controlar a acessibilidade ao loteamento.

A norma, então, carece de autoaplicabilidade, restando imprescindível a regulamentação a nível municipal, sem a qual não poderão os lotes ser enclausurados. Nesse sentido revela Custódio (2017, p. 1939-1940):

A segunda conclusão é que **sem a densificação em nível municipal do controle de acesso, ou seja, sem lei ou regulamento municipal que disponha**, por exemplo, sobre os tipos de construção admitidos para a restrição do fluxo de pessoas e veículos (v.g., portões, grades, cancelas, guaritas, portarias etc.), os modos de sinalização (v.g., placas, faixas e luzes) e seus dizeres obrigatórios (v.g., “logradouro público”, “bem de uso comum do povo” etc.), as formas e condições de identificação ou cadastro de transeuntes (v.g., proibição de coleta de informações relativas a orientação sexual, religiosa ou política, vedação de justificação ou exposição de motivos para o acesso etc.), **o controle de acesso não pode ser feito.** (gns).

Na nova modalidade de loteamento sob estudo, ficam claras as características quanto a ter seu perímetro fechado e quanto a ter acesso às suas dependências internas por meio de controle de acesso (quanto a esse aspecto apenas ficando dependente de regulamentação pela municipalidade no que toca a forma em que se operará esse controle).

Contudo, regra específica consta da parte final do novo dispositivo legal (§8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79, que foi incluído pela Lei nº 13.465/2017), ao estabelecer ser vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos não residentes, desde que devidamente identificados ou cadastrados, conforme disposto na lei.

O regramento denota ideia de que não poderá ser colocado qualquer embaraço ao acesso de terceiros não residentes ao loteamento, desde que estes possam ser, de algum modo, identificados ou cadastrados. Segundo Oliveira (2017, p. 14), “o que o art. 2º, § 8º, da Lei nº 6.766/79 deixou claro é que jamais poderá ser bloqueado o acesso de veículo algum ou de pessoa alguma, se o condutor ou o pedestre se identificar e autorizar o seu cadastramento”.

Custódio (2017, p. 1940), ao comentar sobre a modalidade de loteamento com acesso controlado, apresenta algumas conclusões acerca da regra legal de vedação ao impedimento de ingresso de pedestres ou condutores de veículos não residentes às áreas do loteamento, aduzindo que:

A terceira conclusão é que **o legislador brasileiro, ao tornar defeso o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados, automaticamente jogou para a ilegalidade toda lei ou regulamento municipal que admite ou vier a admitir o cerceamento da liberdade de locomoção no arruamento interno de loteamentos após a identificação ou cadastro do indivíduo.** A quarta conclusão é que a expressão “não residentes” cumpre uma função meramente enfática, qual seja explicitar que não só residentes, mas qualquer um do povo, desde que devidamente identificado ou cadastrado, tem direito de acesso ao arruamento

**interno de loteamentos**, evitando com isso interpretações jurídicas hostis ao “direito de ir e vir”. E a quinta conclusão é que, **conquanto vede o impedimento de acesso a não residentes, pedestres ou condutores de veículos, o art. 2º, § 8º, da Lei Federal nº 6.766/1979 condiciona tal acesso a identificação ou cadastro.** (gns).

Oportuno lembrar que os loteamentos são constituídos como modalidade de parcelamento urbano, que tem como tarefa o ordenamento territorial da cidade, sendo sua aprovação vinculada à reserva de áreas e espaços, que são transferidos para o domínio público. Observa-se da lei (relativamente à garantia de acesso ao público externo às áreas públicas do loteamento) que o regramento nela inaugurado visa garantir, à comunidade, a possibilidade de ingresso de qualquer pessoa a esses ambientes, os quais são de natureza coletiva.

A medida legal parece pretender corrigir o grande problema vivenciado no passado com os ‘loteamentos fechados’, cujas áreas públicas e de lazer eram enclausuradas em favor de pequena parcela da população, sob fortes críticas da doutrina, a exemplo de Silva (2010, p. 350), ao afirmar que o fechamento dos perímetros do loteamento aprovado segundo as normas da Lei nº 6.766/79 “representa uma inaceitável apropriação privada de espaços públicos”.

Realmente, os antigos ‘loteamentos fechados’, ao inviabilizar que fosse franqueado acesso a terceiros (não residentes), revelam contradição entre a regra legal, que exige a reserva de áreas públicas como requisito para aprovação do loteamento, e o posterior fechamento de seu perímetro para uso exclusivo desses espaços pelos moradores.

A Lei nº 13.465/2017 parece realçar o interesse público em resguardar o direito geral de toda coletividade ao usufruto de áreas públicas inseridas nos loteamentos, os quais, até recentemente, eram fechados sem que houvesse preocupação em relação às comunidades do entorno quanto ao usufruto de espaços públicos. Segundo Oliveira (2017, 14), por esse dispositivo “há o interesse público de impedir a feudalização das cidades e o atordoamento do fluxo de veículos e de pessoas por conta de bloqueios indevidos à circulação em vias públicas”.

Esse interesse em se impedir a ‘feudalização’ das cidades repercute na ideia de que a construção das cidades em camadas sociais isoladas (como ocorre nos loteamentos fechados) fomenta a desigualdade e a segregação socioespacial, criando guetos de pobreza.

### 4.3 Efetividade do direito da comunidade do entorno às áreas públicas e os “guetos de pobreza”

Construir cidades menos desiguais tem sido um grande desafio para o Poder Público no atual estágio de desenvolvimento urbano brasileiro, notadamente quando se observa que os aglomerados humanos incham os centros urbanos onde, muitas vezes, ocorre a marginalização de determinados grupos de indivíduos, gerando a formação de favelas, e situações conflitantes entre classes sociais.

Nesse contexto, os segmentos populacionais economicamente menos favorecidos sofrem maior impacto, surgindo o fenômeno que se convencionou chamar de *segregação socioespacial*, que, segundo Caiado (2005, p. 56), constitui “principal faceta de exclusão social”:

**A segregação socioespacial dos segmentos populacionais de menor poder político e econômico**, em áreas específicas do território intrametropolitano – onde o acesso à moradia, à infra-estrutura urbana e aos serviços básicos é restrito, muitas vezes implicando grandes deslocamentos diários para o atendimento das demandas por trabalho, educação, saúde, etc. –, **constitui a principal faceta espacial da exclusão social a que estão submetidos esses segmentos populacionais.** (gns).

A segregação socioespacial, segundo aponta Caldeira (2003, p. 211), constitui uma característica das cidades, pelo modo como o espaço urbano é socialmente diferenciado, conforme explica:

**A segregação — tanto social quanto espacial — é uma característica importante das cidades. As regras que organizam o espaço urbano são basicamente padrões de diferenciação social e de separação.** Essas regras variam cultural e historicamente, revelam os princípios que estruturam a vida pública e indicam como os grupos sociais se inter-relacionam no espaço da cidade. (gn).

Populações de classes mais elevadas disputam o espaço físico nas cidades, bem como o atendimento público às necessidades estruturais, fortalecendo a criação de contrastes com as condições de vida da classe menos favorecida, as quais se concentram em moradias precárias, contribuindo para a ‘favelização’ da cidade. A esse respeito, Hughes (2004, s/p) enfatiza:

**A segregação socioespacial tornou-se, assim, uma marca recorrente na consolidação das periferias, em vista das maiores condições dos segmentos altos e médios da sociedade de disputar as prioridades estatais e o fundo público,** relegando-se a um segundo plano as demandas das classes trabalhadoras. (gn).

A forma de habitar na cidade demonstrada pela exclusão social, experimentada pela classe economicamente menos favorecida, é reveladora de que a cidade passa a ser vista como uma espécie de produto, cujos moradores representam consumidores dos espaços, pois, segundo Padua (2011, p. 127-128):

**A cidade-produto [...] degrada o cidadão em usuário, numa cidade totalmente esvaziada que reproduz a segregação socioespacial**, naturalizando os muros que se estabelecem nos “pseudo-pertencimentos” criados, ou nos “pseudo-bairros”, onde **avançam a tendência a uma homogeneização da população com os novos condomínios fechados** e os novos espaços de consumo, **voltados para classes abastadas**. (gns).

Roma (2008, p. 34), ao explicar indicadores de segregação socioespacial, indica o modo de constituição de moradias urbanas como forma de se identificar esse fenômeno social:

A segregação socioespacial pode ser apreendida em duas dimensões: a objetiva e a subjetiva. A primeira **pode ser observada a partir da separação entre os diferentes segmentos sociais na estruturação do espaço urbano**, ou seja, o **afastamento entre ricos e pobres. Podemos percebê-la na implantação dos loteamentos e condomínios fechados, no aparecimento e crescimento de favelas, nas lógicas que orientam a localização dos conjuntos habitacionais**, etc. Sua análise é relativamente fácil, pois, através de um estudo dos diferentes usos do solo e das diferenças na paisagem urbana, pode-se detectar a separação e a forma urbana revelaria os processos segregativos. No entanto, a segregação socioespacial não se limita apenas a uma dimensão objetiva mas se efetiva, também, nos aspectos subjetivos que permitem entender como as pessoas se sentem em relação aos espaços da cidade e como percebem os diferentes espaços. (gns).

Lamentavelmente, essa é uma realidade brasileira, mas não exclusiva, uma vez que é espelhada por contrastes observados mundo afora, cujos exemplos dão conta da transformação social. Segundo Caiado (2005, p. 56), “o paradigma das cidades globais tem sido a base para a análise das transformações recentes na estrutura social e espacial das cidades”.

Inúmeros casos de segregação socioespacial podem ser indicados na realidade global nos últimos anos. Tal situação exemplifica-se, inicialmente, pelo conhecido “muro da vergonha”, que consiste numa construção de concreto edificada em meados de 1980 em Pamplona Alta (Lima, Peru) para separar a áreas mais nobres da cidade das favelas, conforme apontam Fabiano Maisonnave e Avener Prado (2017, p.p), em matéria jornalística publicada no jornal *Folha de S. Paulo*:

**Dez quilômetros de barreira de concreto que cortam os morros da capital peruana resumem o abismo social e étnico no país.**

Caso pudesse caminhar até a mansão onde trabalha de ajudante geral, Esteban Arimana levaria cinco minutos desde a porta da sua casa. Em vez disso, passa cerca de duas horas por dia dentro de ônibus lotados pelas vias congestionadas de Lima.

**A distância entre as casas vizinhas é imposta pelo Muro da Vergonha, como ficaram conhecidos os dez quilômetros de barreiras que serpenteiam os morros da capital peruana.**

**Erguido a partir de meados dos anos 1980, a sua função é separar as áreas urbanizadas dos “povoados jovens”, o eufemismo local para designar favelas.**

[...]

Internamente, Pamplona Alta está subdividida pela altura. Quanto mais perto do cume e dos muros, mais precária a situação das moradias, muitas delas erguidas sobre um aterro feito de pneus.

[...]

**La Molina, uma das 43 municipalidades de Lima, construiu uma barreira de pedras e arame farpado no limite com Pamplona Alta, que pertence ao município de San Juan de Miraflores.**

[...]

**O muro é um pouco mais baixo do que o dos condomínios privados e conta com um ponto de passagem, onde há um posto de controle da guarda municipal de La Molina.** O acesso é usado diariamente por moradores de Pamplona Alta que trabalham em La Molina, que tem bairros de classe média e alta. A descida é feita por pequenos caminhos pelo morro íngreme – ao contrário do lado pobre, não há escadas. (gns).

Ainda segundo Fabiano Maisonnave e Avenir Prado (2017, p.p), justificativas como a necessidade de conter a degradação do meio ambiente ou impedir a invasão de terras são apontadas pelo Poder Público e alguns moradores ouvidos na matéria para a manutenção do “muro da vergonha”, conforme se verifica dos seguintes trechos:

**“O muro é necessário para limitar as invasões. Há muito tráfico de terrenos. Pessoas mal intencionadas se apoderam de tudo, loteiam e vendem aos mais necessitados. Mas, como vemos aqui, há livre trânsito de pessoas.”**

Procurada, a assessoria de imprensa de La Molina se limitou a informar que a construção da barreira serve para proteger o meio ambiente de mais invasões, mas não atendeu ao pedido de entrevista com um porta-voz da municipalidade.

[...]

**A construção do Muro da Vergonha seguiu o mesmo ritmo de ampliação das favelas.** O primeiro trecho foi erguido em 1985 pelo Colégio Imaculada Conceição, administrado pelos jesuítas (a mesma ordem do papa Francisco).

**Na época, a escola disse que a intenção da obra – executada sem que houvesse licença prévia– era impedir que as invasões se aproximassem da instituição.** Atualmente, além dos muros da escola, de Las Casuarinas e de outros condomínios privados, há também um trecho erguido e vigiado pelo poder público. (gns).

Esse tipo de justificativa tenta explicar medidas extremadas para situações que, em verdade, deveriam ser enfrentadas com Políticas Públicas voltadas ao fornecimento de condições de habitabilidade a todo e qualquer cidadão. No Brasil, a cidade do Rio de Janeiro possui situação similar, tendo sido protagonista de forte crítica em matéria jornalística produzida por Dom Phillips, publicada no jornal britânico *The Times* (2009, p.p), cujo trecho se transcreve:

Fury at ‘ghettoisation’ as Rio slums are to be sealed off by 10ft walls.

Walls are going up around the hillside slums of Rio de Janeiro, further dividing a city already separated between rich and poor.

Beneath the gaze of the statue of Christ the Redeemer, work is nearing completion on one of 19 walls to be built around the city’s sprawling favelas — the informal and often crime-ridden shantytowns that are home to more than a million people.

Critics say that the concrete barriers, up to 3m high, will seal the favelas as ghettos, segregating the inhabitants by sealing them off from the richer areas. [...] For Rubem Cesar Fernandes, the director of Viva Rio, an NGO that works to reduce violence in the favelas, the walls are an aggressive symbol of deeper divisions within the city.

“A wall satisfies public opinion,” he says. “Symbolically it is control. It is a bad solution to a real problem”.<sup>10</sup>

Exemplos não faltam para demonstrar como a segregação socioespacial se apresenta como uma realidade mundial. Na atualidade, tal como ocorreu na Alemanha com o histórico “Muro de Berlim”, ergue-se mais um “muro da vergonha”, idealizado por Donald Trump, atual presidente dos Estados Unidos da América (EUA), como meio de impedir o acesso clandestino de estrangeiros pela fronteira entre Estados Unidos e México.

Pode-se dizer, então, que a segregação é uma realidade global! E essa condição de isolamento dos indivíduos provoca situação social desigual para os indivíduos que habitam as cidades, fomentando o surgimento de periferias, excluindo-os do acesso a direitos básicos. Nesse sentido, Hughes (2004, s/p), abordando o processo de urbanização da cidade de São Paulo nas últimas décadas, acentua essa real desigualdade social, ao explicitar que:

**Esse contraditório processo de desenvolvimento de uma metrópole na periferia do capitalismo levou grande parte dos moradores das periferias, historicamente, à exclusão dos direitos sociais básicos** ao trabalho, à saúde e à educação de qualidade, assim como o direito à moradia digna, equipamentos públicos e infra-estrutura urbana, o que significou, na prática, um déficit de cidadania e de governabilidade. **As contradições verificadas ao longo do processo de urbanização – baseado na autoconstrução, em favelas e loteamentos sem infra-estrutura, pautada pela prevalência da especulação imobiliária sobre o direito à cidade – foram denominadas de espoliação urbana, a qual se intensificou em função da dinâmica econômica regressiva nos anos 80 e 90.** (gns).

Esse quadro de desigualdade social é sentido principalmente no aspecto relativo à moradia do indivíduo, notadamente quando se observa num mesmo espaço territorial camadas de classes sociais com condições de vida profundamente distintas. A diferenciação social e urbanística entre classes sociais é percebida pelo preconceito, refletido no padrão de se morar e viver, conforme aponta Chauí (2014, p. 41):

**Preconceito que atinge profundamente os habitantes das favelas, estigmatizados não só pelas classes média e dominante, mas também pelos próprios dominados. Sem sombra de dúvida, o padrão de moradia reflete todo um complexo processo de segregação e discriminação presente numa sociedade plena de contrastes acirrados.** De uma forma mais ou menos acentuada, **este processo**

---

<sup>10</sup> Tradução livre: “A fúria da ‘guetorização’ nas favelas do Rio deve ser selada por muros de 10 pés de altura. Paredes estão subindo em torno das favelas da encosta do Rio de Janeiro, dividindo ainda mais uma cidade já separada entre ricos e pobres. Sob o olhar da estátua de Cristo Redentor, o trabalho está chegando a ser concluído em uma das 19 muralhas a serem construídas em torno das favelas espalhadas pela cidade — as favelas informais e muitas vezes crimeas que são o lar de mais de um milhão de pessoas. **Os críticos dizem que as barreiras de concreto, com até 3 m de altura, selarão as favelas como guetos, segregando os habitantes, selando-as das áreas mais ricas.** [...] Para Rubem César Fernandes, diretor da Viva Rio, uma ONG que trabalha para reduzir a violência nas favelas, as paredes são um símbolo agressivo de divisões mais profundas dentro da cidade. ‘Um muro satisfaz a opinião pública’, diz ele. ‘Simbolicamente é o controle. É uma solução ruim para um problema real’”. (gns). Obs.: A altura do muro, na reportagem, está expressa em unidade de medida de ‘pés’ que, convertida em metros, vai representar aproximadamente 3 metros.

**perpassa todos os patamares da pirâmide social em que os mais ricos procuram diferenciar-se e distanciar-se dos mais pobres.** (gns).

E é nessa perspectiva que se nota o distanciamento das classes mais favorecidas em relação às de pior condição social (muito se justificando na busca por segurança), criando um abismo entre ricos e pobres.

Sarmiento Filho (2007, p. 74) pondera que “sem subestimar o papel da violência na questão do fechamento de ruas e loteamentos, o certo é que as camadas mais abastadas sempre desejam se diferenciar das classes socialmente menos favorecidas”, demonstrando que mesmo sendo a segurança fator utilizado como justificativa para que as classes com melhor poder econômico se fechem em seus espaços, há essa tendência em desejarem distanciamento das classes menos favorecidas.

Caldeira (2003, p. 247) aponta exemplo de separação de classes mais abastadas da população mais pobre, em estudo realizado na cidade de São Paulo, ao afirmar que:

**O Morumbi exibe um quadro impressionante de desigualdade social e exemplifica a nova face da segregação social** na cidade [...]. **Todo esse luxo contrasta com a visão que se tem das janelas dos apartamentos:** os mais de 5 mil barracos da favela Paraisópolis, uma das maiores de São Paulo, que fornece os empregados domésticos para os condomínios vizinhos. **Para pessoas interessadas em viver exclusivamente entre seus pares, os muros têm mesmo de ser altos,** e as residências para as classes altas não disfarçam suas cercas eletrificadas acima dos muros, assim como câmaras de vídeo e guardas particulares. (gns).

O exemplo trazido pela autora indica o abismo social entre tais pessoas, as quais optam por viver exclusivamente entre seus pares (de mesma classe social), sendo os muros e cercas de suas moradias representativos dessa segregação.

Arantes (2016, p. 63) justifica que além do fator segurança, a busca por viver com estilo de vida diferenciado valoriza a busca de moradias fortificadas, explicando que:

Para além da segurança e do medo, **no que se refere à moradia** mais especificamente, **está presente também na valorização dos enclaves fortificados na sua busca por privatização a oferta de um estilo de vida diferenciado,** conformado por elementos como um maior contato com a natureza e/ou a **vivência em um grupo seletivo e elitista.** (gns).

Todavia, a segregação socioespacial muitas vezes ocorre com a privatização de espaços públicos, em que uma minoria se beneficia em detrimento de toda coletividade. Nesse sentido, aponta Saule Júnior (2006, p. 215-216):

**Nossas vivências nas cidades** na busca de serem criadas as condições de vivermos em harmonia, paz e felicidade, **tem combatido os modelos de sociedade com elevados padrões de concentração de riqueza e de poder, sendo usufruídos por um reduzido número de pessoas e aglomerados econômicos,** bem como tem enfrentado processos acelerados de urbanização **que contribuem para depredação**

**do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão e segregação social e espacial.** (gns).

Neste estudo, vê-se que os loteamentos, quando fechados, enclausuram áreas públicas, as quais, por destinação legal, serviriam para atender toda a sociedade que vive no local onde o solo foi parcelado para fins urbanísticos, justamente para atender às necessidades humanas que dependem da sadia qualidade de vida do ambiente e que, por consequência, refletem no bem-estar dos habitantes da localidade.

Assim, a Lei nº 13.465/2017 previu que, na modalidade de ‘loteamento de acesso controlado’, os pedestres ou condutores de veículos não residentes, se devidamente identificados ou cadastrados, não podem ter negado acesso aos espaços públicos do loteamento.

Com efeito, tal norma, ao estabelecer vedação de impedimento de acesso aos loteamentos, pretendeu garantir o pleno usufruto das áreas públicas que eram ‘privatizadas’ com seu fechamento, dando resposta às pesadas críticas que recaíam sobre os antigos ‘loteamentos fechados’, conforme outrora censurado por Sarmiento Filho (2007, p. 72), ao indicar que “o fechamento de loteamentos, além de desatender à sua finalidade pública, como já ressaltado, na medida em que priva a população do uso de bens coletivos, restringe sobremaneira a livre circulação do cidadão, que é um direito fundamental”.

Providências quanto a salvaguardar o direito de usufruto dos espaços públicos à população em geral da cidade (e principalmente das que vivem nas áreas do entorno dos loteamentos) são fundamentais, porque, além de serem necessários à sadia qualidade de vida dos cidadãos, a separação físico-espacial das moradias dos indivíduos conforme suas condições econômicas provoca situação de desigualdade no ambiente urbano.

Segundo Sarmiento Filho (2007, p. 27), os loteamentos fechados geram consequências do ponto de vista sociológico, como a formação de guetos:

**Existiriam, do ponto de vista sociológico, consequências danosas geradas por esses empreendimentos, na medida em que empobreceriam as relações humanas, criando-se verdadeiros guetos,** além de interferirem no sistema viário das cidades, dificultando a locomoção e a integração entre ruas e bairros. (gns).

Ainda Sarmiento Filho (2007, p. 29-30), ao criticar o fechamento dos espaços públicos em áreas loteadas, bem explicita essa consequência quanto à formação de guetos, ou seja, de grupos segregados, ao asseverar que “há urbanistas que se contrapõem visceralmente ao modelo dos loteamentos fechados e até mesmo dos grandes condomínios, considerando-os perversos, na medida em que criam guetos, acirrando, assim, os conflitos sociais”.

No mesmo sentido, Freitas (2011, p. 17) enfatiza a reprovabilidade dessa situação indiscriminada de utilização exclusiva de bens públicos, por também entender que isso fomenta a formação de guetos, ao afirmar que:

Admite-se a utilização com exclusividade, de maneira permanente, embora precária, no uso especial que se permite ou concede sem embarçar a utilização normal da via pública pelo povo, desde que traga alguma utilidade para a população, como acontece para a instalação de bancas de jornais nos passeios, de feiras-livres nas ruas e dos boxes dos mercados municipais. **Mas isso não deve importar na privatização do uso dos espaços públicos em detrimento da coletividade** (cujo prejuízo se presume, ao ser colocada à margem dessa utilização), ainda que com a anuência das Prefeituras, **o que só beneficia uns poucos habitantes**, atribuindo-lhes privilégios, **instituindo verdadeiros guetos**. (gns).

Mas questiona-se! Como garantir efetividade ao direito de usufruto de espaços públicos às comunidades do entorno dos loteamentos, notadamente quando a Lei nº 13.465/2017, ao instituir modalidade de ‘acesso controlado’, permitiu seu fechamento, mas proibiu que seja dificultado o ingresso de pessoas não residentes (ou veículos de terceiros) no interior do loteamento? Haveria uma forma de estabelecer legitimamente esse tipo de controle?

Questionamento quanto à legitimidade de exercício de controle de acesso imposto aos não residentes do loteamento é formulado por Custódio (2017, p. 1938), ao afirmar que “o controle de acesso a loteamento, por meio de guaritas ou portarias, ofende os direitos à intimidade e à vida privada (art. 5º, inc. X) daqueles que são constrangidos, sem razão legal, a se identificarem perante terceiros para adentrarem os respectivos logradouros públicos”.

Por essa razão, é contestada a legitimidade de se exigir que um cidadão do povo deva se identificar a um particular (em regra, um agente de portaria contratado pelos moradores do loteamento para realizar o controle de entrada de não residentes), o qual não detém “poder de polícia” que, segundo Mello (2013, p. 838), refere-se “ao complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos”.

No mesmo sentido, Freitas (2011, p. 20) mencionando decisão do Tribunal do Estado de São Paulo, aponta que a Corte de Justiça Paulistana compreendeu ser defeso colocar terceiros para fazer vigilância de um loteamento fechado no sentido de exercer o poder de polícia na averiguação da identidade de pessoas que pretendam acessar as áreas públicas dos loteamentos:

Decisão do TJSP entendeu como legal o ato do Município que restabeleceu o acesso a uma praia (retirada de obstáculos), no litoral da Cidade de Guarujá, impedido mediante colocação de cancela e guarita, com vigilantes, por associação de proprietários de lotes de loteamento convencional fechado. **Acentuou o aresto que “a postura adotada para preservar a segurança de moradores do loteamento não pode colidir com os direitos individuais dos demais cidadãos**, além do que é

**defeso à apelante exercer poder de polícia para averiguação de pessoas que pretendam adentrar na área em que se localiza o condomínio**”, como também asseverou o voto vencedor do revisor Desembargador Godofredo Mauro que “não se pode tolerar a criação de loteamentos ‘fechados’ que compreendam praias, com o fito de torná-las privilégios de poucos”. (gns).

O entendimento quanto a essa ilegitimidade do particular poder exercer atividade de averiguação quanto à identificação dos cidadãos que pretendam acessar áreas públicas nos loteamentos também é revelado por Souza Netto, citado por Sarmiento Filho (2007, p. 73), para o qual “não é razoável proibir que um policial possa parar alguém na rua sem motivo justo, sob pena de cometer abuso de autoridade, e permitir a um segurança particular indagar o destino de um transeunte que pretende utilizar uma via pública”.

Todavia, a questão é bastante difícil, pois parece não ser razoável que a municipalidade autorize o fechamento do loteamento e impeça que seja realizado controle de acesso por terceiros, já que, no que concerne às áreas públicas nos antigos ‘loteamentos fechados’ (os quais deram origem ao atual ‘loteamento de acesso controlado’), segundo Sarmiento Filho (2007, p. 41), “o município concede aos moradores a utilização exclusiva delas”.

Desse modo, se outrora, em regra, havia essa outorga do Município para cercar perímetro do loteamento com uso exclusivo das áreas públicas pelos residentes, e atualmente, a nova lei legaliza o seu fechamento com acesso controlado, pode-se dizer que a realização dessa tarefa poderá, em tese, recair sobre um particular.

Entretanto, a forma com a qual haverá de ser permitido o ingresso dos indivíduos nos *loteamentos de acesso controlado*, de maneira a se dar efetividade ao direito das comunidades do entorno às áreas públicas nele inseridas, ainda deverá ser objeto de regulamentação pelos Municípios brasileiros, na forma preconizada na lei.

#### **4.4 Necessidade de o Município de Manaus regulamentar a garantia de usufruto da comunidade local às áreas públicas inseridas no ‘loteamento de acesso controlado’**

A Lei nº 13.465/2017, ao instituir a modalidade ‘loteamento de acesso controlado’, estabeleceu que o controle de acesso será regulamentado por ato do Poder Público municipal (§8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79).

Em que pese a referida norma ter estabelecido que o controle de acesso aos loteamentos (que tenham o fechamento de seu perímetro autorizado pelo Poder Público) deva ser objeto de regulamentação, de pronto dispôs haver vedação expressa de impedimento de

acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, desde que devidamente identificados ou cadastrados.

Tem-se, pois, que os Municípios, no exercício da competência de dispor sobre matéria urbanística de interesse local, terão pela frente desafiadora tarefa no tocante à regulamentação da forma de controle de acesso aos loteamentos, conforme comando constante da legislação federal de parcelamento do solo urbano.

A preocupação que se tem é que a forma com a qual o legislador local venha regular o modo de ingresso dos cidadãos não residentes às áreas públicas dentro das áreas privadas pode, ao final, acabar por dificultar o usufruto desses espaços de tal maneira que reste inviabilizado o direito. Ao tratar do tema, Kümpel e Borgarelli (2017, s/p) anteveem dificuldades quanto à adequada regulamentação do controle de acesso aos loteamentos, ao argumentarem:

Em outras palavras, regulamentou-se o instituto, afastando-se, no entanto, o fechamento total. Admite-se apenas o controle do acesso. Sem polemismos, já é possível entrever, com essa normativa, uma futura discussão de constitucionalidade. **O que se quer dizer é que, muito embora tenha o legislador procurado resolver o problema, pode ter, na verdade, positivado uma segmentação do espaço urbano que já era atacada por muitos**, e que, agora, abre margem para um debate matizado pelo elemento constitucional. Além disso, **é muito difícil confiar no desenvolvimento adequado desse “controle” de ingresso na área. Há um risco grande de se criarem tantas dificuldades para isso que, no final das contas, a situação seja equivalente à do fechamento completo ao acesso de terceiros não residentes.** (gns).

Assim, uma dúvida paira quanto à futura regulamentação do novo instituto jurídico, a indagar: qual será a viabilidade de usufruto dos espaços públicos na realidade? Como questiona Kümpel (2017, s/p), “será que, na prática, os moradores não acabarão estabelecendo tantas dificuldades ao acesso de terceiros que o arranjo ficará realmente ‘fechado’?”.

A resposta ainda depende do aprofundamento das discussões da matéria, as quais serão enfrentadas pelos Municípios que deverão regulamentar a lei em âmbito local.

Todavia, a presente pesquisa tem como objetivo principal analisar o direito de usufruto dos espaços públicos pelas comunidades do entorno desses loteamentos, de modo que se propõe a examinar a legislação para averiguar os mecanismos jurídicos disponíveis para que a sociedade afetada pelo cercamento da área pública, tenha assegurado o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado garantido constitucionalmente, e inclusive apresentar formas alternativas de viabilizar esse direito.

Dessa forma, é necessário examinar regras legais existentes no Município de Manaus, com o intuito de averiguar se o direito das comunidades locais pode ser efetivado por normas municipais em vigor, ou se poderá haver propositura de soluções alternativas que possam dar

maior efetividade ao direito da sociedade em fruir e gozar das áreas públicas inseridas nos loteamentos fechados e com acesso controlado.

Primeiramente, cumpre destacar que, no passado, no âmbito do Município de Manaus, a Procuradoria Geral do Município – PGM, por meio da Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo – PMAU<sup>11</sup>, vinha exarando parecer desfavorável aos pleitos de fechamento de loteamento, exatamente em razão da ausência de previsão legal, tanto na Lei nº 6.766/79, quanto na legislação municipal, conforme se observa do Parecer nº 16/2011, do qual se transcreve alguns trechos:

**Parecer nº 016/2011 – PMAU**

Processo nº 2011/796/824/01337

Interessado: Residencial Parque das Samambaias

**Assunto: CONVERSÃO DE LOTEAMENTO EM CONDOMÍNIO**

[...]

Chegam os autos a esta Especializada para apreciação de **pedido de conversão do loteamento Parque Residencial [...] em condomínio fechado.**

Em seu pedido, a Associação dos Moradores afirma que o **loteamento já se encontra totalmente fechado**, não servindo as vias internas ao acesso de veículos e pedestres a serviços prestados pelo Poder Público.

Afirma, ainda, que **o fechamento visa a atender o desejo dos proprietários por maior segurança**, requerendo a concessão de uso dos bens públicos (áreas verdes e institucionais aprovadas).

[...]

A Informação n. 100/11 da Divisão de Parcelamento do Solo do Solo do Instituto Municipal de Planejamento Urbano, destaca que **o Residencial Parque das Samambaias foi aprovado como loteamento** em 11/05/1988, por meio do Decreto n. 3182 de 12/01/1996 e **de acordo com a Lei n.º 6.766/79.**

É o relatório. Passo à análise.

**Há que se distinguir as figuras do loteamento e do condomínio. O primeiro, disciplinado pela Lei n. 6.766/79, é modalidade de parcelamento do solo e consiste na 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. Já o condomínio é um grupamento de residências unifamiliares, multifamiliares ou lotes urbanizados, dispostas de forma horizontal ou vertical, dentro de um mesmo terreno ou quadra, divididas ou não em lotes, que disponham ou não de serviços de apoio e equipamentos de lazer privativos (art. 4º da Lei n. 673/02).**

**O que os distingue, portanto, é que no primeiro há percentuais de áreas públicas que devem ser obrigatoriamente atendidos, passando as referidas áreas ao domínio do Município de Manaus, quando do registro do parcelamento. Tais áreas, ao ingressarem no domínio do Município, passam a integrar a categoria de bens de uso comum do povo.**

**Os bens de uso comum do povo possuem o traço distintivo da afetação, característica que inviabiliza a sua alienação, bem como a sua destinação a finalidades diversas para as quais foram criados. A afetação é um ato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. O Município não pode alienar, doar, dar em comodato, emprestar a particulares ou a entes públicos os referidos bens.**

---

<sup>11</sup> A Procuradoria Geral do Município de Manaus é dividida, internamente, em ‘procuradorias especializadas’, sendo a Procuradoria do Meio Ambiente e Urbanismo – PMAU responsável por exercer as funções de superior assessoramento e consultoria dos órgãos da Administração Municipal, Direta e Indireta, bem como representar judicialmente o Município, em matérias ambiental e urbanística.

[...]

**Tem-se tornado freqüente, muitas vezes sob a alegação de segurança** ou má qualidade na prestação dos serviços de vigilância e conservação dos espaços públicos, **a criação da figura do loteamento fechado.**

Constituída a associação dos moradores, esses já organizados, **instalam barreiras ao livre acesso às vias públicas do interior do loteamento, cercando-se de muros e portões que controlam a passagem**, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas. **Situação essa que se restringe ao plano fático, em razão da inexistência de norma jurídica que discipline tal situação.**

[...]

Assim, **o problema que surge nessa nova modalidade ainda não disciplinada pela legislação brasileira é justamente o regime a que estariam submetidas as áreas públicas dispostas no parcelamento.**

Dispõe a Lei n.º 6.766/79:

Art. 17 – Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo a hipótese de caducidade da licença ou desistência do loteador, sendo, neste caso, observadas as exigências do art. 23 desta Lei.

Art. 22 – 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.

Admitir a instituição de um loteamento fechado ou de um condomínio de fato é submeter os bens públicos ao uso privativo e exclusivo de um grupo de pessoas, que passa a gerenciá-los, sob a forma de uma concessão de direito real de uso. Alteram-se a destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos de áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes, institucionais e outros bens públicos municipais de uso comum do povo.

[...]

Logo, diante da vedação legal à Administração Pública em conferir destinação diversa às áreas públicas previstas na ocasião da aprovação do loteamento, resta comprovado que a construção de obstáculos no entorno do Loteamento Residencial Parque das Samambaias, fechando as vias de acesso aos bens de uso comum do povo ali situados, afronta dispositivo da Lei Orgânica Municipal.

**Ante o exposto, manifesto-me pela impossibilidade de conversão do loteamento aprovado em condomínio**, diante da inexistência de lei municipal que trate da questão.

[...]

É o parecer.

À consideração superior.

Manaus, 16 de maio de 2011.

FERNANDA MIRANDA FERREIRA DE MATTOS  
Procuradora – chefe da PMAU

Todavia, o Município de Manaus editou a Lei Complementar n° 005/2014, que dispõe sobre o Código de Posturas, estabelecendo exceção à regra de vedação quanto ao fechamento de logradouros públicos, desde que houvesse autorização pelo órgão municipal competente:

Art. 39. **É vedada a obstrução ou fechamento de logradouros públicos** por meio de guaritas, cancelas, portões e elementos similares, **exceto quando autorizadas pelo órgão municipal competente.** (gns).

A partir de então, a Procuradoria Geral do Município, por meio do Parecer n° 18/2014 (Processo n° 2014/796/824/02952), compreendeu que, diante do permissivo legal, a matéria

deveria ser regulamentada, conforme se observa da ementa e alguns trechos da peça consultiva:

Direito Urbanístico. Proposta de adoção de critérios autorizadores para o fechamento de vias públicas. Necessidade de resposta do Poder Público a uma demanda social. Sugestão de edição de decreto regulamentador. Atenção especial às áreas institucionais dos loteamentos.

[...] *omissis*

**Tem-se tornado frequente**, muitas vezes sob a alegação de segurança ou má qualidade na prestação dos serviços de vigilância e conservação dos espaços públicos, **o fechamento de logradouros públicos. A preocupação que se coloca é quando tal obstrução implica na instituição de uma figura que inexistente no ordenamento jurídico: o loteamento fechado.**

Constituída a associação dos moradores, esses já organizados, **instalam barreiras ao livre acesso às vias públicas do interior do loteamento, cercando-se de muros e portões que controlam a passagem**, com ingresso só permitido aos moradores e pessoas por eles autorizadas. **Situação essa que se restringe ao plano fático, em razão da inexistência de norma jurídica que discipline tal situação.**

[...] *omissis*

No meu ver, a proposta do IMPLURB não afasta a casuística com que vem sendo tratada a situação, ora admitindo-se o fechamento, ora indeferindo o pleito dos moradores. Se a Administração pretende criar critérios, estes deverão estar consignados em instrumento normativo adequado e não em mera rotina procedimental.

**Sugiro, assim, que se proceda a regulamentação do artigo 39 da Lei Complementar n.º 005/2014, editando-se um decreto no qual se definirão os requisitos da exceção nele prevista**, vinculando a Administração e afastando de vez as concessões ao livre arbítrio do gestor do momento.

Coloco aqui a preocupação que orienta todos os pareceres desta Especializada e que deve ser considerada pelo IMPLURB na elaboração da minuta do decreto: a submissão de bens públicos ao *uso privativo e exclusivo de um grupo de pessoas*, que passa a gerenciá-los, alterando-se a destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos de áreas definidas em projeto de loteamento como bens públicos municipais de uso comum do povo.

Entendo que em relação às áreas destinadas a equipamentos urbanos e comunitários, o IMPLURB **deverá incluir como requisito essencial às autorizações que o fechamento do loteamento será feito de forma a garantir o livre acesso aos referidos bens municipais**. A nova configuração assumida pelo loteamento com a oposição de obstáculos não pode tornar as referidas áreas inacessíveis à coletividade.

[...] *omissis*

**Na impossibilidade de que tais áreas permaneçam livres para uso coletivo, deverá ser imposto ao Requerente a obrigação de transferir ao Município área equivalente, de interesse público**, na mesma zona em que se encontra o parcelamento, a qual receberá a destinação de área institucional.

**Ante o exposto, sugiro que o IMPLURB elabore minuta de decreto, regulamentando o artigo 39 da Lei Complementar n.º 005/2014, estabelecendo os critérios autorizadores do fechamento de logradouros públicos.**

Rogo máxima cautela em relação aos bens públicos destinados a equipamentos urbanos e comunitários, sugerindo sejam normatizadas de acordo com as considerações acima apresentadas.

**PROCURADORIA DO MEIO AMBIENTE E URBANISMO/PGM**, em Manaus (AM), 22 de maio de 2014.

**FERNANDA MIRANDA FERREIRA DE MATTOS**

Procuradora-chefa da PMAU. (gns).

Em razão da autorização legal, e com a recomendação da PGM, o disposto no art. 39, da Lei Complementar n.º 005/2014, foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.074/2015, regulando

a autorização precária para controle de acesso e cessão de uso de vias públicas por particulares na circunscrição do Município de Manaus, dispondo:

Art. 1º A **autorização precária para controle de acesso e cessão de uso** de vias públicas por particulares no âmbito Município de Manaus e o **controle de acesso** de vias públicas fica regulamentada por este Decreto.

Art. 2º **Fica autorizado o controle de acesso de vias públicas, por meio de cancelas, portões, guaritas ou quaisquer outros meios que garantam a limitação da entrada de pessoas e veículos**, a critério dos responsáveis pelo fechamento do logradouro e nos termos desta norma. (gns).

Verifica-se, então, haver norma autorizativa para que as vias públicas sejam fechadas com concessão de uso mediante controle de acesso por particular, por meio de autorização precária do Município de Manaus.

Importante destacar que, de acordo com o Decreto nº 3.074/2015, essa autorização precária somente pode ser concedida a uma pessoa jurídica, conforme se observa:

Art. 3º **O pedido de fechamento de vias somente será concedido à pessoa jurídica** e deverá ser solicitado ao Instituto Municipal de Ordem Social e Planejamento Urbano - IMPLURB, instruído com os seguintes documentos:

[...]

Art. 4º O pedido será encaminhado à diretoria de planejamento urbano, responsável pela análise, que o aprovará, ou não, registrando de forma detalhada as razões técnicas da sua conclusão, **levando em consideração, primordialmente, a utilização da via pela comunidade**, sem prejuízo de outros fatores que entender relevantes. (gns).

A norma regulamentar acaba estabelecendo regra que já vinha sendo praticada pela comunidade quando se instituíam os antigos ‘loteamentos fechados’, conforme apontado por Oliveira (2017, p. 7), ao revelar que “os titulares dos lotes costumam constituir uma associação que se encarrega de murar a região parcelada e de instalar uma portaria para controle de acesso de pessoas e de veículos”.

Kojranski (2015, p. 362) também indica que, nos antigos ‘loteamentos fechados’, essa era a forma de legitimar a administração da área loteada cercada, ao afirmar que:

[...] a gestão administrativa do loteamento reclama a organização de um comando, que se apresente perante os moradores com alguma boa dose de legitimidade. Na falta de previsão legal, **inventou-se a figura fictícia de associações de amigos, com o objetivo declarado de responder pela administração do loteamento**. (gn).

A propósito, essa é a alternativa proposta por Oliveira (2017, p. 13-14), relativamente à futura regulamentação do §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79 (incluído pela Lei nº 13.465/2017), ao apontar que “essa autorização municipal deverá ser concedida a algum representante dos interesses dos moradores da região loteada, o que geralmente sucederá em favor de alguma associação de moradores”.

Todavia, a legislação manauara já contempla que a concessão de uso de áreas públicas deve se dar à pessoa jurídica (que, como se viu, na prática sempre foi exercida por associação de moradores).

Algumas condicionantes são impostas pelo Decreto nº 3.074/2015 para outorga municipal da autorização de fechamento de vias públicas, eximindo o Município de responsabilidades quanto à prestação de serviços públicos no interior dessas áreas, como o de limpeza pública e manutenção de vias:

Art. 6º O deferimento acarretará aos interessados a outorga mediante Termo de Autorização, a título precário, a ser expedido pelo IMPLURB, no qual constarão as seguintes condições:

I – **os beneficiários deixarão de ser atendidos por serviços de limpeza pública e manutenção das vias na área interna, ficando ao seu encargo tais medidas**, devendo os resíduos coletados pelos moradores ser acondicionados em área interna da área isolada, com a sua retirada pela via pública, devendo, no entanto, obter prévia anuência do órgão de limpeza pública quanto ao sistema a ser utilizado;

II – reconhecimento, pelos beneficiários, da **obrigação de manutenção, às suas expensas, do sistema de drenagem de águas pluviais, bem como das áreas verdes e institucionais envolvidas no perímetro pretendido;**

III – **outras condicionantes com caráter de preservação, conservação, manutenção ou embelezamento**, a critério da autoridade urbanística. (gns).

Com efeito, não faria sentido o Município conceder o uso privativo de vias e áreas públicas fechadas em favor de determinada parcela de indivíduos, sem contrapartidas. Kojranski (2015, p. 328), quando do estudo da figura dos antigos ‘loteamentos fechados’, a esse respeito releva:

**Em contrapartida, ainda que as vias de circulação continuem integrando o patrimônio público, a Administração Municipal, sem prejuízo da normal tributação, ficaria isentada da conservação das vias e logradouros, da manutenção dos serviços de água, esgoto, iluminação pública, telefone; da limpeza das ruas e das canalizações das águas pluviais; do recolhimento do lixo domiciliar; de obras de terraplenagem e do policiamento no uso dos lagos e rios.** (gns).

No mesmo sentido, isto é, quanto à consequência imposta pelo Poder Público quando autoriza o fechamento de áreas públicas nos loteamentos de modalidade fechada, posiciona-se Custódio (2017, p. 1934):

**Significa dizer que, na prática, ao conceder o direito real de uso sobre as vias de circulação e demais áreas doadas para o uso público como condição para a aprovação do projeto de loteamento, o município desincumbe-se da manutenção desses imóveis públicos e de seu mobiliário urbano, bem como da prestação de serviços públicos neles** (v.g., coleta domiciliar de lixo, jardinagem, varrição de ruas, iluminação pública, recapeamento de asfalto etc.), repassando os respectivos custos às associações de moradores. (gns).

Importante regramento constante da regulamentação operada pelo Decreto nº 3.074/2015 diz respeito à impossibilidade de obstar o livre acesso a qualquer cidadão aos bens públicos constantes da área cujo fechamento foi autorizado pelo Município, ao dispor:

**Art. 7º O fechamento das vias não obsta o livre acesso de qualquer cidadão aos bens públicos inseridos na respectiva área, a menos que haja a permuta com o Município, de área equivalente,** na mesma zona, caso comprovem a prejudicialidade do uso coletivo. (gn).

Pelo dispositivo, como regra, não é admissível impedir o livre acesso de qualquer pessoa aos bens públicos constantes da área fechada, sendo excetuada a hipótese de que, caso haja comprovada prejudicialidade ao uso coletivo desses bens, o impedimento de acesso a qualquer do povo é aceito, porém, desde que se estabeleça permuta de área equivalente na mesma zona, compreendendo-se esta como uma espécie de medida compensatória.

Importante destacar que, apesar do art. 7º, do Decreto nº 3.074/2015, não ter estabelecido o modo como será executada a permuta de área equivalente (para o caso de fechamento das vias que reste inviabilizado o livre acesso de qualquer cidadão aos bens públicos), não é a primeira vez que ato normativo do Poder Público Municipal prevê alternativas que visam compensar ou mitigar limitações ao uso de bens públicos e impactos a ordem urbanística.

Nessa perspectiva, convém ressaltar que o Município de Manaus possui legislação que prevê a adoção de medidas compensatórias para minimizar efeitos negativos de empreendimento ou atividade que afete a qualidade de vida da população, a qual poderia subsidiar a forma de como a permuta pode ser realizada. Trata-se da Lei nº 1.838/2014, que dispõe sobre normas de uso e ocupação do solo no âmbito município, dispondo:

**Art. 100 A aplicação das Medidas Compensatórias** objeto do Plano Diretor Urbano e Ambiental do Município de Manaus **é condicionada aos seguintes critérios e condições:**

**I – destinam-se aos empreendimentos com necessidade de apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), contemplando os efeitos positivos e negativos de um empreendimento ou atividade no tocante à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades, ou poderá ser aplicada em benefício da população em geral;**

**II – serão utilizadas quando,** mesmo com a aplicação de medidas preventivas e mitigadoras, **permaneçam os efeitos negativos do empreendimento ou atividade;**

**III - não poderão ser utilizadas para flexibilizar parâmetros urbanísticos ou ambientais;**

**IV – a elaboração e apreciação do Estudo de Impacto de Vizinhança, incluindo a fixação de medidas mitigadoras devem atender:**

a) Normas Técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT);

b) às Diretrizes estabelecidas para área de influência do imóvel em questão. (gns).

Esse artigo 100, da Lei nº 1.838/2014, foi regulamentado pelo Decreto Municipal nº 3.207/2015, o qual estabeleceu procedimentos e diretrizes gerais para aplicação das medidas compensatórias nos empreendimentos de impacto urbano, dispondo:

**Art. 1º Ficam os responsáveis pelos empreendimentos ou atividades que gerem impacto urbanístico, no entorno de sua localização, obrigados ao cumprimento de medidas mitigadoras e compensatórias de forma a atenuar e reduzir os impactos urbanos já provocados ou que possam vir a ser causados em função da sua implantação.**

**§ 1º Entende-se como impactos urbanos aqueles definidos por ocasião da análise do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV nos respectivos processos administrativos, conforme art. 94 da Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014 - Lei de Uso e Ocupação do Solo.**

**§ 2º Para fins de aplicação deste Decreto, entende-se como responsável pelo imóvel ou atividade o proprietário ou ocupante do imóvel a qualquer título.**

A primeira condição que se verifica ressaltada no Decreto Municipal nº 3.207/2015 é que os responsáveis pelos empreendimentos geradores de impacto urbanístico ficam obrigados a cumprir as medidas compensatórias no entorno da localização do empreendimento, de modo que, trazendo sua aplicação para o âmbito dos ‘loteamentos de acesso controlado’, tais medidas devem ser dirigidas a beneficiar a comunidade que vive nas suas proximidades, de maneira a atenuar os impactos decorrentes do enclausuramento dos espaços públicos neles inseridos.

O Decreto Municipal nº 3.207/2015 regula o que são consideradas medidas compensatórias, ao dispor que:

Art. 1º [...] *omissis*

[...] *omissis*

**§ 4º Consideram-se como medidas compensatórias as ações, os projetos, as obras e os serviços a serem implementados como compensação por impactos urbanísticos não mitigáveis ou parcialmente mitigáveis, especialmente aqueles que não podem ser evitados e são irreversíveis. (gn).**

Dessa forma, verifica-se que a realização de obras e serviços constituem forma concreta do empreendedor compensar os impactos urbanos causados à comunidade onde deva se instalar o empreendimento. Nessa ordem de ideias, nos ‘loteamentos de acesso controlado’, a realização de obras, a exemplo da construção de uma praça (em substituição a esse mesmo tipo de espaço público que deixou de ser utilizado pelos cidadãos do entorno), pode se revestir como medida alternativa a compensar os impactos decorrentes do fechamento do loteamento.

O órgão competente para definição das medidas de compensação urbanística é o IMPLURB – Instituto Municipal de Planejamento Urbano, conforme dispõe o Decreto nº 3.207/2015:

Art. 1º [...] *omissis*

§ 1º **As compensações urbanísticas relativas** às licenças, autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de atividades ou **empreendimentos de impacto serão definidas especificamente pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano - IMPLURB**, órgão de planejamento urbano. (gns)

Importante regramento trazido pelo Decreto Municipal nº 3.207/2015 diz respeito à obrigação de se calcular o valor dessas ações, projetos ou obras, se modo a quantificar a medida compensatória, conforme dispõe:

Art. 10 **O valor das ações, projetos, obras e serviços considerados como medidas compensatórias será calculado** conforme aplicação da fórmula estabelecida no art. 101 da Lei nº 1838, de 2014, e **conforme as especificações abaixo**:

I – para os condomínios de unidades autônomas horizontais (condomínios de lotes) instituídos pela Lei Complementar nº 03, de 16 de janeiro de 2014, o valor será obtido através do somatório das seguintes equações:

A1 = A multiplicação da área de uso comum construída pelo valor dos Custos Unitários Básicos da construção (NBR 12.721:2006 - CUB 2006) aprovada pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil - SINDUSCON e pelo índice de 0,5%;

A2 = A multiplicação da área do lote, subtraindo-se a área construída, pelo Valor Básico do Bairro (Tabela PGM) e pelo índice de 0,5%.

Medida compensatória = A1 (Área construída x CUB x 0,5%) + A2 (Área do lote x Valor básico do bairro x 0,5%)

II – **quando não for possível calcular em metros quadrados a área da obra licenciada, o valor da compensação será obtido pela multiplicação do valor da obra, instalações e equipamentos fornecidos pelo interessado**, e comprovada por documento oficial, **pelo índice de 0,5%**.

Medida compensatória = valor da obra X 0,5%

Parágrafo único. Para o cômputo do valor das medidas, serão excluídas da área total da gleba as áreas classificadas como Área de Preservação Permanente - Área Verde e Equipamento Comunitário, quando houver doação de área. (gns).

Relevante esclarecer que a quantificação do valor da medida compensatória tem razão de existir para formulação do Termo de Reconhecimento e Confissão de Dívida e do Termo de Acordo e Responsabilidade pela Execução das Medidas Compensatórias, formalizados entre o Município e o empreendedor, conforme dispõe o Decreto nº 3.207/2015:

Art. 21 **Definidas as medidas compensatórias, deve ser formalizado Termo de Reconhecimento e Confissão de Dívida com o valor a ser dispendido para execução da medida**, além de um **Termo de Acordo e Compromisso e Responsabilidade pela Execução das Medidas Compensatórias**, quando de sua definição, entre o Município de Manaus, representado pelo titular do órgão responsável pelo planejamento urbano e o empreendedor. (gns).

A formalização desses termos de compromisso e de confissão de dívida, com definição de valores, parece se justificar como forma de impedir que o empreendedor, quando do cumprimento da medida compensatória imposta pelo órgão competente (IMPLURB),

execute-a em valor aquém do quanto restou consignado no ajuste formalizado entre este o Município, de modo a proteger o direito da comunidade afetada pelo empreendimento.

Vale ressaltar que a efetivação das medidas compensatórias deve ser acompanhada seguindo cronograma específico de execução da obra, cujo cumprimento, caso não ocorra, inviabiliza a expedição do habite-se, segundo dispõe o Decreto nº 3.207/2014:

Art. 2º [...] *omissis*

Parágrafo único. **A execução das medidas definidas neste Decreto deve estar vinculada ao cronograma de execução** da edificação apresentado pelo empreendedor, após assinatura do Termo de Aceite, **devendo sua conclusão preceder à data da emissão da Certidão do "Habite-se", sob pena de sua não expedição.** (gns).

Por outro lado, em caso de descumprimento das medidas pelo empreendedor, o prosseguimento da obra restará inviabilizado, em razão da consequente cassação das licenças do empreendimento, conforme dispõe o Decreto nº 3.207/2014:

Art. 24 **Poderá ocorrer a cassação das licenças** e autorizações provisórias **no caso de descumprimento pelo empreendedor, das obrigações de medidas** estabelecidas, ficando a decisão a cargo do IMPLURB. (gns).

Todavia, cumpre destacar que, se por alguma razão a realização das medidas compensatórias for executada parcialmente, o valor correspondente será depositado no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, de acordo com o que regula o Decreto nº 3.207/2014:

Art. 6º No caso do **valor das obras e serviço realizados como medidas compensatórias não atingirem o valor correspondente ao percentual indicado em relação ao valor do empreendimento** previsto no art. 101 da Lei nº1.838, de 16 de janeiro de 2014, **o valor remanescente deve ser depositado no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FMDU.** (gns).

Com efeito, o dispositivo acima, embora não suficientemente claro, leva à interpretação de que há consequência pecuniária decorrente do não cumprimento das medidas compensatórias (seja parcial ou integral). Porém, deve-se ater ao fato de que o empreendedor, ao assinar Termo de Responsabilidade e Confissão de Dívida, assume a obrigação de reverter os valores correspondentes à execução da obra ao Município, tendo o ente municipal a via judicial para eventual cobrança da dívida.

Assim, pelo regramento do art. 7º, do Decreto nº 3.074/2015, poderia estar assegurado o direito das comunidades do entorno do loteamento ao usufruto das áreas públicas, como forma de garantir qualidade de vida aos habitantes da área afetada com seu fechamento, podendo-se, enquanto não houver regulamentação específica, ser utilizadas como parâmetro para a realização da permuta as regras impostas pelo Decreto Municipal nº 3.207/2015, que

disciplina a aplicação de medidas compensatórias em empreendimentos de significativo impacto urbano.

Mas a questão que se coloca é se a existência de norma local prevendo fechamento de vias públicas (como ocorre no Decreto Municipal nº 3.074/2015 que regulamentou art. 39, da Lei Complementar nº 005/2014 – Código de Posturas), seria suficiente para dar concretude à instituição do ‘loteamento de acesso controlado’ previsto no §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79 (incluído pela Lei Federal nº 13.465/2017).

Segundo a EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública (2017, p. 100), ao abordar aspectos da Lei 13.465/2017, e tratando da nova modalidade de ‘loteamento de acesso controlado’, indica que a norma apontou a forma pela qual deve ocorrer a regulamentação, ao elucidar que:

Diante da alteração introduzida no art. 2º, da Lei nº 6.766/79, pela Lei nº 13.465/17, **dois serão os requisitos de validade de aprovação do loteamento** como “Loteamento de Acesso Controlado”. **O primeiro deles é o “ato do Poder Público Municipal”, que é pacificamente interpretado na doutrina como decreto, sempre que o legislador se refere a “ato”, caso contrário teria se referido a “lei”.** O segundo requisito é o termo de Concessão de Direito Real de Uso das áreas públicas, no ato de aprovação do loteamento, para que posteriormente sejam repassadas à associação de moradores, ou diretamente à associação de moradores no caso de já estar constituída, para fins de regularização. (gns).

Realmente, a Lei nº 6.766/79 (§8º, do art. 2º) dispõe que o controle de acesso será regulamentado por ‘ato do Poder Público municipal’, não se referindo à ‘lei’ em sentido estrito. Segundo França (2008, p. 32-33), “omissão da lei, *ipso facto* admite a necessidade constante do trabalho do intérprete [...]. Tal circunstância vale o rechaçamento indireto, firmado em lei, da máxima *in claris cessat interpretatio*. Quer dizer: não cabe interpretação nas disposições que se apresentem com clareza”.

Ademais, a Lei Federal nº 13.465/2017 dispõe que a inexistência de lei municipal específica não impedirá a REURB (Regularização Fundiária Urbana), conforme se observa:

Art. 28. [...] *omissis*

Parágrafo único. **Não impedirá a Reurb**, na forma estabelecida nesta Lei, **a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local** aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana. (gns).

Assim, pode-se compreender que, quando o §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79 (incluído pela Lei Federal nº 13.465/2017), dispõe que o controle de acesso será regulamentado por ato do Poder Público Municipal, significa que basta que o Município edite decreto regulamentando a matéria.

Ainda segundo a EBAP (2017, p. 100-101), pode ocorrer de, no âmbito municipal, haver exigência legal de que as concessões de direito real de uso dependam de aprovação por lei municipal, conforme aponta:

**Pode ser, todavia, que Lei Orgânica Municipal exija que as concessões de direito real de uso sejam aprovadas por lei municipal. Pode ser que o Município somente autorize por lei qualquer tipo de cessão de bem público.** A questão se apresenta evidentemente polêmica, pois a norma federal que institui o “Loteamento de Acesso Controlado” é lei especial, norma específica sobre o assunto. **Se no Município houver uma lei também específica sobre a matéria, exigindo lei para fechamento de loteamentos, mesmo sendo uma lei anterior a lei federal, talvez por ser uma lei mais restritiva, e que submete o assunto a apreciação dos representantes eleitos pelo Povo, os Vereadores, talvez fosse coerente continuar exigindo-se o fechamento de loteamentos somente por lei nestes Municípios que já exigem lei.** Os demais, que não possuem norma específica sobre o assunto, devem simplesmente adotar a lei federal e aprovar ou autorizar o fechamento dos loteamentos por ato administrativo decreto e termo de concessão de direito real de uso. (gns).

No Município de Manaus, a Lei Orgânica (LOMAN) sobre a alteração da destinação de bens de uso comum do povo dispõe:

**Art. 168. A afetação e a desafetação de bens de uso comum do povo dependerá de lei específica,** aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.  
Parágrafo único. **As áreas transferidas ao Município, em decorrência da aprovação de loteamentos, não poderão ter destinação diversa da especificada no projeto,** sob pena de responsabilidade político-administrativa. (gns).

Observa-se que a Lei Orgânica do Município de Manaus exige lei específica para desafetação dos bens de uso comum do povo, o que, segundo Mello (2013, p. 931), significa “seu trespasse para o uso especial ou sua conversão em bens meramente dominicais, depende de lei ou de ato do Executivo praticado na conformidade dela”.

Assim, convém ressaltar que, em relação à permuta de área equivalente prevista do art. 7º, do Decreto nº 3.074/2015, haverá necessidade de lei municipal desafetando a área inserida dentro do loteamento e afetando a nova área recebida como medida compensatória.

Desse modo, o Código de Posturas do Município de Manaus/AM (Lei Complementar nº 005/2014), ao excetuar a regra de vedação de obstrução ou fechamento de logradouros públicos (que são bens de uso comum do povo), desde que autorizada pelo órgão municipal competente (art. 39 da LC 005/2014 c/c art. 7º, do Decreto nº 3.074/2015), confere permissão legal para a desafetação dessas áreas.

Importante, nesse ponto, fazer uma crítica a essa regra, por não se compatibilizar totalmente com o que dispõe a Lei nº 6.766/79, a qual prevê o pagamento em pecúnia ou destinação da área, em dobro da que havia sido prevista e não foi destinada:

Art. 43. Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, **a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar** sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. **Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal** quando for o caso, **em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.** (gns).

Desse modo, a Lei nº 6.766/79 preconiza que, se a área pública que deveria ser destinada (a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário, e a espaços livres) for alterada, deverá haver ressarcimento em pecúnia ou área equivalente ao dobro da diferença entre as áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas para tais finalidades.

Porém, a desafetação deve ocorrer mediante lei específica, conforme elucida Silva (2010, p. 203):

O que é certo é que **a via urbana pública – assim como as praças –, como tal, será inalienável, impenhorável e imprescritível. Tomar-se-á alienável** se deixar de ser via urbana ou praça, **pela** desqualificação jurídica ou **desafetação.** [...] Vale dizer: **a rua só pode ser desafetada da sua qualificação de bem de uso comum do povo mediante lei municipal,** que somente será legítima se a rua perder, de fato, sua utilização pública, por ter-se tornado desabitada e perdido seu sentido de via de circulação pública. (gns).

Isto porque as áreas transferidas ao domínio do Município, quando da aprovação do loteamento, a título gratuito, têm destinação pública, qualificadas como bens de uso comum. Segundo Machado (2013, p. 490):

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

Dessa forma, tem-se que, no âmbito do Município de Manaus, há legislação específica (art. 39, da Lei Complementar nº 005/2014, e seu regulamento, Decreto nº 3.074/2015) tratando da matéria objeto de discussão (§8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79, incluído pela Lei Federal nº 13.465/2017), pela qual foi instituído o novo ‘loteamento de acesso controlado’, sendo possível sua utilização

Nada obstante, persiste a necessidade de regulamentação pelo Município de Manaus, relativamente a parte do §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79, quanto às formas de controle de acesso, pois na lei federal é prescrito ser defeso impedir o acesso a não residentes, devidamente “identificados ou cadastrados”. Entretanto, não há na legislação municipal

regulamento nesse sentido, de modo que a norma deverá se amoldar ao novo regramento dado pela lei de parcelamento do solo urbano, devendo se fixar adequadamente os limites do controle de acesso ao loteamento.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A qualidade de vida dos habitantes da cidade sofre significativo impacto em razão do crescimento acelerado dos centros urbanos, principalmente no que toca a moradia dos indivíduos que sofrem privação quanto ao usufruto dos espaços públicos, em regra, apropriados por classes economicamente mais favorecidas, provocando segregação socioespacial.

Nesse contexto, a intensificação do surgimento de ‘loteamentos fechados’, também conhecidos como ‘condomínios de fato’, como forma de constituição de moradia de pessoas que buscam habitar locais com maior segurança, exigiu do legislador ordinário o enfrentamento desse problema urbanístico para solucionar a questão relativa à ausência de previsão na Lei nº 6.766/79 para o fechamento de loteamentos, com a privatização das áreas públicas em detrimento da população de seu entorno.

A questão foi enfrentada com a edição da Lei Federal nº 13.465/2017 (que inseriu o §8º, ao art. 2º, da Lei nº 6.766/79), pela qual foi instituída nova modalidade de parcelamento do solo, denominado ‘loteamento de acesso controlado’, vindo a dar contornos legais aos antigos ‘condomínios de fato’, motivando a presente pesquisa, no que concerne à análise do direito das comunidades do entorno desses loteamentos, relativamente ao uso e gozo das áreas públicas, tais como: praças, áreas verdes e de circulação.

A legislação federal, ao instituir a modalidade de loteamento que permite o seu fechamento, mediante controle de acesso, vedou que haja impedimento de ingresso a não residentes (pedestres ou condutores de veículos), se devidamente identificados ou cadastrados, estabelecendo, ainda, que a forma de controle será regulamentada por ato do poder público Municipal.

Ao examinar a legislação local, constatou-se a existência de regulamento do Município de Manaus, versando sobre o fechamento de vias públicas com autorização para instalação de controle de acesso. Trata-se do Decreto nº 3.074/2015, o qual regulamentou o art. 39, do Código de Posturas Municipal (Lei Complementar 005/2014).

Por tal decreto, o ente municipal passou a permitir o fechamento de loteamentos, concedendo autorização precária para uso dos espaços públicos neles inseridos.

Verificou-se, também, que a legislação municipal vincula que o pedido de fechamento de vias públicas somente pode ser feito por pessoa jurídica (art. 3º, do Decreto nº 3.074/2015), indicando que, conforme já ocorria na prática com os antigos ‘condomínios de fato’, os

moradores se unem constituindo uma associação para representá-los perante o poder público municipal.

Como consequência do deferimento do pedido de fechamento do loteamento para instalação de controle de acesso, os moradores deixarão de ser atendidos por serviços de limpeza pública, e manutenção das vias, devendo assumir os serviços de conservação da área cercada (iluminação das áreas comuns, recolhimento do lixo, drenagem de águas pluviais, entre outros), de conformidade com o que dispõe o art. 6º, do Decreto nº 3.074/2015.

Tanto a legislação federal (Lei nº 13.465/2017) quanto a norma municipal (Decreto nº 3.074/2015) dispõem que o fechamento do loteamento não deve obstar o livre acesso de qualquer cidadão aos bens públicos inseridos nas respectivas áreas, tendo o regulamento municipal previsão de que, na hipótese de restar comprovada a prejudicialidade do uso coletivo desses espaços públicos, seja realizada permuta de área equivalente na mesma localidade, de modo a assegurar espaços públicos como garantia de qualidade de vida e bem-estar da comunidade local.

O regulamento municipal, ao estabelecer regramento que exige a permuta de área equivalente àquela que restou enclausurada pelo fechamento do loteamento, como forma de compensar os indivíduos que vivem no seu entorno, dá concretude à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, assegurado constitucionalmente às presentes e futuras gerações.

Com efeito, a compensação, via permuta, pode se apresentar como uma solução para assegurar o direito das comunidades do entorno do loteamento que experimentam privação quanto ao usufruto das áreas públicas.

Verificou-se que, em obediência ao disposto no art. 168, da LOMAN, a permuta de área equivalente prevista do art. 7º, do Decreto nº 3.074/2015, deverá ser precedida de lei municipal específica desafetando a área inserida dentro do loteamento com afeição da nova área recebida como medida compensatória.

Observou-se que o Decreto nº 3.074/2015 não estabeleceu o modo como se dará essa permuta de área equivalente, quando do fechamento de vias públicas. Porém, em razão dessa medida ter feição compensatória, vislumbra-se a possibilidade de utilização dos parâmetros traçados no Decreto Municipal nº 3.207/2015, que impõe aos responsáveis por empreendimentos geradores de significativo impacto urbanístico a obrigação de cumprimento de medidas compensatórias no entorno da localização do empreendimento.

Desse modo, verificou-se ser possível, no âmbito dos 'loteamentos de acesso controlado', previstos no §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79 (incluído pela Lei Federal nº

13.465/2017), a aplicação dos Decretos Municipais nº 3.074/2015 (que regula fechamento de vias públicas para instalação de controle de acesso) e nº 3.207/2015 (quanto aos parâmetros das medidas compensatórias nas hipóteses de permuta).

Por fim, observou-se que a regulamentação já existente no Município de Manaus, embora aplicável aos loteamentos que têm seu perímetro fechado, mostra-se insuficiente em pelo menos dois aspectos, a saber:

Primeiramente, relativamente à parte do §8º, do art. 2º, da Lei nº 6.766/79, no que concerne às formas de controle de acesso, já que a lei federal prescreve não ser admissível obstar o acesso a não residentes, devidamente “identificados ou cadastrados”, sendo inexistente, na legislação municipal, regramento nesse sentido.

Por segundo, constata-se que o Decreto nº 3.074/2015, ao dispor em seu art. 7º a possibilidade de permuta de área equivalente, não se compatibilizou com o disposto no art. 43, da Lei nº 6.766/79, o qual prevê que, se a área pública que deveria ser destinada para sistemas de circulação, implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres for alterada, deverá haver ressarcimento em pecúnia ou, na hipótese de disponibilização de área equivalente, que tal obrigação deva ser cumprida considerando o dobro das áreas públicas exigidas para aprovação do loteamento, regra que não foi considerada no decreto municipal.

Deve o Município de Manaus, no uso de sua competência para promover o adequado ordenamento territorial urbano local, complementar a regulamentação da norma federal, segundo parâmetros nela estabelecidos, fixando adequadamente os limites de controle de acesso ao loteamento, cabendo impedir que as exigências para ingresso de pessoas em áreas públicas dos loteamentos se tornem, na prática, um absoluto bloqueio ‘disfarçado de permissão irrestrita’.

As medidas a serem adotadas devem objetivar a proteção dos direitos das populações que vivem no entorno dos loteamentos, de maneira a atenuar os impactos decorrentes do enclausuramento dos espaços públicos neles inseridos, impedindo que a segregação, já tão latente nas cidades brasileiras, seja ainda mais evidenciada na realidade local.

## REFERÊNCIAS

- ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (Parte D): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, 9 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042-A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+condominio+de+lotes+e+o+reconhecimento>>. Acesso em: 1 fev. 2018.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- AMADEI, Vicente de Abreu. A Lei 13.465/2017 – Visão panorâmica e reflexão pontual no trato do loteamento fechado e do condomínio de lotes. **ARISP** – Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, outubro de 2017. Disponível em: <<http://iregistradores.org.br/a-lei-13-4652017-visao-panoramica-e-reflexao-pontual-no-trato-do-loteamento-fechado-e-do-condominio-de-lotes/>>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Direito urbanístico: legislação urbanística e estatuto da cidade**. São Paulo: Baraúna, 2012.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Atlas, 2014.
- ARANTES, Rafael de Aguiar. **Os espaços públicos numa cidade desigual e segregada**. Salvador, UFBA, 2016. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2016. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/346079539/o-s-Espaco-s-Publico-s-Numa-Cidade-Desigual-e-Segregada>>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- ARAÚJO, Emanuelle Silva. Desenvolvimento urbano local: O caso da Zona Franca de Manaus. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 33-42, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/1931/193114456004/>>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- BACOVIS, Maria Cristina M. de F. Função social dos espaços públicos. **Magister**. Revista de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 29, 2010.
- BARTOLI, Estevan. Segregação socioespacial e o direito à natureza urbana na cidade de Manaus. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 6, n. 11, jan./abr. de 2012, pp. 97-116. Disponível em: <<https://revista.ufrr.br/actageo/article/viewFile/528/670>>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BENASSI, Marcos Antônio. **Condomínio edilício e loteamento fechado – conflitos e soluções**. Belo Horizonte: BH Editora, 2012.

BENTES, Norma. **Manaus: Realidade e Contrastes Sociais**. Manaus: Valer, 2014.

BERQUÓ, Laura Taddei Alves Pereira Pinto. O Princípio da busca do pleno emprego à luz da ordem econômica de 1988: a valorização dos fatores mão-de-obra e empresariedade. In: XXIV Congresso Nacional do CONPEDI, 2015, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**.

Disponível em:

<<https://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/p269zlkB/8B0OV714uWD6u6Aj.pdf>>.

Acesso em: 23 ago. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRAGA, Rodrigo Bernardes. **Parcelamento do Solo Urbano: doutrina, legislação e jurisprudência de acordo com o novo código civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRASIL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5771/DF**. Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Luiz Fux. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1937.

\_\_\_\_\_. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1979.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília: Congresso Nacional, 1964.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997.** Institui o Código de Trânsito Brasileiro. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentando os incisos I, II, III e VII, do § 1º, do art. 225, da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2000.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Congresso Nacional, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, altera legislação federal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2017.

\_\_\_\_\_. **Recurso Especial (RESP) 1439163.** Superior Tribunal de Justiça, Segunda Seção. Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(\(%27RESP%27.c las.+e+@num=%271439163%27\)+ou+\(%27RESP%27+adj+%271439163%27.suce.\)\)&thesaurus=JURIDICO](http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=((%27RESP%27.c las.+e+@num=%271439163%27)+ou+(%27RESP%27+adj+%271439163%27.suce.))&thesaurus=JURIDICO)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Recurso Extraordinário (RE) 670.940.** Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno. Rel. Ministro Teori Zavascki. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3823627>>. Acesso em: 10 jan. 2018. CAIADO, Maria Célia Silva. Estruturação intra-urbana na região do Distrito Federal e entorno: a mobilidade e a segregação socioespacial da população. **R. bras. Est. Pop.**, São Paulo, v. 22, n. 1, p. 55-88, jan./jun, 2005. Disponível em:

- <[http://www.tecnoveste.com.br/wp-content/uploads/2015/05/vol22\\_n1\\_2005\\_5artigo\\_p55a88.pdf](http://www.tecnoveste.com.br/wp-content/uploads/2015/05/vol22_n1_2005_5artigo_p55a88.pdf)>. Acesso em: 6 fev. 2018.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34 / EDUSP, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (coords.). **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. O poder do corpo no espaço público: o urbano como privação e o direito à cidade. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, Universidade de São Paulo, v. 18, n. 2, p. 472-486, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/89588>>. Acesso em: 5 out. 2017.
- CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e Resistência**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.
- COSTA, Regina Helena. Reflexões sobre os princípios do direito urbanístico na Constituição de 1988. In: FREITAS, José Carlos de (org.). **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 1999.
- COULANGES, Denys Fustel de. **A cidade antiga: estudo sobre o culto, o direito e as instituições da Grécia e de Roma**. Tradução de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- CUSTÓDIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na Lei Federal nº 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4., p. 1930-1952. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30871/21985>>. Acesso em: 7 fev. 2018.
- DAOU, Ana Maria. **A belle époque amazônica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.
- DIAS, Edinea. **A ilusão do fausto – Manaus 1890 -1920**. 2ª edição. Manaus: Editora Valer, 2007.
- DIAS, Norton Maldonado; MACHADO, Edinilson Donisete. Reflexões sobre a crise na determinação dos direitos fundamentais nos pensamentos de Thomas Humphrey Marshall e Karel Vasak. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 62, n. 1, jan./abr., Curitiba, 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/45775/32431>>. Acesso em: 6 out. 2017.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. São Paulo: Saraiva, 2012.

EBAP – Escola Brasileira de Administração Pública. **Curso sobre Regularização Fundiária Urbana**. São Paulo: EBAP, 2017.

FELTRAN, Fernanda Rodrigues. A Lei de Mobilidade Urbana como Instrumento de Efetivação do Direito à Cidade e à Inclusão Social. **Âmbito Jurídico**, v. XIX, n. 147, abril de 2016. Disponível em: <[http://ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=17044](http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=17044)>. Acesso em: 10 out 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. Coordenação de Marina Baird Ferreira e Margarida dos Anjos. Curitiba: Positivo, 2009.

FERREIRA, Sylvio M. Puga. **Federalismo, economia exportadora e representação política: o Amazonas na República Velha: 1889-1914**. Manaus: EDUA, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2014.

FONSECA, Hemília Maria. **Direito ao Trabalho: Um Direito Fundamental no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo, PUC-SP, 2006. Tese de Doutorado em Direito das Relações Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2006. Disponível em: <<http://dominiopublico.mec.gov.br/download/teste/arqs/cp011774.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2017.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. **Carta mundial pelo direito à cidade**. Barcelona: 2004. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

FRANÇA, Rubens Limongi. **Hermenêutica Jurídica**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

FREITAS, José Carlos. Bens públicos de loteamentos e sua proteção legal. **Revista de Direito Imobiliário**, v. 46, p. 183-192, jan-jun 1999.

FREITAS, José Carlos. Da Legalidade dos Loteamentos Fechados. **Doutrinas Essenciais de Direito Registral**, v. 4, p. 1095-1124, dez. 2011.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

GADOTTI, Moacir. **Pedagogia da terra**. São Paulo: Peirópolis, 2000.

GUIMARÃES, Nathalia Arruda. **O direito à cidade culturalmente preservada**. Coimbra, 2010. Tese de Doutorado apresentada em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, 2010. Disponível em:

- <<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/18174/1/Tese%20Nathalia%20Arruda%20Guimaraes%202010.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2017.
- HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HOLSTON, James. Legalizando o ilegal: propriedade e usurpação no Brasil. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 8, n. 21, 2010. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_21/rbcs21\\_07](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_21/rbcs21_07)>. Acesso em: 6 fev. 2018.
- HUGHES, Pedro Javier Aguerre. Segregação socioespacial e violência na cidade de São Paulo: referências para a formulação de políticas públicas. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 4, out-dez 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000400011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000400011&script=sci_arttext)>. Acesso em: 6 fev. 2018.
- HUMBERT, Georges Louis Hage. **Curso de Direito Urbanístico e das Cidades**. Rio de Janeiro: Mundo Jurídico, 2017.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- KOJRANSKI, Nelson. **Condomínio Edilício: Aspectos Jurídicos relevantes**. São Paulo: Malheiros, 2015.
- KÜMPEL, Vitor Frederico. Retrospectiva 2017: um ano importante para o Direito Notarial e Registral. **Migalhas**, 12 de dezembro de 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI270894,31047-Retrospectiva+2017+um+ano+importante+para+o+Direito+Notarial+e>>. Acesso em: 9 fev. 2018.
- KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Loteamento de acesso controlado: Outra inovação da lei 13.465/2017. **Migalhas**, 24 de outubro de 2017. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI267756,91041-Loteamento+de+acesso+controlado+Outra+inovacao+da+lei+134652017>>. Acesso em: 1 fev. 2018.
- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2016.
- LENCIONI, Sandra. Observações sobre os conceitos de cidade e urbano. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, Universidade de São Paulo, v. 24, p. 109-123, 2008. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74098/77740>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

LOUREIRO, Antonio. **A grande crise**. Manaus: Editora Valer, 2008.

MACHADO, Nilson Jose (trad. e adapt.). **Utopia (Thomas More)**. Coleção Mar de Letras: Clássico. São Paulo: Escrituras, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MAISONNAVE, Fabiano; PRADO, Avenir. Peru: um mundo de muros / Muro da Vergonha separa indígenas de 'gringos' em Lima. **Folha de S. Paulo**, 21 de agosto de 2017. Disponível em: <<https://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/um-mundo-de-muros/peru/segregacao/>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

MANAUS. **Decreto nº 3.074, de 24 de abril de 2015**. Regulamenta a autorização precária para controle de acesso e cessão de uso de vias públicas por particulares, na circunscrição do Município de Manaus. Manaus: Prefeito Municipal / Casa Civil, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 3.207, de 4 de novembro de 2015**. Regulamenta o art. 100, da Lei 1838, de 16 de janeiro de 2014 e estabelece critérios e procedimentos para a aplicação de medidas compensatórias e mitigadoras presentes nas diretrizes urbanísticas provenientes da instalação de empreendimentos de impacto no Município. Manaus: Prefeito Municipal / Casa Civil, 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 605, de 24 de julho de 2001**. Institui o Código Ambiental do Município de Manaus. Manaus: Prefeito Municipal / Casa Civil, 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.838, de 16 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre as normas de uso e ocupação do solo no Município de Manaus. Manaus: Câmara Municipal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 004, de 16 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre o Parcelamento do solo urbano do Município de Manaus. Manaus: Câmara Municipal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 005, de 16 de janeiro de 2014**. Dispõe sobre o Código de Posturas do Município de Manaus. Manaus: Câmara Municipal, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Manaus**. Manaus: Câmara Municipal, 1990.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 016/2011 – PMAU**. Processo nº 2011/796/824/0133. Manaus: Procuradoria Geral do Município de Manaus – PGM, maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 016/2011 – PMAU**. Processo nº 2011/796/824/0133. Manaus: Procuradoria Geral do Município de Manaus – PGM, maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 018/2014 – PMAU**. Processo nº 2014/796/824/02952. Manaus: Procuradoria Geral do Município de Manaus – PGM, maio de 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2016.

\_\_\_\_\_. **Direito de Construir**. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. Condomínio de Lotes e a Lei 13.465/2017: Breve apreciação. **GenJurídico**, 15 de agosto de 2017. Disponível em: <<http://genjuridico.com.br/2017/08/15/condominio-de-lotes-e-lei-1346517-breve-apreciacao/>>. Acesso em: 31 jan. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

MESQUITA, Otoni. **Manaus: história e arquitetura (1852-1910)**. Manaus: Editora Valer, 1999.

MESQUITA, Otoni. **La belle vitrine: Manaus entre dois tempos (1890-1900)**. Manaus: EDUA, 2009.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2014.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-ambiental brasileiro**. São Paulo: Dialética, 2002.

NARCISO, Carla Alexandra Filipe. Espaço público: ação política e práticas de apropriação. Conceito e procedências. **Revispsi**, Rio de Janeiro, UERJ, v. 9, n. 2, 2009. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revispsi/article/view/9102/7486>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

NASCIMENTO, Maria Evany do. **Patrimônio e Memória da Cidade: Monumentos do Centro Histórico de Manaus**. Manaus, UFAM, 2003. Dissertação de Mestrado em Sociedade e Cultura na Amazônia, Instituto de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Amazonas, 2003. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/evanyascimento/patrimnio-e-memria-da-cidade-monumentos-do-centro-histrico-de-manaus>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias. **Novidades da Lei nº 13.465, de 2017: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, julho de 2017 (Texto para discussão nº 239). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td239/view>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. **Nosso futuro comum (Relatório Brundtland)**. Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues#>>. Acesso em: 30 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Rio**. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos**. Istambul: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, 1996. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 05 out. 2017.

PADUA, Rafael Faleiros de. **Produção e consumo do lugar: espaços de desindustrialização na reprodução da metrópole**. São Paulo, USP, 2011. Tese de Doutorado em Geografia Humana, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-04072012-132838/pt-br.php>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

PENNINGTON, David. **Manaus e Liverpool: uma ponte marítima centenária – anos finais do Império/Meados do século XX**. Manaus: EDUA / UNINORTE, 2009.

PHILLIPS, Dom. Fury at ‘ghettoisation’ as Rio slums are to be sealed off by 10ft walls. **The Times**, 26 de maio 2009. Disponível em: <<https://www.thetimes.co.uk/article/fury-at-ghettoisation-as-rio-slums-are-to-be-sealed-off-by-10ft-walls-9smcv6sww63>>. Acesso em: 6 fev. 2018.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas / CONLEG / Senado, agosto de 2017 (Texto para discussão nº 243). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/534110/TD243.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **SUR**, Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 1, n. 1, 1º semestre, 2004.. Disponível em:

[http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/sur/revista\\_sur\\_01.pdf#page=20](http://www.dhnet.org.br/dados/revistas/sur/revista_sur_01.pdf#page=20). Acesso em: 27 set. 2017.

PORDEUS E SILVA, Jussara Maria. **Ordenação das cidades e o papel do direito urbanístico: o licenciamento urbanístico no município de Manaus**. Manaus: Livraria Amazônia, 2014.

PRADOS, Rafael Costa Zimmer. O Condomínio de Lotes e o Loteamento de Acesso Controlado: Inovações Trazidas Pela Lei N° 13.465/17. **Agenda**, ano 8, n. 88, out. 2017. Disponível em: <http://www.pmraf.com.br/informativo/o-condominio-de-lotes-e-o-loteamento-de-acesso-controlado-inovacoes-trazidas-pela-lei-n-13-46517/>. Acesso em: 10 fev. 2018.

PRETE, Esther Kùlkamp Eyng. **Efetividade dos direitos sociais e sua dimensão econômica: Relação entre Lei, Inclusão e Prosperidade**. Belo Hozizonte, UFMG, 2016. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: [http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-AKMQEW/disserta\\_\\_o\\_\\_texto\\_final.pdf?sequence=1](http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUBD-AKMQEW/disserta__o__texto_final.pdf?sequence=1). Acesso em: 27 set. 2017.

RAMOS JUNIOR, Dempsey Pereira. **Meio ambiente e conceito jurídico de futuras gerações**. Curitiba: Juruá, 2012.

RIBEIRO, Luis Cesar de Queiroz. A cidade, as classes e a política: uma nova questão urbana brasileira?. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (org.). **CIDADE: história e desafios**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2002.

RIO GRANDE DO NORTE. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 2014.025826-4**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, Tribunal Pleno. Rel. Desembargador Amílcar Maia. Disponível em: <http://esaj.tjrj.jus.br/cjosg/pcjoDecisao.jsp?OrdemCodigo=0&tpClasse=J>. Acesso em: 10 jan. 2018.

ROMA, Claudia Marques. **Segregação Socioespacial em Cidades Pequenas**. Presidente Prudente, UNESP, 2008. Dissertação de Mestrado em Geografia, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista,. Presidente Prudente, 2008. Disponível em: [https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96712/roma\\_cm\\_me\\_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/96712/roma_cm_me_prud.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em: 8 fev. 2018.

ROSA, Vanessa de Castro. A Ilegalidade dos “Condomínios Fechados”: Uma Afronta ao Desenho da Cidade e a Mobilidade Urbana. In: IV Colóquio Brasil-Portugal. Estratégias de Projeto e Intervenção nas Metrôpoles Contemporâneas: Experiências e Perspectivas, 2016,

São Paulo. **Anais eletrônicos.** Disponível em: <[http://portal.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/PORTAL/IV\\_COLOQUIO\\_BRASIL-PORTUGAL/19.pdf](http://portal.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/PORTAL/IV_COLOQUIO_BRASIL-PORTUGAL/19.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SABOYA, Renato Tibiriça de. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** Florianópolis, UFSC, 2007. Tese de Doutorado em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/90032?show=full>>. Acesso em: 23 jun 2017.

SANTOS JÚNIOR, Paulo Marreiro dos. A imposição da modernidade na Manaus da borracha. **Caderno de Pesquisa do CDHIS**, n. 36-37, ano 20, 2007.

SÃO PAULO. **Apelação Cível (AC) 1004516-73.2015.8.26.0114.** Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 10ª Câmara de Direito Privado. Rel. Desembargador Ronnie Herbert Barros Soares. Disponível em: <[https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=11071241&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha\\_f078ebe437db490994358e3950fcd053&vICaptcha=wyyism&noVoVICaptcha=>](https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?conversationId=&cdAcordao=11071241&cdForo=0&uuidCaptcha=sajcaptcha_f078ebe437db490994358e3950fcd053&vICaptcha=wyyism&noVoVICaptcha=>)>. Acesso em: 10 jan. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e direitos fundamentais na constituição federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

\_\_\_\_\_. O direito fundamental à moradia aos vinte anos da constituição federal de 1988: notas a respeito da evolução em matéria jurisprudencial, com destaque para a atuação do Supremo Tribunal Federal. **RBEC**, Revista Brasileira de Estudos Constitucionais, Belo Horizonte, ano 2, n. 8, 2008. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32734-40344-1-PB.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER Tiago. **Estado socioambiental e direitos fundamentais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento Fechado ou Condomínio de Fato.** Curitiba: Juruá, 2007.

SAULE JR., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_. Instrumentos de monitoramento do direito humano à moradia adequada. In: ALFOSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. O Direito à Cidade como Resposta Estratégica à Exclusão Social e à Segregação Espacial. **Magister**, Revista de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n. 20, 2008.

SAULE JR., Nelson; BRUNO, Fernando. **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Polis, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito ambiental constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2013.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Romeu Faria Thomé da. **Direito Ambiental**. Salvador: Jus Podivm, 2015.

SILVA NETO, Walber Angeline da; MARTINS, Tiago Leal Catunda. Cidades são pessoas: o espaço público como garantia constitucional do cidadão. **Revista Ciência e Saberes**, São Luís, FACEMA, v. 2, n. 4, 2016. Disponível em: <<http://www.facema.edu.br/ojs/index.php/ReOnFacema/article/view/223/78>>. Acesso em: 30 out. 2017.

SILVEIRA, Sebastião Sérgio da; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Loteamentos Fechados: Privatização de Espaços Públicos e Escravização dos Moradores. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8 n. 15, p. 133-147, jan-jun 2011. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/211>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva. 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Fobópole: O medo generalizado e a militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

VENERAL, Débora Cristina; NEVES, Marcelo Garcia; REIS, Rafael Pons; SCHIMID, Marcelo Leoni (org.). **Direito ambiental municipal, Direito ambiental internacional, Gestão pública e Sustentabilidade**. Curitiba: InterSaberes, 2014.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. [S.l.: s.n.], 1998. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arqbr/pdf/cepam2.pdf>. Acesso em: 27 set. 2017.

VIZZOTTO, Andrea Teichmann. **Direito Urbanístico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2009.

ZOUEIN, Mauricio. Fotografia na Amazônia: Testemunho do tempo, do passado de alguns, da memória de um povo e da identidade de uma Nação. In: Encontro Regional de História da Anpuh-Rio: Saberes e Práticas Científicas, 2014, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos**. Disponível em: <[http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400271357\\_ARQUIVO\\_FotografiaAmazonia-ANPUH.pdf](http://www.encontro2014.rj.anpuh.org/resources/anais/28/1400271357_ARQUIVO_FotografiaAmazonia-ANPUH.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2018.