



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Aurélio Joaquim da Silva

Condomínio de Lotes:

Natureza jurídica, Fundamentos, Modalidades e Tutela Jurisdicional

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR em Direito, junto ao *Programa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade* do Núcleo de Pesquisa de Direitos Difusos e Coletivos, sob orientação do Prof. Dr. Gilson Miranda Delgado.

São Paulo

2022

Aurélio Joaquim da Silva

Condomínio de Lotes:

Natureza jurídica, Fundamentos, Modalidades e Tutela Jurisdicional

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTOR em Direito, junto ao *Programa Efetividade dos Direitos de Terceira Dimensão e Tutela da Coletividade, dos Povos e da Humanidade* do Núcleo de Pesquisa de Direitos Difusos e Coletivos, sob orientação do Prof. Dr. Gilson Miranda Delgado.

Aprovado em: .../.../...

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gilson Miranda Delgado – PUC/SP

Prof. Dr. Nelson Nery Júnior – PUC/SP

Prof. Dr. Roberto Maia Filho – PUC/SP

Prof. Dr. Sérgio Jacomino – UNESP

Prof. Dr. Ivan Jacopetti do Lago – USP

RESUMO

Condomínio de Lotes: natureza jurídica, fundamentos, modalidades e tutela jurisdicional parte da função social do instituto sob estudo, que inflexiona relações de subordinação e de coordenação do ordenamento jurídico brasileiro, em especial entre a Constituição da República, o Código Civil e a legislação urbanística, ambiental, administrativa, registrária, tributária e consumerista, bem como o microssistema do processo coletivo. O parcelamento do solo é a divisão de uma gleba em lotes. Esses lotes, se organizados sob vida comunitária regulada por um negócio jurídico de caráter normativo denominado convenção, constituirão Condomínio de Lotes. Em suas várias acepções e designações, em sua longa construção histórica, jurisprudencial e doutrinária, Condomínio de Lotes fora, sempre, entendido como parcelamento especial do solo em contraposição a parcelamento de solo convencional, comum, ordinário ou aberto, disciplinado pela Lei Federal nº 6.766/1979. A Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei nº 13.465/2017, que dispôs sobre regularização fundiária rural e urbana, passou a prever, por um lado, o instituto do Condomínio de Lotes: - no Livro III (Direito das Coisas) do Título III (Da propriedade) do Capítulo VII (Do Condomínio Edilício) na Seção IV (Do Condomínio de Lotes) do Código Civil/2002, art. 1.358-A; e, - no § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979. Por outro, o Loteamento Fechado ou de Acesso Controlado, no § 8º do art. 2º da mesma Lei Federal nº 6.766/1979. O presente trabalho conclui que Condomínio de Lotes, em que pese esteja inserido no capítulo do Código Civil/2002 que versa sobre condomínio edilício, tem por natureza jurídica ser parcelamento especial do solo organizado sob forma condominial peculiar e classifica-se sob as modalidades ou espécies de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos próprios, com semelhanças, distinções e reflexos diversos no direito tributário, administrativo, urbanístico e civil. Realizou-se a investigação de forma interdisciplinar pela doutrina do direito civil, urbanístico, ambiental, processual, direitos difusos e coletivos, registral, notarial, administrativo e tributário, cuja metodologia foi pautada pela dogmática abstrata hermenêutica, analítica e pragmática com o objetivo de evidenciar e alcançar natureza jurídica, conceito, fundamentos, definição das modalidades e tutela coletiva do Condomínio de Lotes, de modo a contribuir com efetividade da função social da cidade e adequada implementação do instituto pesquisado, bem como evitar lesão a direito de consumidor e a ordem urbanístico-ambiental de municípios brasileiros.

Palavras-chave: Condomínio de Lotes. Natureza jurídica. Modalidades. Tutela coletiva.

ABSTRACT

Condominium of Lots: legal nature, foundations, modalities and judicial protection is based on the social function of the institute under study, which attracts relations of subordination and coordination of the Brazilian legal system, especially between the Constitution of the Republic, the Civil Code and the urban legislation, environmental, administrative, of registry, fiscal and consumer, as well as the microsystem of the collective process. Land subdivision is the division of a plot into lots. These lots, if organized under community life, regulated by a legal transaction of a normative nature called a convention, they will constitute a Condominium of Lots. In its various meanings and designations, in its long historical, jurisprudential and doctrinal construction, Condominium of Lots had always been understood as a special subdivision of land, as opposed to conventional, common, ordinary or open land subdivision, regulated by Federal Law nº 6.766/1979. Provisional Measure No. 759/2016, converted into Law nº 13,465/2017, which provided for rural and urban land regularization, began to provide, on the one hand, the institute of the Condominium of Lots: - in Book III (Real Law) of the Title III (Ownership) of Chapter VII (Building Condominium) in Section IV (Condominium of Lots) of Civil Code/2002, art. 1358-A; and, - in 7th paragraph of 2nd article of Federal Law No. 6,766/1979. On the other hand, the Closed or Controlled Access Subdivision, in 8th paragraph or 2nd article of the same Federal Law No. 6,766/1979. The present work concludes that Condominium of Lots, in spite of being inserted in the chapter of Civil Code/2002 that deals with building condominium, it has the legal nature of being a special subdivision of the land organized in a peculiar condominium form and it is classified under the modalities or species of Closed Block or Closed Allotment, which have their own legal regimes, with similarities, distinctions and different reflexes in tax, administrative, urban and civil law. The investigation was carried out in an interdisciplinary way by the doctrine of civil, urban, environmental, procedural, diffuse and collective rights, registry, notary, administrative and fiscal, whose methodology was guided by the abstract hermeneutic, analytical and pragmatic dogmatics with the objective of highlighting and achieve its legal nature, concept, foundations, definition of its modalities and collective protection of the Condominium of Lots, in order to contribute to effectivity of the social function of the city and adequate implementation of the researched institute, as well as to avoid damage to consumer rights and the urban and environment order of Brazilian municipalities.

Keywords: Condominium of Lots. Legal nature. Modalities. Collective protection.

Lista de abreviaturas e siglas

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Ação Civil Pública
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
APP	Área de Preservação Permanente
ART	Anotação de Responsabilidade Técnica
art.	Artigo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CC/1916	Lei Federal nº 3.071/1916, Código Civil dos Estados Unidos do Brasil
CC/2002	Lei Federal nº 10.406/2002, que institui o Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CPC	Código de Processo Civil
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil/1988
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
CTN	Código Tributário Nacional
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNA	Federação Nacional dos Arquitetos
FNE	Federação Nacional dos Engenheiros
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LCi	Lei de Condomínio e Incorporação
LOM	Lei Orgânica Municipal
LMI	Lei do Mandado de Injunção
LMS	Mandado de Segurança
LPU	Lei do Parcelamento do solo urbano
LRP	Lei de Registros Públicos
MDF	Movimento em Defesa do Favelado
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
séc.	Século

SEDRO	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
ZHIS	Zona Habitacional de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PENSAMENTO JURÍDICO SOBRE CONDOMÍNIO DE LOTES, NO DIREITO BRASILEIRO	27
2.1	Evolução histórica do pensamento jurídico sobre o tema em estudo e as perspectivas estática e dinâmica do Direito Positivo	29
2.2	Evolução da ciência jurídica sobre Condomínio de Lotes e suas várias acepções	29
2.2.1	Concepções proibitivas sobre Condomínio de Lotes	30
2.2.2	Concepções permissivas sobre Condomínio de Lotes	31
2.3	As várias terminologias sobre Condomínio de Lotes, ao longo do tempo	34
2.3.1	Terminologia que emprega a expressão condomínio horizontal de lotes	34
2.3.2	Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado e condomínio deitado	35
2.3.3	Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado e loteamento horizontal	38
2.3.4	Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado ou condomínio de fato; a proposta da expressão condomínio urbanístico	38
2.3.5	Terminologia que emprega a expressão loteamento fechado como sinônimo de loteamento de acesso controlado	39
2.3.6	Terminologia que emprega a expressão condomínio de terrenos	41
2.3.7	O surgimento da expressão Condomínio de Lotes, prevista na legislação atual	42
2.4	O debate atual sobre Condomínio de Lotes, sua posituação na legislação federal e no Código Civil	44
2.4.1	Condomínio de Lotes e direito como união de normas primárias e secundárias	44
2.4.2	Condomínio de Lotes e aspectos internos e externos da norma	45
2.4.3	Condomínio de Lotes, desconstrução de paradigma e ética na leitura	46
2.4.4	Corrente neoprivatista acerca de Condomínio de Lotes	49
2.4.5	Correntes restritivas acerca de Condomínio de Lotes: Condomínio de Lotes como forma de organização de Quadra Fechada	51
2.4.6	Condomínio de Lotes: gênero de modalidades de parcelamentos do solo especiais	54
2.5	Condomínio de Lotes, sistema normativo e interdisciplinaridade dos ramos do direito	54
2.6	A adequada interpretação da palavra condomínio, quanto se refira a parcelamentos do solo	55
2.7	Condomínio de Lotes e axiologia no ordenamento jurídico	59
2.8	Evolução histórica da jurisprudência sobre o tema	62

2.8.1	A evolução da questão da legalidade e constitucionalidade do controle de acesso perante os tribunais e sua evolução	64
2.8.2	Evolução da questão da legalidade e constitucionalidade da contribuição associativa, na jurisprudência brasileira	65
2.8.3	A virada jurisprudencial, segundo recente decisão do STF sobre o tema da cobrança de contribuição de condôminos em Condomínios de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado	66
2.9	Um novo paradigma para o instituto Condomínio de Lotes	68
3	CONDOMÍNIO DE LOTES: DIVISÃO, CLASSIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DAS MODALIDADES	71
3.1	Condomínio de Lotes e a teoria das classes como fundamento para sua definição, classificação e enquadramento no ordenamento jurídico	72
3.2	Teoria das relações como fundamento para as modalidades de Condomínio de Lotes e sua adequada definição e enquadramento no ordenamento jurídico	79
3.2.1	Características relevantes para a teoria das relações e para a compreensão do instituto Condomínio de Lotes	81
3.3	Relação de identidade	84
3.4	Condomínio de Lotes e Teoria da norma jurídica	85
3.5	Condomínio de Lotes, conceito de imóvel rural e urbano e seus reflexos na classificação do instituto	88
3.6	Condomínio de Lotes, ordenação jurídico-urbanística do solo e reflexos na classificação de Condomínio de Lotes	92
3.7	Modalidades de Condomínio de Lotes em perímetro urbano decorrem da qualificação e classificação jurídica do solo	94
3.8	Das modalidades de Condomínio de Lotes: classificação geral	95
3.9	Condomínio de Lotes localizado em zona urbana	97
3.9.1	Do Condomínio de Lotes <i>stricto sensu</i> , a Quadra Fechada	97
3.9.2	Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado	99
3.10	Condomínio de Lotes decorrente de procedimento de regularização fundiária	100
3.11	Condomínio de Lotes decorrente de usucapião coletivo	101
3.12	Do condomínio urbano simples	102
3.13	Condomínio de Lotes em zona rural	102
3.13.1	Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade rural	103
3.13.2	Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade urbana	105
3.14	Das subespécies de Condomínio de Lotes	107
4	CONDOMÍNIO DE LOTES E LINGUAGEM	109
4.1	Do Condomínio de Lotes	109

4.2	Condomínio de Lotes e realidade	110
4.3	Condomínio de Lotes e relações de subordinação em face da legislação urbanística, ambiental e administrativa	117
4.4	Condomínio de Lotes e relações de coordenação em face da legislação cível, registrária, tributária e consumerista	122
4.5	Da hermenêutica da Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º e art. 36-A, e do CC/2002, art. 1.358-A e parágrafos, sob a perspectiva das relações de coordenação e subordinação no ordenamento jurídico	125
5	CONDOMÍNIO DE LOTES, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	131
5.1	Fundamentos constitucionais do Condomínio de Lotes	132
5.1.1	Condomínio de Lotes, interpretação, integração e aplicação da legislação incidente	135
5.2	Comunhão, compropriedade e condomínio	138
5.2.1	Condomínio, por Lafayette Rodrigues Pereira	139
5.2.2	Condomínio, por Orlando Gomes	140
5.2.3	Condomínio, por Eduardo Espínola	140
5.2.4	Condomínio, por Sílvio de Salvo Venosa	141
5.2.5	Comunhão, compropriedade e condomínio, por Pontes de Miranda	142
5.3	Compropriedade, condomínio comum ou geral e condomínio necessário	144
5.4	Distinção entre condomínio edilício e Condomínio de Lotes	144
5.4.1	Tópica e Condomínio de Lotes	144
5.4.2	Diretrizes teóricas do CC/2002 e Condomínio de Lotes	146
5.4.3	Da hermenêutica do Condomínio de Lotes sob a perspectiva teórica de Nelson Saldanha	149
5.4.4	Da natureza jurídica do Condomínio de Lotes, a partir da interpretação sistemática do art. 1.358-A e dos §§ 7º e 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979: parcelamento do solo especial que se organiza sob forma condominial peculiar	152
5.5	Compropriedade, condomínio de casas térreas ou assobradadas (condomínio deitado) e condomínio de edifícios de dois ou mais pavimentos	154
5.6	Da exegese lógico-dedutiva do Condomínio de Lotes no CC/2002 e na Lei Federal nº 6.766/1979	156
5.6.1	Condomínio de Lotes e incorporação imobiliária	159
5.7	Condomínio de Lotes e legislação urbanística	163
5.8	Condomínio de Lotes e legislação ambiental	164
5.9	Condomínio de Lotes, patrimônio cultural e paisagístico	165
5.10	Condomínios de Lotes e legislações municipais	165
5.11	Condomínio de Lotes, regulação, ordenação e aprovação pelo poder público	166

5.12	Condomínio de Lotes no sistema jurídico e os Capítulos 6, 7, 8 e 9 como desdobramento do presente Capítulo 5	166
6	CONDOMÍNIO DE LOTES E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA	169
6.1	Da construção jurídica da ordem urbana	169
6.2	Estatuto da Cidade e legislação urbanística	172
6.3	Estatuto da Metrópole, Estatuto da Cidade e legislação urbanística	173
6.4	Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade	174
6.5	Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole	176
6.6	Lei Federal nº 6.766/1979 – Parcelamento do solo urbano	180
6.7	Condomínio de Lotes e cidades gêmeas	181
6.8	Lei Federal nº 7.661/1988 - Plano nacional de gerenciamento costeiro	182
6.9	Lei Federal nº 11.124/2005 - Habitação de interesse social	183
6.10	Lei Federal nº 11.445/2007 - Diretrizes nacionais para saneamento básico	184
6.11	Lei Federal nº 11.977/2009 – Minha casa, minha vida	185
6.12	Lei Federal nº 12.305/2010 - Resíduos sólidos	186
6.13	Lei Federal nº 12.587/2012 - Mobilidade urbana	186
6.14	Dos demais textos que integram a legislação urbanística	187
6.15	Da extensão da legislação urbanística que incide sobre Condomínio de Lotes	187
6.16	Da ordem urbanística e sua relação entre o art. 1.358-A do CC/2002 e a Lei Federal nº 6.766/1979	191
7	CONDOMÍNIO DE LOTES E PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	195
7.1	Princípio do desenvolvimento sustentável	196
7.1.1	Conferência das Nações Unidas sobre ambiente humano	197
7.1.2	Conferência das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento	201
7.1.3	Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável	204
7.2	Princípio do desenvolvimento sustentável e CRFB/1988	206
7.3	Subordinação da política de desenvolvimento urbano ao princípio do desenvolvimento sustentável	208
8	CONDOMÍNIO DE LOTES E BEM-ESTAR DOS HABITANTES DA CIDADE	217
8.1	Sustentabilidade, território municipal e função social das cidades	217
8.2	Bem-estar dos habitantes da cidade	221
8.2.1	Do <i>bem-estar</i>	221
8.2.2	Do habitante da cidade e da cidade	223
8.2.3	Do <i>bem-estar</i> e do bem comum	226

8.3	Garantia de bem-estar por meio de planejamento	227
8.4	Garantia de bem-estar por meio de ordenação e controle do uso do solo	228
8.5	Garantia de bem-estar por meio de adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental	228
8.6	Garantia de bem-estar por meio de proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico	229
8.7	Garantia de bem-estar por meio de audiência pública, em processo de implantação de empreendimento ou atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população	230
8.8	Garantia de bem-estar por meio de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda	231
8.9	Garantia de bem-estar por meio de estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais	231
9	CONDOMÍNIO DE LOTES E PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE	233
9.1	Condomínio de Lotes, gestão democrática e acesso universal à cidade	233
9.2	Cidade imaginada, Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável	235
9.3	Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade	236
9.4	Cidade imaginada e seu imaginário	237
9.5	Cidade urbanificada	237
9.6	Cidade sustentável	243
9.6.1	Cidade sustentável e direito à cidade	245
9.6.2	Cidade sustentável: ambiente cultural	247
9.6.3	Cidade sustentável: ambiente construído	249
9.6.4	Cidade sustentável: ambiente natural	249
9.7	Cidade e pleno desenvolvimento de suas funções sociais	249
9.7.1	Pleno desenvolvimento e <i>funções sociais lato sensu</i>	250
9.7.2	Funções sociais <i>stricto sensu</i>	251
9.8	Direito à terra urbana sustentável	253
10	CONDOMÍNIO DE LOTES: INSTITUIÇÃO E CONVENÇÃO	259
10.1	Da justificação interna e externa da instituição e da convenção de Condomínio de Lotes e os reflexos em suas modalidades e espécies que possuem regimes jurídicos diferenciados	260
10.2	Diferença entre instituição e constituição de Condomínio de Lotes	263

10.3	Da instituição do Condomínio de Lotes entendida como ato jurídico	269
10.4	Da natureza jurídica e da relevância da convenção de Condomínio de Lotes	273
10.5	Autonomia privada, instituição e constituição de Condomínio de Lotes	278
10.6	Condomínio de Lotes: Quadra Fechada (síndico); Loteamento Fechado (associação de moradores)	282
11	CONDOMÍNIO DE LOTES, LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA E APROVAÇÃO PELO PODER PÚBLICO	285
11.1	Condomínio de Lotes e modelo brasileiro de federalismo	285
11.2	Condomínio de Lotes e legislação administrativa federal	290
11.3	Condomínio de Lotes e legislação administrativa estadual	290
11.4	Condomínio de Lotes, legislação administrativa municipal	294
11.5	Condomínio de Lotes e competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial	295
11.6	Planejamento e controle do uso do solo urbano	295
11.7	Parcelamento e ocupação do solo urbano	301
11.8	Aplicação sistemática do ordenamento pelo poder público jurídico e Condomínio de Lotes	302
11.9	Relações de subordinação e coordenação na aplicação da legislação urbanística, ambiental e administrativa e sua incidência sobre Condomínio de Lotes	303
11.10	Da elaboração de projetos e da aprovação de Condomínio de Lotes, suas modalidades e da incidência do ordenamento jurídico	303
11.11	Aplicação do princípio da eficiência em procedimento de elaboração e aprovação de projeto de Condomínio de Lotes	305
12	CONDOMÍNIO DE LOTES E DIREITO TRIBUTÁRIO	307
12.1	Direito Tributário e linguagem	308
12.2	Condomínio de Lotes e pressupostos constitucionais e legais da regra matriz de IPTU e ITR: da teoria ou critério para diferenciação entre imóvel urbano e rural	309
12.3	Condomínio de Lotes e pressupostos constitucionais e legais da regra matriz de ITBI	313
12.4	Condomínio de Lotes e base de cálculo de IPTU e ITBI	318
12.4.1	Condomínio de Lotes <i>stricto sensu</i> (Quadra Fechada): do IPTU e do ITBI	318
12.4.2	Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Urbana ou de Expansão Urbana: do IPTU e do ITBI	319
12.4.3	Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação urbana: do IPTU e do ITBI	320

12.5	Pressupostos constitucionais e legais da regra matriz do ITR	320
12.5.1	Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação rural: do ITR e do ITBI	327
13	CONDOMÍNIO DE LOTES E TUTELA JURISDICIONAL	329
13.1	Microssistemas jurídicos, Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva	330
13.2	Condomínio de Lotes e relação entre direito material e processual	333
13.3	Condomínio de Lotes e direitos coletivos	334
13.3.1	Condomínio de Lotes e direitos difusos	337
13.3.2	Condomínio de Lotes e direitos coletivos <i>stricto sensu</i>	338
13.3.3	Condomínio de Lotes e direitos individuais homogêneos	339
13.4	Condomínio de Lotes, direitos coletivos e ação coletiva	341
13.4.1	Ações pseudoindividuais	342
13.4.2	Ações pseudocoletivas	343
13.5	Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva de ato da administração pública	344
13.5.1	Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional em ato administrativo vinculado	345
13.5.2	Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva em ato administrativo discricionário	346
13.5.3	Condomínio de Lotes, moralidade administrativa e princípio do dever de boa administração	348
13.5.4	Condomínio de Lotes, consensualidade administrativa e prevenção de litígios	351
13.6	Condomínio de Lotes, relação entre direito ambiental e urbanístico e ações coletivas	353
13.6.1	Condomínio de Lotes, patrimônio cultural, histórico e paisagístico e ações coletivas	354
13.6.2	Condomínio de Lotes e Direito do Consumidor	355
13.6.3	Condomínio de Lotes e responsabilidade civil	355
13.7	Condomínio de Lotes e microssistema do processo coletivo	355
13.7.1	Condomínio de Lotes e instrumentos processuais destinados à tutela de direitos coletivos	356
13.7.1.1	Ação civil pública	357
13.7.1.2	Ação popular	358
13.7.1.3	Mandado de segurança	361
13.7.1.4	<i>Habeas data</i>	369
13.7.1.5	Mandado de injunção	374
13.7.2	Condomínio de Lotes, direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e tutela inibitória	378

13.7.2.1	Condomínio de Lotes e direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva	379
13.7.2.2	Condomínio de Lotes e tutela inibitória	381
14	CONCLUSÕES	385
14.1	Conclusões gerais	385
14.2	Conclusões específicas	396
14.2.1	Conclusões sobre Condomínio de Lotes e axiologia no ordenamento jurídico	396
14.2.2	Conclusões quanto à natureza jurídica de Condomínio de Lotes	396
14.2.3	Conclusões relativas à hermenêutica da Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º e art. 36-A, e do CC/2002, art. 1.358-A e parágrafos, sob perspectiva de relações de coordenação e subordinação no ordenamento jurídico	397
14.2.4	Conclusões quanto à exegese lógico-dedutiva do Condomínio de Lotes no CC/2002 e na Lei Federal 6.766/1979	399
14.2.5	Conclusões sobre Condomínio de Lotes e incorporação imobiliária	399
14.2.6	Conclusões sobre instituição, aprovação pelo poder público e convenção de Condomínio de Lotes	399
14.2.7	Conclusões sobre tributação em Condomínio de Lotes	401
14.2.7.1	Condomínio de Lotes localizado em zona urbana: do IPTU e do ITBI	401
14.2.7.2	Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em zona rural com destinação urbana: do IPTU e ITBI	403
14.2.7.3	Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação rural: do ITR	403
14.2.8	Conclusões sobre Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva	404
	REFERÊNCIAS	405
	ANEXO	429

1 INTRODUÇÃO

Parcelamento de solo é divisão de gleba em lotes, que passam a ter vida autônoma, com acesso direto a via pública. A gleba parcelada perde sua individualidade, sua caracterização originária, dando nascimento a várias parcelas individualizadas, que recebem o nome de lotes. Se organizados sob vida comunitária, regulada por negócio jurídico de caráter normativo, esses lotes passam a constituir-se em Condomínio de Lotes, com natureza jurídica de parcelamento de solo, organizado sob forma condominial peculiar.

Condomínio de Lotes é fenômeno social e jurídico existente, há muito tempo, no Brasil, talvez desde o início de sua fundação e, posteriormente, por exemplo, na forma das antigas “vilas fechadas por portaria”, muito conhecidas na cidade de São Paulo.

Há cinco décadas, passou a florescer, em arredores de grandes cidades e capitais, no processo que coincide com êxodo rural e inchaço de centros urbanos brasileiros.¹

Os Condomínios de Lotes foram sendo materializados na realidade social através do exercício da autonomia privada em uma simbiose entre as normas e regras do parcelamento do solo urbano e do condomínio edilício, numa relação analógica e de coordenação e subordinação normativa.

Municípios, em todo Brasil, e no exercício de sua competência de regular os seus territórios, passaram a regulamentar o novo fenômeno jurídico, por meio de inúmeras leis municipais, nominando-o por várias terminologias, tais como: Condomínio Fechado, Loteamento Fechado, Condomínio Urbanístico, Condomínio de Terrenos, Loteamento de Acesso Controlado, Condomínio de Lotes.²

A palavra condomínio tem, pois, significado conotativo mais amplo de que compropriedade³ _⁴. Pode referir-se tanto ao aspecto físico e estrutural do condomínio geral, de frações ideais (CC, arts. 1.314 a 1.330), como do condomínio edilício ou especial (CC, arts.

¹ V. Capítulo 2: história do pensamento jurídico acerca de Condomínio de Lotes, no Brasil.

² V. capítulo 2, seção 2.3.

³ A palavra condomínio acoplada a lote, como unidade imobiliária de loteamento fechado, passou a ter um novo significado, qual seja, corresponsabilidade, coobrigação, dever de cooperação quanto a interesses comuns, dando nova qualificação jurídica sobre esta espécie de propriedade.

⁴ Conotação e denotação, aplicados a este tema, serão estudados no capítulo 3. Quanto a Condomínio de Lotes, houve, como se demonstra neste trabalho, evolução significativa das expressões “condomínio”, “loteamento fechado”, “condomínio de lotes”, “condomínio de terrenos”, “quadra fechada”. A partir da perspectiva do presente trabalho, ora se usam estas expressões em sentido denotativo (literal), ora em sentido conotativo (figurado), dependendo sentido e contexto empregados. Por exemplo: Loteamento Fechado é expressão conotativa, pois, é modalidade de Condomínio de Lotes com acesso controlado e não propriamente fechado; o próprio termo Condomínio de Lotes, dependendo da perspectiva, ora é denotativo (literal), ora, conotativo (figurado), pois, há uma ressignificação quanto à sua figura condominial em relação a condomínio geral e condomínio edilício.

1.331 a 1.358). Mas pode, também, referir-se a modo de vida em condomínio, regulação da vida condominial, obrigações e custeios condominiais, ocorrendo, então, ressignificação.

No Capítulo no qual o CC/2002 trata de *condomínio edilício*, enxertou-se o *condomínio de lotes*, que consignou ser regido por regras de condomínio edilício, desde que *respeitada a legislação urbanística*. No § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, acrescentado pela Lei Federal nº 13.465/2017, dispôs-se que lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lotes.

Interpretação/aplicação de *respeitada a legislação urbanística* constitui desafio hermenêutico, pois, no caso do *condomínio de lotes, em terrenos*, pode haver *lotes*. No caso do *condomínio edilício*, em *edificações*, pode haver *apartamentos, escritórios etc.* de utilização independente.

A expressão *condomínio edilício* tem como referente edificação e não lote. Edificação é construída sobre lote, contudo, condomínio edilício é, ao mesmo tempo, forma de compropriedade e forma de convivência e organização coletiva e condominial, em que os condôminos se organizam sob regulamento (convenção) e custeiam despesas internas.

Assim, não se pode dizer que Condomínio de Lotes seja condomínio edilício ou modalidade deste, nem que sejam iguais, somente porque aquele fora, topograficamente, inserido no Capítulo do Código Civil que rege condomínio edilício.⁵ Assemelham-se, apenas e em termos gerais, por raciocínio analógico (ou *a simili*), no que diz respeito a estruturação condominial, vida comunitária, necessidade de regulação interna por convenção ou regulamento e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns.

Um nome geral denota uma classe de objetos que apresentam o mesmo atributo. Neste sentido, atributo significa a propriedade que certo objeto manifesta e todo nome, cuja significação está constituída de atributo, é, em potencial, o nome de um número indefinido de objetos. Portanto, todo nome, geral ou individual, cria uma classe de objetos. Um nome geral é introduzido no discurso em face da necessidade de palavra que denote determinada classe de objetos e de seus atributos peculiares.

Por isso, Condomínio de Lotes é nome geral que forma uma classe de objetos com o mesmo atributo, qual seja, o de estruturarem-se sob forma condominial, coletiva, com regulação interna e custeio de despesas comuns, cuja significação pode, potencialmente, nominar número indefinido de objetos.

⁵ Observe-se que o art. 1.358-A fora inserido no capítulo VII do título III do Código Civil que disciplina o condomínio edilício pela Medida Provisória nº 759, de 2016, convertida na Lei 13.466/2017.

Gênero compreende espécie. Disto, decorre que gênero denota mais que espécie ou é predicado de número maior de indivíduos. Em contraponto, espécie deve conotar mais que gênero, pois, além de conotar os atributos que gênero conota, apresenta um *plus* de conotação que é, justamente, a diferença ou diferença específica. Por isso, a expressão geral Condomínio de Lotes é gênero que denota parcelamento do solo especial estruturado sob a forma de convivência, regulação interna e custeio condominial. Suas espécies conotam atributos específicos, uma vez que, por exemplo, podem instalar-se em áreas urbanas urbanificadas, ou seja, que já passaram pelo processo urbanístico de loteamento ou desmembramento e cumpriram todas as suas exigências legais e, nesse caso, ter-se-á a subclasse Condomínio de Lotes *stricto sensu*, a Quadra Fechada, que mais se aproxima de condomínio edilício, na medida em que, internamente, não haveria vias públicas, mas vias de passagem particulares e não, propriamente, rua ou avenida; e, por isso, compõem frações ideais de lotes. Quando estruturam-se em, por exemplo, áreas urbanas não urbanificadas, impondo que sua aprovação se submeta ao processo urbanístico da Lei Federal nº 6.766/1979 e a suas exigências normativas. Nesse caso, ter-se-á a modalidade de Condomínio de Lotes de acesso controlado (Loteamento Fechado), em que as vias internas (ruas ou avenidas) serão, sempre, públicas com concessão administrativa de uso, controle e cuidado a condôminos, por meio de Associação de Moradores ou condôminos.⁶

A modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes, por aproximar-se ou assemelhar-se mais a regime jurídico do condomínio edilício, admite que áreas comuns internas integrem fração ideal de lote. Contudo, mesmo essa espécie de Condomínio de Lotes não se confunde e não pode ser entendida como condomínio edilício, pois não exige, necessariamente, edificação no lote (unidade imobiliária) para sua aprovação pelo poder público municipal.

No Congresso Nacional, tramitaram, por várias décadas, projetos de lei com o objetivo de positivar Condomínio de Lotes no âmbito na legislação urbanística, especificamente na Lei Federal nº 6.766/1973, com a denominação de Condomínio Urbanístico. O parlamento realizou audiências públicas para debater sua melhor regulação, mas não se chegou a concertação que permitisse aprovação de lei federal que regulasse o novo instituto de forma adequada e que atendesse a ordem urbanística e ambiental e a função social da cidade e da propriedade.⁷⁻⁸

⁶ V. seções ou tópicos 2.9, 3.9.1, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

⁷ V. subseção 2.3.4.

⁸ BRASÍLIA: Câmara dos Deputados. *Parlamento do solo urbano: audiências públicas e legislação*. Coordenação de Publicações, 2003. 166 p. (Série parlamentar; nº 230).

Em 2016, fora editada a Medida Provisória nº 759, que dispunha sobre regularização fundiária rural e rural e alterava várias leis, dentre elas o Código Civil e a Lei Federal nº 6.766/1979, e passou a prever, nestes diplomas, o instituto do Condomínio de Lotes. Em seguida, retromencionada medida provisória converteu-se na Lei Federal nº 13.465/2017.

Com essa alteração legislativa, passou-se a prever a figura do Condomínio de Lotes no Código Civil brasileiro [art. 1.358-A (Seção IV – Do Condomínio de Lotes), Capítulo VII (Do Condomínio Edilício), do Título III (Da propriedade), Livro III (Direito da Coisas)]. Também fora inserida figura do Condomínio de Lotes no § 7º da Lei Federal nº 6.766/1979 e o Loteamento Fechado ou de Acesso Controlado no §8º de retrocitado diploma legal.

Condomínio de Lotes, em suas várias acepções e designações⁹, na sua construção histórica, jurisprudencial e doutrinária, sempre fora entendido como parcelamento especial do solo em contraposição a parcelamento solo convencional, comum, ordinário ou aberto, disciplinado pela Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU).

Com as alterações legislativas promovidas pela Medida Provisória nº 759/2016, alocadas no Capítulo do Código Civil dedicado a Condomínio de Edilício, muitos juristas passaram a compreendê-lo como modalidade ou espécie de Condomínio Edilício e não como parcelamento especial do solo, organizado sob forma condominial diferenciada, ressignificado pela evolução histórica, doutrinária e jurisprudencial.¹⁰

Porém, por referir-se a lote – e lote é unidade de parcelamento de solo urbano –, Condomínio de Lotes, em todas as suas modalidades, não pode enquadrar-se como nova forma de condomínio edilício ou de incorporação imobiliária. Ao contrário, trata-se de parcelamento do solo especial, organizado sob forma condominial peculiar, e, conforme o caso, será ora verdadeiro loteamento fechado ou com acesso controlado sob forma condominial (V. subseção 3.9.2); ora modalidade ou espécie denominada Quadra Fechada (V. subseção 3.9.1), cujos fundamentos teóricos e jurídicos estão elaborados ao longo deste trabalho, sob primas e aspectos diversos.

Assim, o presente trabalho pesquisa e demonstra que a natureza jurídica do Condomínio de Lotes é a de parcelamento especial do solo¹¹, aproveitando-se do condomínio edilício, por analogia, a convenção de condomínio¹², com as adaptações necessárias, da qual decorrem obrigações reais ou *propter rem* em relação a custeio de despesas internas e a

⁹ V. capítulo 5.

¹⁰ V. capítulo 2, seções e subseções 2.2 a 2.4.6.

¹¹ V. capítulos 2 e 3.

¹² V. capítulo seção 2.6 e capítulo 10.

organização e limitações urbanístico-ambientais publicizadas, no ato de instituição do empreendimento e registro no respectivo Cartório de Imóveis, em seu Livro 03 e averbações por estrato e em resumo em cada uma das matrículas dos lotes.

Equiparação entre empreendedor e incorporador, apontada no inciso II do § 2º do art. 1.358-A do CC¹³, possui dois aspectos. Primeiro, quanto a parcelamento do solo especial em si, não difere, substancialmente, do que dispunha o Decreto-lei nº 271/1967, art. 3º, que visa, apenas, a defesa de adquirente de lote; não visa, genericamente, a aplicar, em hermenêutica extensiva, regra condominial de partes de gleba loteada (via de circulação, por exemplo) a unidade imobiliária (lotes), pois tal procedimento ofenderia normas de ordem pública (urbanísticas, ambientais, administrativas *etc.*), salvo, em parte, na modalidade ou espécie Quadra Fechada¹⁴. Segundo, ao dispor que aplica, no que couber, regime jurídico de incorporação imobiliária, quer dizer que, uma vez aprovada qualquer modalidade de Condomínios de Lotes, poder-se-á ocorrer incorporação imobiliária em lote ou conjunto de lotes contidos em tais empreendimentos¹⁵ e não que Condomínios de Lotes, como empreendimentos, sejam incorporações imobiliárias, pois, são parcelamentos do solo especiais e não condomínio edilícios.¹⁶

Sob o aspecto da intertextualidade interna ou intrajurídica, Condomínio de Lotes pode e deve ser estudado à luz de diversos ramos do direito e, no que tange a estes, compreendidos sob o método das relações de subordinação e de coordenação, quanto à aplicação das leis que incidem sobre o mesmo.¹⁷

O gênero Condomínio de Lotes, ou seja, o parcelamento do solo que se organiza sob a forma de convivência condominial, ocorre em áreas rural, em transição de rural para urbana, urbana ou de expansão urbana, que, por sua vez, pode estar urbanificada ou não urbanificada, engloba modalidades de que, em face do sistema jurídico, em vista de sua localização e extensão, resultam relações intersubjetivas e jurídicas distintas. Que, no perímetro urbano, Condomínio de Lotes pode ocorrer em área urbanificadas ou não urbanificada. Se em área urbanificada, restringir-se-á à Quadra Fechada, assemelhando-se a condomínio edilício. Se em gleba não urbanificada, submeter-se-á, na sua totalidade, à Lei Federal nº 6.766/1979, na forma

¹³ Código Civil, art. 1.358-A, § 2º, inciso II, dispõe que se aplica, no que couber, a condomínio de lotes o regime jurídico de incorporação imobiliária de que trata o Capítulo I do Título II da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se empreendedor a incorporador quanto aos aspectos civis e registrários. (Incluído Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

¹⁴ Ver subseção 3.9.1

¹⁵ V. subseção 5.6.1: “Condomínio de Lotes e incorporação imobiliária”.

¹⁶ V. Capítulos 3, 4 e 5.

¹⁷ V. capítulos 4 e 5.

de Condomínio de Lotes de acesso controlado (Loteamento Fechado), que, por sua vez, admite subespécies, tais como Condomínios de Lotes de Acesso Controlado residenciais, comerciais, mistos (residenciais e comerciais), industriais, cemitérios, com incorporação simultânea ou não ao parcelamento *etc.* Ou seja, há *n* possibilidades e soluções distintas, com reflexo e incidência também distintos, em intensidade e extensão, da legislação urbanística, ambiental, tributária, consumerista e administrativa. Em suma, não se pode admitir que Condomínio de Lotes seja igualado a condomínio edilício; nenhuma espécie de Condomínio de Lotes é igual a condomínio edilício e nem este guarda identidade com aquele.

Para tanto, a pesquisa inaugura-se, no Capítulo 2, com análise da evolução histórica, na doutrina e jurisprudência brasileiras, das últimas quatro ou cinco décadas, do fenômeno jurídico denominado *Condomínio de Lotes*.

No Capítulo 2, ao historiar a evolução do pensamento jurídico acerca de Condomínio de Lotes, observa-se que foram utilizados: a) raciocínio por analogia (ou *a simili*), pois a figura do Loteamento Fechado fora construída utilizando-se, por analogia, a ideia da convenção do condomínio edilício, até sua inclusão na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º; b) raciocínio a contrário, os argumentos *a fortiori* (*a maiore ad minus* e *a minori ad maius*) foram utilizados para justificar fechamento de loteamento sob prisma de segurança, qualidade de vida *etc.*; c) *argumentum ad absurdum*; utilizado para justificar: - controle de acesso, sem ferir liberdade de locomoção; - necessidade de Associação de Moradores; e, - obrigatoriedade de contribuição com despesas não ser incompatível com a liberdade do direito de associação. Assim, por meio do uso desses instrumentos interpretativos fora sendo, paulatinamente, construída a nova figura jurídica cuja evolução durou décadas e ainda continua a evoluir.

O Capítulo 3, justificando as supramencionadas menções a Quadra Fechada e Loteamento Fechado, propõe uma divisão, classificação e definição das modalidades de Condomínio de Lotes.

O Capítulo 4, admitindo que, assim como qualquer enunciado jurídico, o CC/2002 é sistema de comunicação entregue ao intérprete, estuda Condomínio de Lotes como fenômeno de linguagem. Sob esse ponto de vista, o CC/2002 limita-se a, no caso do Condomínio de Lotes, noticiar que admite divisão de gleba para fins de dois tipos de propriedade: - partes submissas à propriedade exclusiva (lotes); e, - partes sujeitas à propriedade comum dos donos dos lotes, os condôminos, sendo que a presente investigação conclui existir compropriedade apenas na espécie ou modalidade Quadra Fechada.

A parca informação fornecida pelo legislador serve de motivo para, por um lado, apreender o sentido das palavras que formam a expressão *condomínio de lotes* e, por outro,

produzir a hermenêutica do art. 1.358-A do CC/2002. Tais são as premissas que permitem conceituar Condomínio de Lotes: - ato jurídico de instituição que, no plano de validade, se submete, por força de *relações de subordinação*, a incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo; e, - negócio jurídico que, no plano da eficácia, estabelece relação jurídica regida, por força de *relações de coordenação*, por legislação cível, registrária, tributária e consumerista.

O Capítulo 5 parte de distinções entre comunhão, compropriedade e condomínio para, em seguida e como objetivo geral, analisar Condomínio de Lotes em face do sistema jurídico. Especificamente, toma o art. 1.358-A do CC/2002 como norma geral impulsionada pelos arts. 182 e 225 da CRFB/1988, para compreender o Condomínio de Lotes em face de: - legislação urbanística; - legislação ambiental; - legislação municipal; e, - fundamentos constitucionais. As conclusões do Capítulo 5 aperfeiçoam o núcleo interno, fundado em estudos linguísticos, da presente Tese e a impulsionam para seu núcleo externo, que se inicia pelo estudo de *relações de subordinação* entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, ambiental e administrativa e coordenação com outros instrumentos normativos.

Como ponto de partida, retornou-se à noção tradicional de condomínio para uma aferição de contraste entre a comunhão *pro indiviso* clássica e a fórmula moderna da divisão-indivisão dos edifícios coletivos, pois se trata de novo regime de condomínio e diferencia do velho. Da mesma forma, Condomínio de Lotes é um novo instituto em que a modalidade ou espécie Quadra Fechada se assemelha ao condomínio edilício, mas com este não se confunde, pois não é condição essencial para sua existência edificação nos lotes que serão unidades de propriedade exclusiva.¹⁸ Nem se fala na modalidade ou espécie Loteamento Fechado, que, em nada, se assemelha a condomínio edilício, salvo na questão da convenção de condomínio, que se lhe aplica por analogia.¹⁹

Condomínio edilício é condomínio especial distinto dos condomínios tradicionais estudados nos tópicos anteriores. Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial organizado sob gestão condominial, expressão esta que possui nova resignação²⁰, no sentido de vida comunitária regulada por convenção e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns. Na modalidade ou espécie Quadra Fechada²¹, o Condomínio de Lotes se assemelha

¹⁸ V. seção 3.8, subseção 3.9.1 e seção 4.5.

¹⁹ V. subseções 3.9.2 e seção 4.5.

²⁰ V. seções 2.6., 2.7 e 2.9.

²¹ V. subseção 3.9.1.

muito ao condomínio edilício, mas deste diferencia-se, pois seu lote não necessita, obrigatoriamente, possuir edificação como condição de projeção e aprovação.

Condomínio edilício incide sobre edificação na qual haja partes comuns e partes exclusivas. São partes comuns, nesse tipo de edificação: solo, estrutura do prédio, telhado, sistema geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, sistemas de calefação e refrigeração centrais, entre outras, inclusive acesso. As partes sujeitas a domínio singular estão elencadas, em rol exemplificativo, no § 1º do art. 1.331 do CC/2002, da seguinte maneira: “apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas”²².

Diferentemente de Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade ou espécie Quadra Fechada, propriedade horizontal ou condomínio especial por unidades autônomas compreende o sistema em que a lei considera a edificação ou o conjunto de edificações como um todo, dividido este em unidades dotadas de autonomia e, como tais, objetivamente consideradas, porém ligadas indissolivelmente às respectivas frações ideais do terreno.

Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade Quadra Fechada, apesar de aproximar-se, em vários aspectos, distingue-se no entanto, do condomínio edilício pois é requisito fundamental deste que, tal como resultante da lei e assentado na doutrina, suas unidades se encontrem reunidas em edifício ou conjunto de edificações. No Condomínio de Lotes, em todas suas modalidades, espécies e subespécies, existem lote sem edificação, não sendo pressuposto edificação em lote como unidade imobiliária para instituição e aprovação pelo poder público.

No condomínio edilício, há unidade jurídica da propriedade horizontal; a conjugação da propriedade exclusiva e da copropriedade sempre vem acompanhada de edificação concernente à propriedade exclusiva. No Condomínio de Lotes, edificação na propriedade exclusiva não é requisito imprescindível, em nenhuma de suas modalidades ou espécies.

O Condomínio de Lotes é estudado no sistema jurídico brasileiro, no Capítulo 5, e nos Capítulos 6 a 9, que, de certa forma, são desdobramentos do presente Capítulo.

O núcleo externo possui dois conjuntos. O primeiro, formado pelos Capítulos 6, 7, 8, 9 e 11, que cuidam de temas afetos a incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo que, por força de relações de subordinação, submetem o ato de instituição do Condomínio de Lotes. O segundo, formado pelos Capítulos 10, 12 e 13 atinentes a aplicação, em razão de relações de coordenação, da legislação registrária, tributária e consumerista à relação jurídica estabelecida pelo negócio jurídico Condomínio de Lotes.

²² BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

O Capítulo 6 investiga a relação entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, que possui força subordinativa e coordenativa com a legislação ambiental. Para tanto, produz, em três etapas, o significado da expressão *legislação urbanística*. Em primeiro lugar, distinguindo os enunciados jurídicos básicos que a constituem. Em seguida, percebendo que a legislação urbanística não se limita a essa base. Por fim, observando que a legislação urbanística circunda os objetos modificados ou revogados pelos enunciados básicos. Por fim, o Capítulo 6 distingue, entre os enunciados jurídicos que constituem a legislação urbanística, a Lei Federal nº 6.766/1979 para estudar sua relação com Condomínio de Lotes, uma vez que referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama compreender *lotes* à luz do texto que os concebem.

O Capítulo 7 estuda Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, identifica que, no tocante a espaço e território – *urbs* e *civitas* – do Condomínio de Lotes, a Conferência/1972 (Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo) fez ecoar sobre eles o apelo a planejamento que lhe é inerente, pugnando por sua aplicação a assentamentos humanos e urbanização, com vistas a evitar efeitos adversos sobre o ambiente e a obter o máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. Por seu turno e quanto ao lugar do Condomínio de Lotes, a Conferência/2012 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20) reconheceu que cidade planejada pode promover sociedade econômica, social e ambientalmente sustentável. Com esses pressupostos, o princípio do desenvolvimento sustentável está insculpido na CRFB/1988, art. 225, no Capítulo do Meio Ambiente, no âmbito da Ordem Social, que, destinado a resguardo de gerações, subordina a política de desenvolvimento urbano, posto que é de aplicação imediata.

Os Capítulos 8 e 9 articulam-se com aquilo que, no Capítulo 7, restou evidenciado quanto à subordinação pelo princípio do desenvolvimento sustentável à ordenação contida no art. 182 da CRFB/1988, rezando que, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, é objetivo da política de desenvolvimento urbano garantir o bem-estar de seus habitantes. Nesse horizonte, o Capítulo 8 trata da relação entre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade e estuda como o Estatuto da Cidade/2001 pretende efetivar esse objetivo. E o Capítulo 9 investiga relações entre Condomínio de Lotes e a exigência urbanístico-ambiental concernente à ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

O Capítulo 10 fundamenta-se no inciso I do § 2º do Código Civil/2002 para afirmar que qualquer modalidade de Condomínio de Lotes deve instituir-se por projeto urbanístico aprovado por município e regular-se, internamente, por convenção de condomínio, ato

normativo da vida comunitária ou condominial, respeitadas a legislação urbanística e a lei municipal de uso e ocupação do solo. Por meio da instituição, o empreendedor submete gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes, estabelecendo as partes que constituem propriedade exclusiva e as que constituem propriedade comum. Por meio da convenção, acertam, em âmbito particular, as minúcias da vida comunitária. Isso, porque Condomínio de Lotes é instituto de natureza urbanística cujas condição de eficácia e aplicabilidade são subordinadas e coordenadas pela regulação e aprovação de sua instituição (projeto urbanístico) pelo Poder Público Municipal, instruído, sucessiva e simultaneamente, por convenção de condomínio, os quais devem, em seguida, ser registrados em Cartório de Imóveis para terem publicidade registral e adquirirem efeitos *erga omnes* e caráter normativo.

O Capítulo 11 dedica-se à aprovação do Condomínio de Lotes pelo poder público. Estuda, em primeiro lugar, questões relativas ao modelo brasileiro de federalismo que, enlaçando, indissolúvelmente, União, Estados, Municípios e Distrito Federal, vislumbra, via crescimento econômico e social, desenvolvimento regional e término de disparidades entre Estados. Para atingir tais fins, confere-se à União competência privativa para legislar sobre, naquilo que interessa a Condomínio de Lotes, direito civil, trânsito e transporte e registros públicos, sendo que qualquer delas poderá ser objeto de lei complementar federal autorizando os Estados a legislar sobre questões específicas. Tal estudo complementa-se com apontamentos sobre legislação administrativa federal, estadual e municipal. Quanto a essa, o Capítulo 11 detalha, sobretudo, a competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, planejamento e controle do uso do solo urbano e, por fim, parcelamento e ocupação do solo urbano.

O Capítulo 12 estuda relações de coordenação entre Condomínio de Lotes e legislação tributária, no caso de IPTU, ITBI e ITR, a partir da teoria da regra-matriz tributária de incidência.

O Capítulo 13 estuda a tutela jurisdicional do Condomínio de Lotes sob o aspecto da tutela coletiva, em várias situações que incidem o microssistema ou subsistema do direito coletivo, uma vez que se trata de instituto interdisciplinar a direito ambiental, do consumidor, tributário, administrativo, urbanístico *etc.* e nas situações em que possa haver lesão ou ameaça de lesão ao disposições do ordenamento jurídico de retromencionadas áreas do direito material coletivo e em que se possa utilizar a ação coletiva correspondente à tutela do direito lesado ou ameaçado de lesão. Conclui-se que a tutela inibitória, destinada a evitar lesões individuais ou coletivas, é o instrumento mais adequada a ser utilizado, uma vez que Condomínio de Lotes

tem natureza urbanístico-ambiental a ser protegido pelo princípio ambiental da precaução, com responsabilidade objetiva imprescritível.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO PENSAMENTO JURÍDICO SOBRE CONDOMÍNIO DE LOTES, NO DIREITO BRASILEIRO

Parcelamento do solo é divisão de gleba em lotes, que passam a ter vida autônoma, com acesso direto à via pública.²³ A gleba parcelada perde sua individualidade, sua caracterização originária, dando nascimento a várias parcelas individualizadas, que recebem o nome de lotes. Daí a denominação de loteamento. Parcelamento para fins urbanos, ou parcelamento urbanístico, destina-se a integrar gleba à cidade, permitindo que ela passe a ter usos urbanos, ou seja, uso residencial, comercial, industrial e institucional.²⁴

Em loteamento, o terreno loteado perde sua individualidade objetiva, transformando-se em lotes, que se individualizam como unidades em si mesmas; inexistente estado e pluralidade de comunhão; cria-se bairro, cujo equipamento urbano (inclusive vias, estradas e caminhos, tornados públicos a partir de registro imobiliário) passa a participar do sistema viário local e do orbe municipal.²⁵

Sob a perspectiva das áreas públicas que se criam com loteamento, o Poder Público adquire bens, por força de lei ou *ministerio legis*, ou seja, a transferência dominial desses bens é *ex lege*. Aprovado o loteamento pela municipalidade, espaços livres, as vias e praças, assim como outras áreas destinadas a equipamentos urbanos, tornam-se inalienáveis; e, com registro do loteamento, transmitem-se, automaticamente, ao domínio público do Município, com a afetação ao interesse público especificado no Plano do Loteamento. Tal transferência de bens ao domínio público e sua afetação a fins públicos indicados no Plano do Loteamento independem de qualquer ato jurídico de natureza cível ou administrativa (escritura ou termo de doação) ou ato declaratório de afetação (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22).²⁶

²³ Lei Federal nº 6.766 dispõe que: a) o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais (art. 2º, caput); b) que 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 (art. 2º, § 1); c) que considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe (art. 2º); d) que lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes (art. 2º, § 7º, incluído pela Lei 13.465/2017).

²⁴ GASPARINI, Diogenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 09-25 e p. 110/112; AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*. 3. ed. rev. ampl. Campinas: Millennium, 2012, p. 01-06; GALHARDO, João Batista. *O Registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre, 2004, p. 19-34. FREITAS, José Carlos de. Da legalidade dos loteamentos fechados. In: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Jose_Carlos_Freitas_Condominios.pdf. Acesso em: 10 jan.2022. BROWNE, Ana Paulo Goyos. *A disciplina do condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP, 2016, p. 18-30.

²⁵ GASPARINI, *O município e o parcelamento do solo*, op. cit., p. 09 a 25 e p. 110 e 112.

²⁶ *Ibidem*, p. 110 e 112.

Parcelamento do solo divide-se ou classifica-se em ordinário, convencional, comum ou aberto, de um lado; e especial, do outro. Parcelamento do solo especial, como demonstraremos nos Capítulos 2, 3, 4 e 5 é o Condomínio de Lotes, que é gênero cujas modalidades ou espécies principais: a) Quadra Fechada²⁷⁻²⁸; b) Loteamento Fechado. Podem ocorrer várias subespécies (V. Capítulo 3, em especial seções ou tópicos 3.8 a 3.14).

O presente Capítulo estuda a evolução histórica do fenômeno social Condomínio de Lotes e seu desdobramento na doutrina, na jurisprudência e na legislação, nas últimas décadas. O fenômeno Condomínio de Lotes cresceu, em todo o país, disciplinado por inúmeras leis municipais que, desde a década de 1960, passaram a prever loteamento fechado, condomínio fechado ou condomínio urbanístico. Sobre o tema, existem vários estudos, publicados desde a década de 1980, com o objetivo de tentar compreendê-lo e dar-lhe aplicação adequada.²⁹

A evolução histórica do pensamento jurídico sobre Condomínio de Lotes caracterizou-se, até recentemente, por contradição entre concepções – proibitivas, por um lado, e permissivas, por outro, englobando as correntes neoprivatista e restritiva – sobre Condomínio de Lotes, que enxergaram no fenômeno as seguintes acepções: condomínio horizontal de lotes, loteamento fechado, condomínio deitado, loteamento horizontal, condomínio de fato, condomínio urbanístico, loteamento de acesso controlado, condomínio de terrenos. A lista alcançou na expressão *condomínio de lotes*, prevista na legislação atual, seu ponto de chegada.

Nesse cenário, o presente Capítulo toma Condomínio de Lotes como gênero de modalidades e subespécies de parcelamentos do solo especiais³⁰ e, ao final, propõe um novo paradigma para o instituto. Condomínio de Lotes, destarte, é parcelamento do solo especial,

²⁷ Definição e dimensões de quadra de loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1.

²⁸ A modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes aproxima-se ou assemelha-se mais ao regime jurídico do condomínio edilício e admite-se, nesta modalidade, que frações ideais de áreas comuns internas integrem as áreas dos lotes que a compõe, cujas matrículas unitárias terão a propriedade exclusiva e a propriedade comum. Contudo, mesmo esta espécie de Condomínio de Lotes não se confunde e não pode ser entendida como condomínio edilício, pois não exige, necessariamente, edificação no lote (unidade imobiliária) para sua aprovação pelo poder público municipal e para o seu registro no Cartório de Imóveis. V. seções ou tópicos 2.9, 3.9.1, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

²⁹ Elvino da Silva Filho foi um dos primeiros autores, no Brasil a estudar o fenômeno hoje denominado Condomínio de Lotes. Conta que despertou para o tema após participar do IV Congresso Internacional de Direito Registral na cidade do México, em dezembro de 1980, e de lá ir passear com a família pela Flórida (EUA), onde sua filha Maria Alice (então criança) o chamou atenção para o fenômeno. Ver: SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. *Revista de direito imobiliário*. São Paulo, n. 14, Jul.-Dez. 1984. São Paulo: RT, 1984, p. 7-35, Jul.-Dez. 1984, 07-35.

³⁰ V. seções 3.8 a 3.14.

com controle de acesso, organizado sob forma condominial peculiar ou associativa, e classifica-se sob as espécies ou modalidades de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos distintos.

Esse conceito decorre da evolução histórica do pensamento jurídico acerca do instituto, tal como se passa a estudar.

2.1 Evolução histórica do pensamento jurídico sobre o tema em estudo e as perspectivas estática e dinâmica do Direito Positivo

Exame do Direito Positivo pode levar em conta sua perspectiva estática, bem como seu aspecto dinâmico, em virtude de constantes modificações que, diuturnamente, nele ocorrem.³¹ Disso, advém a distinção entre *ordenamento jurídico* e *sistema jurídico*, resultado do fato de que, uma vez modificada, ao longo do tempo, a norma jurídica altera o próprio sistema.³²

Sob essa perspectiva, *sistema jurídico* é o conjunto de regras e princípios de Direito Positivo, estaticamente considerado, e *ordenamento jurídico* é a série de sucessivos *sistemas jurídicos*, que se alteram, expandem-se e evoluem no tempo e no espaço.

Ordenamento jurídico vive em constante movimentação, transformando-se a cada instante. Toda vez que surge lei, que juiz produz sentença, que ato administrativo é publicado, que novas leis municipais são promulgadas, que se realizam contratos, o sistema renova-se.³³

Quanto a Condomínio de Lotes, o ordenamento jurídico passou por alterações, gerando, nos últimos quarenta ou cinquenta anos, vários sistemas jurídicos, com reflexos na doutrina e no pensamento jurídico brasileiros, que é o que se observará, no presente Capítulo.

Sob a perspectiva dinâmica do Direito Positivo, especialmente quanto à competência dos municípios brasileiros para legislar sobre o tema, ocorreu gradativa evolução do pensamento jurídico quanto a Condomínio de Lotes, sua terminologia e tentativa de adequada efetivação, com reflexos na doutrina jurídica, na jurisprudência, na elaboração de projetos e na implantação de empreendimentos, em todo o território nacional.

2.2 Evolução da ciência jurídica sobre Condomínio de Lotes e suas várias acepções

³¹ BARRETO, Paulo Ayres. Ordenamento e sistema jurídicos. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de Carvalho (org.). *Constructivismo lógico-semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014, p. 259-260.

³² ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. *Sobre la existencia de las normas jurídicas*. México: Distribuciones Fontomara, 1997, p. 13.

³³ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2016, p. 610.

O tema Condomínio de Lotes vem sendo estudado e debatido há mais de cinquenta anos. No Município de Esmeraldas/MG, por exemplo, desde 1972, já se tem notícia de implantação de Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado.³⁴

Nesse período, o tema vem sendo objeto de debate e divergência, que se reflete na doutrina e na jurisprudência, que, até pouco tempo, arregimentava vozes pela inconstitucionalidade de tais empreendimentos urbanos fechados ou com acesso controlado.³⁵

Verificar-se-á, a seguir, que o instituto não está, ainda, estabilizado e assentado, que há posições diversas quanto à sua existência e que o tema continua evoluindo; porém, não há mais divergência quanto à sua legalidade e constitucionalidade.

2.2.1 Concepções proibitivas sobre Condomínio de Lotes

Concepções proibitivas³⁶ acerca do fenômeno caracterizado por fechamento de parcelamento do solo estão presentes na doutrina e na jurisprudência, tendo perdido força em tempos recentes.

Paulo Fernando da Silveira resume a posição doutrinária e jurisprudencial que combate legalidade e constitucionalidade dos então denominados “loteamentos fechados” ou “condomínios fechados”.³⁷ Tais posições contrárias à existência de Condomínio de Lotes, na modalidade Loteamento Fechado, fundamentavam-se, resumidamente, nos seguintes e principais argumentos:

a) loteamento ou parcelamento urbano é expansão da cidade e cercado, murado, pode comprometer traçado e mobilidade urbana, o que feriria, nesse aspecto, o Estatuto da Cidade;³⁸

³⁴ Loteamento fechado denominado “Nossa Fazenda”, que existe desde 1972, registrado no Cartório de Registro de Imóveis de Esmeraldas/MG, conforme Livros da Transcrição das Transmissões (Livro 3K, fls. 088/089; fls. 170-171); Livro Auxiliar n. 08, fls. 14/27; e Livro 03, Registro 1.908, cuja consulta pode se dar de forma eletrônica no ONR (Operador Nacional de Registro).

³⁵ SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. *Loteamento fechado ou condomínio de fato*. Curitiba: Juruá, 2007.

³⁶ FREITAS, William de Souza. *A impossibilidade jurídica da instituição do loteamento fechado*. DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 297-322.

³⁷ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Loteamentos fechados: loteamentos contrariam o princípio da isonomia*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-13/condominios-fechados-contrariam-principio-constitucional-isonomia>. Acesso em: 18 mar. 2022.

³⁸ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.257-2001?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

b) áreas de lazer, equipamentos, ruas e vias públicas, presentes em loteamento são de domínio público e, por isso, o empreendimento não poderia ser fechado e de uso exclusivo de seus moradores ou condôminos;³⁹

c) a Carta Magna de 1988 garante o direito de ir e vir e não se pode, sob o pretexto de bloqueio de acesso de não condômino por meio de portaria, cercear direito de se adentrar em tais loteamentos⁴⁰; e,

d) a Carta Magna de 1988 garante liberdade associativa⁴¹ e, portanto, não haveria obrigatoriedade de condômino adquirente de lote em Loteamento Fechado associar-se, razão pela qual não estaria obrigado a contribuir com custeio de despesas comuns de manutenção, limpeza e cuidado da gleba loteada e fechada.

Essas concepções tiveram e possuem adeptos, na doutrina brasileira, com reflexos na prática administrativa de muitos municípios, que dificultam sua aprovação, e na jurisprudência pátria, com o risco de inviabilizar sua existência. Tem-se, por exemplo, decisão recente do STJ entendendo por não obrigatoriedade de pagamento de contribuição condominial em Loteamento Fechado⁴², superada por julgamento, também recente, proferido no STF em sentido contrário.⁴³

As teses adversas à possibilidade de existência de parcelamento do solo fechado ou com acesso controlado têm perdido força e, em face da realidade social que se impôs, erigiram-se teses e argumentos que se têm aperfeiçoado sob o prisma da ponderação de direitos e princípios e reelaboração de conceitos clássicos do direito.

2.2.2 Concepções permissivas sobre Condomínio de Lotes

³⁹ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22, *caput*, dispõe que: 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.

⁴⁰ CRFB/88, art. 5º, XV, dispõe que: 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.

⁴¹ CRFB/88, art. 5º, XVII, dispõe que: é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

⁴² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). *Tema nº 882: As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram*. Recurso Especial nº 1.280.871/SP, julgado em 11/03/2015. Disponível: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 06 abr. 2022.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). *Recurso Extraordinário 695.911/SP*. É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei Federal nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis[...]. Recorrente: Teresinha Dos Santos. Recorrido: Associação De Proprietários Amigos Da Porta Do Sol – APAPS. Relator(a): Min. Dias Toffoli, julgado em 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444492/false>. Acesso em: 06 abr. 2022.

Concepções que admitem a existência de Condomínio de Lotes em todas as suas modalidades, inclusive a de Loteamento Fechado, vêm passando por longo processo evolutivo, conforme se explana na seção 2.3.

Trata-se de processo evolutivo e de debates, que continua latente na doutrina, na prática administrativa, na vida empresária e na jurisprudência e que, provavelmente, levará muito tempo para sua relativa estabilização, como se observará da leitura do conjunto deste trabalho.

Os que se filiam às concepções que admitem a figura do Condomínio de Lotes dividem-se nas seguintes três grandes correntes: a) privatista; b) publicista; e, c) intermediária ou sistêmica. O presente trabalho filia-se à terceira corrente, que observa o fenômeno sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, considerando-o todo unitário, como se demonstra, especialmente, no Capítulo 5.

Os privatistas, como se observa, a seguir, tiveram o mérito de, primeiro, tentar entender o fenômeno e defender sua legitimidade, a partir dos conceitos de compropriedade e condomínio. Entenderam que tais formas de parcelamento do solo podiam existir e que equipamentos, praças, ruas e vias internos deveriam ser privados, de propriedade dos adquirentes dos lotes, em fração ideal. Tal corrente aproxima Condomínio de Lotes a condomínio edilício, como um *tertium genus*. Possuem, porém, visão estreita quando a aspectos administrativo, ambiental, coletivista, consumerista, tributário e urbanístico, que circundam o novo fenômeno jurídico e social. Ainda possuem adeptos; contudo, não se sustentam em face de profundo debate sistemático do ordenamento jurídico e, quando tais questões forem, paulatinamente, levadas aos tribunais superiores do Brasil, serão vencidos.

Os publicistas equiparam todas as modalidades de Condomínio de Lotes à figura do Loteamento Fechado, sobre o qual incidiria, na totalidade, a Lei Federal nº 6.766/1979, com todas as vias e áreas internas sendo públicas, inexistindo, portanto, possibilidade de áreas comuns internas particulares e de propriedade condominial.

A corrente sistêmica utiliza, como método de compreensão do fenômeno em estudo, as perspectivas dinâmica e estática do Direito Positivo⁴⁴, a teoria das classes⁴⁵ e as relações de coordenação e subordinação⁴⁶ entre as várias legislações que incidem para elaboração de projetos, aprovação pelo Poder Público e implementação de tais empreendimentos.

⁴⁴ V. Capítulo 2, seção 2.1.

⁴⁵ V. Capítulo 3.

⁴⁶ V. Capítulo 4.

Segundo a corrente sistêmica, em se tratando de Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado, deve prevalecer a Lei Federal nº 6.766/1979. Quanto tratar-se de Condomínio de Lotes sob a modalidade Quadra Fechada, que se limita a uma quadra de loteamento já aprovado e urbanificado⁴⁷, há de preponderar as normas contidas na Lei Federal nº 4.591/1964, em cujos lotes integrar-se-ão frações ideais de vias de circulação e demais áreas comuns.⁴⁸

Por fim, assinala-se que os obstáculos apresentados pelas teses contrárias a parcelamentos do solo com acesso fechado ou controlado foram perdendo força argumentativa, pois:

a) quanto a risco de Condomínios de Lotes na modalidade Loteamento Fechado comprometer a mobilidade urbana: se isso ocorrer, o Poder Público municipal, como ordenador de seu território⁴⁹, poderá determinar abertura e retirada de muros ou cercas. Por isso, quando da aprovação do empreendimento, o traçado de suas avenidas e ruas deve articular-se com ruas e avenidas externas;

b) quanto a direito fundamental de ir e vir: entendimento e legislação evoluíram e passaram a compreender Loteamento Fechado como de acesso controlado, ou seja, qualquer um pode adentrar ao loteamento, desde que se identifique na portaria para esse fim;⁵⁰

c) quanto a liberdade associativa: é garantia constitucional; porém, quem adquire lote ou imóvel com características condominiais passa a ter a obrigação *propter rem*⁵¹ de contribuir com despesas comuns, uma vez que o ordenamento jurídico veda locupletamento ilícito⁵².

Posto isto, passa-se ao estudo da evolução das várias acepções sobre Condomínio de Lotes, ao longo do tempo, na doutrina jurídica brasileira.

⁴⁷ Conceito de urbanificação: é a busca de corrigir os vícios do crescimento desenfreado do espaço urbano, ou seja, é neste momento que se garante a infraestrutura básica para cidade. Diverge da urbanização, isso porque esta represente o crescimento sem planejamento da cidade, enquanto naquela busca-se corrigir os vícios do crescimento desordenado. V. seção 9.2.

⁴⁸ V. Capítulos 3 e 4.

⁴⁹ CRFB/88, art. 30, VIII: promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

⁵⁰ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 6, § 8º, dispõe que 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.

⁵¹ Obrigação *propter rem*: há obrigações que nascem de um direito real do devedor sobre determinada coisa, a que aderem, acompanhando-o em suas mutações subjetivas. São denominadas obrigações *in rem*, ou *propter rem*, em terminologia mais precisa, mas também conhecidas como obrigações reais ou mistas, conforme GOMES, Orlando. *Obrigações*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 26.

⁵² O CC/2002, art. 884, *caput*, dispõe que: aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

2.3 As várias terminologias sobre Condomínio de Lotes, ao longo do tempo

A presente seção discorre acerca das várias terminologias atribuídas, no Brasil, nos últimos cinquenta anos, a Condomínio de Lotes, cujo estudo vem, paulatinamente, evoluindo, na doutrina jurídica especializada, em busca de compreensão, sistematização e aplicação do instituto.

Fora realizada ampla pesquisa bibliográfica e selecionados autores representativos das terminologias que procuraram, ao longo das últimas décadas, denominar ou conceituar o fenômeno ora estudado. As terminologias, a seguir apresentadas, foram sendo elaboradas à medida que a doutrina buscava compreender, aplicar e justificar o fenômeno jurídico haurido na realidade social e que, hoje, se denomina Condomínio de Lotes.

2.3.1 Terminologia que emprega a expressão condomínio horizontal de lotes

A expressão *condomínio horizontal de lotes* é defendida, desde 1982, por Hely Lopes Meirelles⁵³, seguido, entre outros, por Gilberto Valente da Silva (em 1995)⁵⁴, Mario Pazutti Mezzari (em 2002)⁵⁵ e Francisco Arnaldo Schmidt (em 2008)⁵⁶. Entendem cuidar-se de terceira forma de parcelamento do solo, misto de condomínio horizontal e loteamento. Tratar-se-ia de *tertium genus*, mescla das situações jurídicas geradas por loteamento e condomínio especial (condomínio edilício).⁵⁷

Mario Pazutti Mezzari cita, como exemplo, empreendimento implantado sob essa forma, nos idos de 1978, no distrito de Camobi do Município de Santa Maria/RS, que seria o condomínio de lotes em plano horizontal denominado “Vila Verde”, constituído por sessenta lotes, o qual teria contado com assessoria jurídica do então advogado e o ex-Ministro do STF Nelson Jobim e colaboração do professor de Direito e registrador de imóveis Antônio Augusto Brum Ferreira.⁵⁸

⁵³ MEIRELLES, Hely Lopes. Loteamento fechado. Consulta. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, n. 09, Jan.-Jun. 1982. São Paulo: RT, 1982, p. 07-17, Jan.-Jun., 1982

⁵⁴ SILVA, Gilberto Valente. Trabalho apresentado no XXII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Cuiabá-MT, em agosto de 1995, mencionado na obra de: MEZZARI, Mario Pazutti. *Condomínio e incorporação no registro de imóveis*. 2. ed. Porto Alegre: Norton, 2002, p. 281-295.

⁵⁵ MEZZARI, Mario Pazutti. *Condomínio e incorporação no registro de imóveis*. 2. ed. Porto Alegre: Norton, 2002, p. 281-295.

⁵⁶ SCHMIDT, Francisco Arnaldo. Condomínio horizontal de lotes. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana. (org.). *Novo direito imobiliário e registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 65-98.

⁵⁷ MEZZARI, *Condomínio e incorporação no registro de imóveis*, op. cit., p. 282.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 294.

À luz dos que defendem essa modalidade de parcelamento do solo, o município instituiria lei municipal, prevendo a aprovação de projeto de empreendimento desse tipo, que seria implantado segundo normas condominiais, segundo as quais vias de circulação interna e áreas de lazer não passariam ao domínio público e comporiam as frações ideais dos lotes.

Na verdade, trata-se de importante esforço hermenêutico com o objetivo de tentar superar reiteradas decisões do Conselho Superior da Magistratura e da Corregedoria da Justiça de São Paulo⁵⁹, todas, até então, não permitindo Condomínio de Lotes sem vinculação à edificação pois, à vista do art. 1º da Lei Federal nº 4.591/1964, não se poderia falar em condomínio especial sem a existência, ainda que prometida, de construções.⁶⁰

Aqueles que defendem essa modalidade de Condomínio de Lotes fundam-se no Decreto-Lei nº 271/1967, que assim dispõe:

Art. 3º Aplica-se aos loteamentos a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação.⁶¹

Ocorre que há equívoco nessa hermenêutica, pois equiparação de loteador a incorporador visa a defesa de adquirente de lote, à semelhança da proteção conferida pela Lei de Incorporações a adquirente de unidade de construção futura em condomínio edilício. Não visa a aplicar, em hermenêutica extensiva, regra condominial de partes de gleba loteada (vias públicas, por exemplo) a unidade imobiliária (lotes), em ofensa a normas de ordem pública (urbanísticas, ambientais, administrativas *etc.*), como se demonstra ao longo deste trabalho.

2.3.2 Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado e condomínio deitado

Em artigo jurídico, publicado em 1984, Elvino Silva Filho classifica o fenômeno jurídico ora estudado em loteamento fechado e condomínio deitado.⁶² Nesse estudo, afasta a tese do condomínio horizontal de lotes, mencionada na seção anterior, ao fundamento

⁵⁹ A Corregedoria Geral da Justiça do TJSP, em decisão do Desembargador José Alberto Weiss de Andrade, em sede de cognição registrária, deliberou que é vedada a averbação de desafetação, concessão ou permissão de uso de áreas públicas internas de loteamentos fechados: ruas, praças, áreas verdes *etc.*, que, como resultado da decisão levava ao impedimento do seu fechamento ou portaria de controle de acesso (C.G. 83/93 - Fernandópolis - j. 17/11/93; C.G. 130/93 - Sorocaba - j. 17/11/93). *In*: <https://jus.com.br/artigos/16015/representacao-contra-lei-municipal-que-desafetou-diversos-bens-publicos>. Acesso em: 10 jan.2022.

⁶⁰ MEZZARI, *Condomínio e incorporação no registro de imóveis*, *op. cit.*, p. 283.

⁶¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispunha sobre loteamento urbano. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEL&numero=271&ano=1967&ato=c32k3aq50MZRVT9ac>. Acesso em: 04 mar.2022.

⁶² SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. *Revista de direito imobiliário*. São Paulo, n. 14, Jul.-Dez. 1984. São Paulo: RT, 1984, p. 7-35, Jul.-Dez. 1984, p. 12.

inequívoco de que avenidas, equipamentos, ruas e vias internas devem passar ao domínio do município, pois sobre o loteamento incidem regras administrativas, constitucionais e urbanísticas.

De acordo com Elvino Silva Filho, “loteamento fechado” consistiria na subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação ou formação de sítios de recreio, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, devendo ser essa gleba cercada ou murada em todo o seu perímetro de modo a manter sob controle o acesso aos lotes.⁶³ “Condomínio deitado” seria aquele que se estabelece na construção de casas térreas ou assobradadas, diferente do condomínio que se estabelece em prédio de apartamentos ou de escritórios, construído em vários andares.⁶⁴

Para Elvino Silva Filho, “loteamento fechado” teria as seguintes características:

a) deve ter projeto aprovado como loteamento comum pelo Município, devendo ser registrado no Ofício de Imóveis, em cumprimento aos requisitos previstos na Lei Federal nº 6.766/1979;⁶⁵

b) adquirente de lote será proprietário de imóvel perfeitamente individualizado, numerado e localizado com suas características e confrontações; consequentemente, poderá edificar no lote adquirido e exercer todos os direitos de propriedade;⁶⁶

c) algumas restrições impõem-se ao direito de propriedade, tais como controle de acesso ao lote adquirido por meio de portaria ou portão de ingresso e, também, contribuição para manutenção das vias de comunicação e logradouros do loteamento;⁶⁷

d) o município terá domínio sobre espaços livres, praças, ruas e vias do loteamento fechado, nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22; esses bens públicos não seriam bens de uso comum do povo (CC/2002, art. 99, I), mas com destinação afetada, ou seja, bens públicos destinados a uso dos proprietários do loteamento fechado e com controle sob acesso de terceiros.⁶⁸

Já o “condomínio deitado”, segundo Elvino Silva Filho, previsto na Lei Federal nº 4.591/1964, art. 8º,⁶⁹, apresenta as seguintes características:

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 26.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 12.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 14.

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.591-1964?OpenDocument. Acesso em: 02 abr. 2022.

- a) refere-se a casas térreas ou assobradadas e não a lotes de terrenos;
- b) essas casas constituirão as unidades autônomas do conjunto ou da vila e, nessas unidades autônomas, estarão incluídas as áreas destinadas a utilização exclusiva das casas, tais como jardim e quintal;
- c) o adquirente dessa unidade autônoma (casa, jardim e quintal) será proprietário dessa unidade e de uma parte ideal, na totalidade do terreno ou da gleba, onde será construída a “vila” ou o “conjunto residencial”⁷⁰;
- d) além dessa fração ideal na totalidade da gleba, o adquirente da unidade autônoma terá, também, uma parte ideal nas coisas comuns e, nessas coisas comuns, estarão incluídas áreas verdes, vias de comunicação e construções, tais como, equipamento para esportes, piscina, salão de jogos *etc.*;
- e) referindo-se a casas térreas ou assobradadas, o projeto deverá ser aprovado pelo município e o proprietário da totalidade da gleba que tomar iniciativa da construção dessas casas será incorporador e deverá, então, submeter-se às exigências do art. 32 da Lei Federal nº 4.591/1964;
- f) o conjunto residencial, composto de casas térreas ou assobradadas, poderá ser “fechado”, cercado ou murado, de modo que as vias internas de comunicação tenham saída para a via pública por meio de controle de portão de entrada.⁷¹

Essa classificação de Elvino da Silva Filho foi resultado de um importante esforço hermenêutico de aplicação do instituto de Condomínio de Lotes para sua época, que fez escola⁷² e teve reflexos na implantação de tais empreendimentos, no país, mas que não arrefeceu a controvérsia na doutrina e na jurisprudência, que, há mais de quarenta anos, se desenvolve e, nos dias atuais, continua seu fluxo evolutivo.

⁷⁰ Observe-se a expressão contida na alínea “a” do art. 8º da Lei Federal nº 4.591/1964, art. 8º: quando, em terreno onde não houver edificação, o proprietário, o promitente comprador, o cessionário deste ou o promitente cessionário sobre ele desejar erigir mais de uma edificação, observar-se-á também o seguinte: a) em relação às unidades autônomas que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de partes comuns, que corresponderá às unidades.

⁷¹ SILVA FILHO, Loteamento fechado e condomínio deitado, *op. cit.*, p. 28.

⁷² Vários autores do passado e do presente utilizaram esta terminologia de Elvino da Silva Filho. Luciano Benetti Timm faz um resumo desse debate e do estado da arte até o ano de 2008, em capítulo de obra coletiva. Veja-se: TIMM, Luciano Benetti. Reflexões sobre loteamentos fechados. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). *Novo Direito Imobiliário e Registral* São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 65-98.

2.3.3 Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado e loteamento horizontal

Em 1991, Marco Aurélio S. Viana publica “Loteamento fechado e loteamento horizontal”⁷³, discorrendo sobre o tema em análise e propõe soluções terminológicas e implementação de parcelamento do solo com acesso controlado no país.

Em estudo aprofundado, Viana debate a terminologia empregada para o fenômeno. Observando que rigor terminológico é essencial no campo científico, procurou definir terminologia adequada para expressar as duas modalidades de loteamento fechado e propôs os termos loteamento fechado e loteamento horizontal.⁷⁴

De acordo com Viana, falava-se, até então, em loteamento fechado, loteamento especial, loteamento em condomínio, loteamento integrado e condomínio deitado. Tais expressões, a seu ver, referiam-se a aproveitamento do solo que não se subordinaria ao regime da Lei Federal nº 6.766/1979. Sua disciplina genérica estaria na Lei Federal nº 4.591/1964, que regulamenta condomínio e incorporações imobiliárias, especialmente o artigo 8º.⁷⁵

Sugere Viana reservar a expressão loteamento fechado para o loteamento aprovado na forma da Lei Federal nº 6.766/1979, ficando o uso de espaços livres, logradouros, praças e vias de circulação assegurado, apenas, a proprietários e moradores.⁷⁶

A expressão loteamento horizontal reservar-se-ia para o caso de aproveitamento do solo sob égide da Lei Federal nº 4.591/1964, tratando-se de condomínio por unidades autônomas de terrenos, cuja utilização do solo estaria conjugada a propriedade individual (lote) e a propriedade em condomínio (avenidas, praças, ruas, vias *etc.*), sendo que, à época, a seu ver, a vinculação seria fundamental para a existência da unidade autônoma.⁷⁷

O trabalho de Marco Aurélio S. Viana foi um belo estudo com a intenção de compreender o fenômeno Condomínio de Lotes e propor soluções. Contudo, os debates continuaram, pois, havia contradições intrínsecas, como se analisa, nos Capítulos seguintes, quanto a aspectos administrativo, ambiental, tributário e urbanístico.

2.3.4 Terminologia que emprega as expressões loteamento fechado ou condomínio de fato; a proposta da expressão condomínio urbanístico

⁷³ VIANA, Marco Aurélio S. *Loteamento fechado e loteamento horizontal*. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 28-31.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 29.

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 29-31.

Em obra publicada em 2007, Sarmento Filho propõe que o processo de criação dessa nova modalidade de ocupação do solo (loteamento fechado) pode surgir por vontade do empreendedor que obtém licença para construir loteamento e, posteriormente, transforma-o, com o beneplácito do Poder Público, em condomínio de fato, erguendo muros em torno da gleba.⁷⁸

Para Sarmento Filho, a iniciativa de fechar loteamento ou vias públicas pode caber, entretanto, aos próprios proprietários de uma determinada localidade que se reúnem, organizam uma associação, no mais das vezes informal, e instituem contribuição mensal para fazer face a despesas de manutenção e de serviços.⁷⁹

De acordo com Sarmento Filho, o Poder Público tem, em diversas cidades, regulado, por intermédio de instrumento normativo municipal, a matéria, no que concerne a exclusividade de uso de bem público por moradores do local, permitindo instalação de cancela e guarita na entrada de logradouros ou, mesmo, fechando, inteiramente, o loteamento.⁸⁰

Sarmento Filho dá exemplos desse novo padrão urbanístico, na Barra da Tijuca (RJ-RJ) e em Alphaville (Barueri-SP).⁸¹ Para Sarmento Filho, loteamento fechado seria condomínio de fato imposto pela realidade social, em quase todo o território brasileiro.

Além disso, Sarmento Filho defende a regulação do que denominou condomínio urbanístico, conforme projeto legislativo que tramitava no Congresso Nacional – substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000 (e aos apensos: PL nº 3.409/2000 e PL nº 5.894/2001⁸²⁻⁸³. O condomínio urbanístico seria loteamento fechado em que as áreas comuns (a seu ver, inclusive, ruas e vias) fariam parte das frações ideais dos lotes. Contudo, anteviu que custos tributários sobre as áreas comuns tornariam inexequível essa modalidade de parcelamento do solo.⁸⁴

2.3.5 Terminologia que emprega a expressão loteamento fechado como sinônimo de loteamento de acesso controlado

A Lei Federal nº 13.465/2017 incluiu o § 8º no artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, com o seguinte texto:

⁷⁸ SARMENTO FILHO, *Loteamento fechado ou condomínio de fato*, op. cit., p. 26.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² SARMENTO FILHO, *Loteamento fechado ou condomínio de fato*, op. cit., p. 105-113.

⁸³ BRASÍLIA: Câmara dos Deputados. *Parlamento do solo urbano*: audiências públicas e legislação. Coordenação de Publicações, 2003. 166 p. (Série parlamentar; nº 230).

⁸⁴ SARMENTO FILHO, *Loteamento fechado ou condomínio de fato*, op. cit., p. 105-113.

Art. 2º (...)

(...)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)⁸⁵

A redação desse dispositivo é resultado de longo debate doutrinário e jurisprudencial que resultou no entendimento majoritário de que loteamento fechado é, na verdade, loteamento com acesso controlado e não veda, completamente, acesso de pedestre ou condutor de veículo ao parcelamento do solo, mas garante, apenas, controle de acesso com identificação, na portaria.

Sobre o tema específico – controle de acesso –, escreve Carlos Eduardo Elidas de Oliveira que o § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979 deixou claro que não se pode bloquear acesso de veículo algum ou de pessoa alguma, desde que o condutor ou o pedestre se identifique e autorize seu cadastramento, pois, a seu ver, há interesse público em impedir, por conta de bloqueio indevido à circulação em vias públicas, feudalização da cidade e atordoamento do fluxo de veículos e de pessoas.⁸⁶

Lembra Carlos Eduardo Elias de Oliveira que, em loteamento de acesso controlado, vias de circulação são bens públicos municipais, o que justifica o direito de qualquer pessoa, devidamente identificada, nelas circular.⁸⁷

A alteração legislativa é, assim, reflexo da evolução do pensamento jurídico acerca dessa modalidade de Condomínio de Lotes, pela qual loteamento fechado passa a ser tratado

⁸⁵ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument. Acesso em: 02 abr. 2022.

⁸⁶ 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 Estudo e Pesquisa/CONLEG/Senado, julho/2017, p. 14. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 jul.2017.

⁸⁷ *Ibidem*.

como sinônimo de acesso controlado⁸⁸, superando o invocado obstáculo constitucional que garante o direito fundamental de locomoção, de ir e vir (CRFB/1988, art. 5º, XV).⁸⁹

2.3.6 Terminologia que emprega a expressão condomínio de terrenos

Em 2018, logo após as alterações legislativas que passaram a prever a figura do Condomínio de Lotes, no ordenamento jurídico pátrio, Luis Paulo Germanos publicou “Condomínios de Terrenos”.⁹⁰ Germanos critica emprego doutrinário da palavra loteamento para, indistinta e impropriamente, designar algumas modalidades condominiais; argumenta que seria infundado o legislador pátrio insistir em sobrepor os institutos do parcelamento do solo e do condomínio urbanístico e que, conquanto discorde, não se pode olvidar que a construção de uma das principais teorias acerca do condomínio especial por unidades autônomas de terrenos baseou-se no Decreto-Lei nº 271/1967⁹¹, que, por sua vez, compõe o repertório legal do parcelamento do solo.⁹²

Em que pese faça breve retrospectiva histórica da doutrina pátria e dos projetos de lei atinentes à matéria⁹³, Germanos mantém o equívoco de, no geral, insistir na comparação e aproximação do fenômeno em estudo a condomínio edilício,⁹⁴ como acontece com a maioria dos que enfrentam o desafio de escrever sobre o tema. Para superar o nó hermenêutico em que quase todos acabam por desembocar, sugere a expressão condomínio de terrenos, na tentativa de fugir da atração de normas urbanísticas e de direito público que são inexoráveis em todas as formas de parcelamentos do solo, sejam eles tradicionais (comuns, ou abertos), ou especiais (loteamento fechado ou com acesso controlado), que nada mais são que modalidades de Condomínio de Lotes.⁹⁵

Destarte, Germanos trata Condomínio de Lotes como condomínio de terrenos, definindo-o “como espécie de condomínio edilício constituído por unidade autônomas de terrenos de propriedade exclusiva destinadas à edificação futura, e partes comuns necessárias

⁸⁸ *Ibidem*, p. 1-18.

⁸⁹ A CRFB/1988, art. 5º, XV, dispõe que 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.

⁹⁰ GERMANOS, Luis Paulo. *Condomínio de terrenos*. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

⁹¹ Decreto-Lei nº 271/1967, art.3º, dispõe que: aplica-se aos loteamentos a Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação.

⁹² GERMANOS, *Condomínio de terrenos*, *op. cit.*, p. 207.

⁹³ *Ibidem*, p. 123/204.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 51-120.

⁹⁵ V. Capítulos 3, 4 e 5.

ao adequado proveito e utilização do condomínio, reunidas, indissoluvelmente, em uma mesma unidade objetiva”⁹⁶.

Segundo Germanos, em Condomínio de Lotes:

a) as partes comuns do condomínio especial por unidades autônomas de terrenos muito se assemelham àquelas encontradas no condomínio de casas térreas ou assobradadas, preconizadas pelo art. 8º da Lei Federal nº 4.591/1964, descrevendo-se, exemplificativamente, pelas vias de circulação interna com acesso às de natureza pública;⁹⁷

b) a exemplo das tradicionais espécies de condomínio edilício, o direito de cada proprietário sobre partes comuns será necessariamente representado por cifra ou fração ideal;⁹⁸

c) a cada unidade autônoma caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno (onde estiver assentado o condomínio) e nas demais coisas comuns, expressa sob a forma decimal ou ordinária.⁹⁹

A favor de seus argumentos, Germanos invoca teses privatistas assemelhadas e defendidas, no passado, por Marco Aurélio S. Viana, R. Limongi França e Gilberto Valente da Silva¹⁰⁰, analisadas nas subseções 2.3.1 e 2.3.3. Ou seja, as teses debatidas nas últimas décadas continuam a influenciar e reverberar na tentativa de interpretar e aplicar a nova e atual previsão de Condomínio de Lotes, no ordenamento jurídico pátrio.

O que para Germanos é condomínio de terrenos é, no presente trabalho, classificado e denominado como Quadra Fechada, modalidade de Condomínio de Lotes, conforme se expõe na subseção 3.9.1.

2.3.7 O surgimento da expressão Condomínio de Lotes, prevista na legislação atual

A Lei Federal nº 13.465/2017 acrescentou o § 7º ao art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, com o seguinte texto:

Art. 2º (...)

(...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.¹⁰¹

⁹⁶ GERMANOS, *Condomínio de terrenos*, op. cit., p. 128.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 127.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 128.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 156-167.

¹⁰¹ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, op. cit. Acesso em: 03 abr. 2022.

Ao lado disso, a Lei Federal nº 13.465/2017 acrescentou ao Código Civil brasileiro a Seção IV (Do Condomínio de Lotes) ao Capítulo VII (Do Condomínio Edilício), nele incluindo o art. 1.358-A, nos seguintes termos:

Seção IV
Do Condomínio de Lotes

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes: (Redação dada Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

I - o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística; e (Incluído Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

II - o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador quanto aos aspectos civis e registrários. (Incluído Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).¹⁰²

Observe-se que o texto legislativo já sofrera mudança com a inclusão do inciso II ao § 2º do art. 1.358-A do Código Civil¹⁰³ e note-se que a expressão *condomínio de lotes* está prevista no Código Civil, no Capítulo do Condomínio Edilício, e na Lei 6.766/1979, como modalidade de loteamento, ao lado do loteamento tradicional ou aberto.

Leitura apressada da inovação legislativa levou muitos a interpretarem o instituto como nova espécie de condomínio edilício ou de incorporação imobiliária¹⁰⁴, pelo simples fato de o legislador ter alocado o instituto no Capítulo do Código Civil relativo a condomínio edilício. Porém, por referir-se a lote – e lote é unidade de parcelamento de solo urbano –, Condomínio de Lotes, em todas as suas modalidades, não pode enquadrar-se como nova forma de condomínio edilício ou de incorporação imobiliária. Ao contrário, trata-se de parcelamento do solo especial organizado sob forma condominial peculiar e, conforme o caso, será ora verdadeiro loteamento fechado ou com acesso controlado sob forma condominial (V. subseção 3.9.2); ora modalidade ou espécie que se denomina Quadra Fechada (V. subseção 3.9.1), cujos

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ Essa questão da positivação de Condomínio de Lotes, no Código Civil e na Lei Federal nº 6.766/1979, será aprofundada no Capítulo 4.

¹⁰⁴ LOBO JÚNIOR, Hélio. A Lei 13.465, de 11.07.2017, e o Condomínio de Lotes. *Revista de Direito Imobiliário (RDI)*, São Paulo, v. 83, a. 40, p. 571-585, jul.-dez. 2017. São Paulo: RT, jul.-dez. 2017.

fundamentos teóricos e jurídicos estão elaborados ao longo deste trabalho, sob primas e aspectos diversos.

2.4 O debate atual sobre Condomínio de Lotes, sua positivação na legislação federal e no Código Civil

A presente seção elenca reflexões sobre Condomínio de Lotes e: - direito como união de *normas primárias* com *normas secundárias*, à luz da teoria de Herbert Lionel Adolphus Hart; - desconstrução de paradigma e ética na leitura, à luz de J. Hills Miller; - concepção neoprivatista acerca de Condomínio de Lotes, à luz de Marco Aurélio Bezerra de Melo, Vitor Frederico Kumpel, Fernanda Christina de Souza Rosa, Rodrigo Numeriano Dubourq Dantas e Hélio Lobo Júnior; e, - concepções restritivas, à luz de Victor Carvalho Pinto e Vicente Abreu Amadei.

Em face desses pontos de vista doutrinários, a presente seção interpreta, concluindo, Condomínio de Lotes como gênero de várias modalidades de parcelamentos do solo especiais.¹⁰⁵

2.4.1 Condomínio de Lotes e direito como união de normas primárias e secundárias

De certa forma, a evolução do direito quanto ao fenômeno Condomínio de Lotes e suas modalidades e subespécies tem relação com o conceito utilizado por Herbert Lionel Adolphus Hart, segundo o qual Direito pode ser caracterizado, levando-se em conta os aspectos estático e dinâmico do Direito Positivo, como combinação de *normas primárias* com *normas secundárias*¹⁰⁶.

Normas primárias dizem respeito a normas sociais e envolvem junção de condutas costumeiras com atitude de obediência em relação a condutas tomadas como padrão. Diferem de meros hábitos sociais, pois as noções de obrigação e dever formam uma subclasse importante desse conjunto de expressões normativas.¹⁰⁷ A norma é concebida como preceito que impõe obrigação e, assim, é tratada na convivência social, quando a exigência geral de obediência é insistente e a pressão social sobre aquele que a infringe ou ameaça fazê-lo é grande. Essa norma

¹⁰⁵ Modalidades de parcelamentos do solo: de acordo com o presente trabalho, parcelamento do solo divide-se em: a) comum, tradicional ou aberto, que se refere a loteamento aberto sem controle de acesso; b) especial ou com controle de acesso, que, na presente pesquisa, toma a expressão Condomínio de Lotes como gênero, e, como modalidades, Quadra Fechada e loteamento fechado. A modalidade Quadra Fechada aproxima-se à figura do condomínio edilício e esta modalidade é a que boa parte dos autores, equivocadamente, entendem por Condomínio de Lotes, talvez, influenciados pela incorreta topologia do instituto no Capítulo do Condomínio Edilício no Código Civil. Para maior compreensão, leiam-se os capítulos 3, 4 e 5.

¹⁰⁶ HART, Herbert L. A. *O conceito de direito*. 3ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994, p. 103-128.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 111.

pode, em sua origem, ser totalmente consuetudinária: pode não haver sistema centralmente organizado de punições por infração a elas; a pressão social pode tomar, apenas, a forma de reação crítica ou hostil, geral e difusa; e, a pressão social em seu apoio constituir-se no principal fator a determinar se serão vistas como fonte de obrigação.¹⁰⁸

Normas secundárias, diz Hart, situam-se em nível diferente daquele das *normas primárias*, pois versam sobre essas; isto é, *normas primárias* dizem respeito a atos que o indivíduo deve ou não praticar e *normas secundárias* referem-se às próprias *normas primárias*, especificam como estas podem ser determinadas, introduzidas, eliminadas e alteradas de forma conclusiva, e como estabelecer, conclusivamente, o fato de terem sido transgredidas.¹⁰⁹

A forma mais simples de solução para a incerteza própria do regime de *normas primárias* é a introdução daquilo que Hart chama de *norma de reconhecimento*. Esse tipo de norma especifica características que, se estiverem presentes em determinada norma, serão consideradas como indicação conclusiva de que se trata de norma do grupo social, a ser apoiada pela pressão que este exerce. A existência dessa *norma de reconhecimento* pode, entre imensa variedade de formas, assumir qualquer uma delas, simples ou complexas. Em sistema jurídico evoluído, *normas de reconhecimento* são, evidentemente, mais complexas; em vez de identificarem normas exclusivamente por consulta a texto ou lista, fazem-no por meio da referência a características gerais das *normas primárias*. Classificam-se por ordem de primazia, como no caso da habitual subordinação do costume à lei positivada, constituindo esta última fonte hierarquicamente superior do direito.¹¹⁰

2.4.2 Condomínio de Lotes e aspectos internos e externos da norma

Norma *lato sensu* possui aspectos internos e externos, característica cuja compreensão é importante tanto para o Direito, como para a estrutura de qualquer sociedade. É possível que um indivíduo se relacione com a norma na qualidade de mero observador sem aceitá-las ou como membro do grupo, aceitando-as e utilizando-as como orientação para sua conduta. Tais atitudes são denominadas *ponto de vista externo* e *ponto de vista interno*.¹¹¹

Segundo Hart, qualquer que seja a norma – seja regra de jogo, como as de xadrez, seja moral ou jurídica –, pode-se, querendo, ocupar a posição de observador sem, sequer, referir-se ao ponto de vista interno do grupo. Tal observador registra regularidades de comportamento,

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 112-113.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 122.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 122-123.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 114/116.

que consistem em obediência, e de reações – hostilidade, recriminação ou punição – a desvio ou infração. Após algum tempo e com base nas regularidades registradas, o observador externo associa infração a reação hostil e se torna capaz de prever, com boa perspectiva de êxito, e avaliar a probabilidade de desvio em relação a comportamento grupal provocar reação hostil ou punição. Esse conhecimento pode, além de revelar características do grupo social, capacitar o observador a conviver com o mesmo, evitando as consequências desagradáveis que acometeriam alguém que tentasse fazê-lo sem a mesma compreensão.¹¹²

É importante observar os aspectos internos e externos normativos quanto ao fenômeno Condomínio de Lotes e suas várias modalidades (v. subseções 2.4.4 a 2.4.6), como meio de que haja segurança jurídica em sua implementação, evitando intermináveis batalhas nos tribunais brasileiros como tem ocorrido, nas últimas décadas.

Com as alterações legislativas advindas da Lei Federal nº 13.465/2017, que alteraram o Código Civil e a Lei Federal nº 6.766/1979, começaram as observações sob os aspectos internos e externos da nova disciplina jurídica do fenômeno jurídico em estudo.

Essas alterações legislativas buscam sistematizar o instituto a nível nacional. Contudo, já existe uma infinidade de empreendimentos implantados, país afora, sob a forma de Condomínio de Lotes, bem como há várias leis municipais regulando-o e que não foram revogadas pela legislação federal.

Observação dos aspectos internos e externos da norma em face do conjunto de leis que, de forma sistemática, incide sobre Condomínio de Lotes é de fundamental importância para sua conceituação e classificação¹¹³, seu correto enquadramento no conjunto do ordenamento jurídico¹¹⁴ e sua tutela coletiva¹¹⁵, que será estudada no Capítulo 13¹¹⁶ do presente trabalho.

2.4.3 Condomínio de Lotes, desconstrução de paradigma e ética na leitura

Conforme se discorre neste Capítulo, o direito brasileiro esforça-se na construção de adequada, razoável e justa regulação do fenômeno parcelamento do solo fechado sob forma condominial.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ O Capítulo 3 deste trabalho discorre sobre a definição e classificação de Condomínio de Lotes.

¹¹⁴ V. Capítulo 5.

¹¹⁵ V. Capítulo 13.

¹¹⁶ V. Capítulo 13.

A própria figura do parcelamento do solo urbano vem passando por evolução legislativa, consubstanciada nas seguintes legislações federais: Decreto-Lei nº 58, de 10/12/1937; Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967; e Lei Federal nº 6.766, de 19/12/1979.

Existe paradigma¹¹⁷ normativo, social, cultural e urbanístico quanto a regras de elaboração de parcelamentos do solo sob a forma tradicional, acompanhado, nas últimas décadas, por aparecimento de novas formas de organização e estruturação de parcelamentos do solo, com rateio condominial de despesas internas e edificação de portaria para controle de acesso.

Melhor compreensão da evolução do pensamento sobre o fenômeno jurídico em estudo pode ser obtida a partir da abordagem de Miller sobre ética da leitura, especificamente no que tange ao seguinte:

a) o tema da relação entre gerações, no qual uma delas está parasitariamente relacionada com outra, e com a ambiguidade total dessa relação com o sistema de parasita e hospedeiro, de uma repetição sempre gerada por aquilo que resta após uma autodestruição cataclísmica anterior;¹¹⁸

b) os limites do poder da linguagem, quando se é forçado a tentar romper a barreira por meio de repetições que terminam apenas com o fracasso, pois foram influenciados, sendo um seguidor que repete o padrão mais uma vez, e mais uma vez fracassa em compreender bem, repete-se a si mesmo e repete seus precursores;¹¹⁹

c) a versão, que cabe ao crítico do padrão, prolifera-se numa cadeia de repetições. A tentativa do crítico de desembaraçar os elementos nos textos que interpreta só faz com que se embaracem novamente em outro ponto, deixando sempre um remanescente de opacidade, ou uma opacidade a mais, ainda não desembaraçada;¹²⁰

d) só podem “desconstruir” a metafísica¹²¹ com alguma ferramenta de análise capaz de se tornar, por sua vez, outra forma de metafísica;¹²²

¹¹⁷ *Sb. paradigma*, KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012, onde, à p. 39, diz que “é, em primeiro lugar, um resultado científico fundamental que inclui ao mesmo tempo uma teoria e algumas aplicações exemplares aos resultados das experiências e da observação. Mais importante ainda, é um resultado cujo completar está em aberto e que deixa toda espécie de investigação ainda por ser feita. E, por fim, é um resultado aceito no sentido de que é recebido por um grupo cujos membros deixam de tentar ser seu rival ou deixam de criar-lhe alternativas.”

¹¹⁸ MILLER, J. Hills. *A ética da leitura*. Ensaios 1979-1989. Rio de Janeiro: Imago, 1995, p. 33-35.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 43.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 43-44.

¹²¹ Metafísica: palavra com origem no grego e que significa o que está para além da física. É a área da filosofia que busca conhecimento da essência das coisas.

¹²² MILLER, *A ética da leitura*, *op. cit.*, p. 45.

e) crítica é atividade humana que depende, para sua validade, de nunca estar à vontade dentro de um método fixo; ela deve pôr em questão as suas próprias bases;¹²³

f) a palavra desconstrução, como outras que empregam o prefixo “de” – decrepitude ou denotação, por exemplo –, descreve ação paradoxal que é, ao mesmo tempo, positiva e negativa. Nisso, ela é como todas as palavras com duplo prefixo antitético (palavras com “ana”, como análise, ou com “para”, como parasita). Essas palavras tendem a vir em pares que *não são opostos, positivo contra negativo*. Estão relacionadas em *diferenciação sistemática* que requer análise ou desatamento diferente em cada caso, mas que, em cada caso, leva, à sua maneira, ao nó de uma nova trama paradoxal (*double bind*). Esse ato de amarrar é, ao mesmo tempo, o ato de soltar. É a paralisia do pensamento diante daquilo que não pode ser pensado racionalmente: análise, paralisia [*analysis, praralysis*]; solução, dissolução; composição, decomposição; construção, desconstrução; montar, dismantelar [*mantling; dismantling*]; *heimlich* e *unheimlich*; competência, incompetência; apocalíptico; constituinte, desconstituente. A crítica desconstrutiva transita entre os dois lados desses pares, provando, em sua própria atividade, por exemplo, que *não há desconstrução que não seja também construtiva, afirmativa*. A palavra diz isso ao justapor “de” e “com”;¹²⁴

g) no plano literário, Miller aduz que da ação de desconstrução, com as implicações do irresistível poder do crítico sobre o texto, o dismantelador pode dismantelar-se a si próprio, que, em vez de constituir uma cadeia que se move cada vez mais profundamente dentro do texto, cada vez mais próxima de uma interpretação definitiva, avança ao método da oscilação que leva ao impasse alcançado por meio desse procedimento: a indeterminabilidade em um movimento incessante na relação do crítico com o texto.¹²⁵

O método da desconstrução e reconstrução é, no campo do Direito, importante na evolução de seus institutos, até o momento de nova definitividade, de novo paradigma. Diferentemente, o método da oscilação¹²⁶, que é útil no campo literário, no campo do Direito não pode perdurar, uma vez que segurança jurídica exige, em razoável espaço temporal, definitividade de interpretação e aplicação do texto normativo como forma de harmonia, desenvolvimento e estabilidade social, ainda que por período histórico determinado.

¹²³ *Ibidem*, p. 46.

¹²⁴ *Ibidem*, p. 47.

¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ *Ibidem*.

Essa situação de oscilação¹²⁷, na interpretação do tema Condomínio de Lotes, está ocorrendo, no momento, quanto à interpretação do instituto por estudiosos e juristas, como se vê, a seguir, de forma resumida.

Posto isto, passa-se ao estudo do debate atual sobre Condomínio de Lotes e suas modalidades ou, ao ver de outros, assemelhados, buscando contribuir, assim, na construção de novo paradigma para esse instituto jurídico.

2.4.4 Corrente neoprivatista acerca de Condomínio de Lotes

Ao longo das últimas décadas, no Brasil e com fundamento na autonomia privada e na ideia de condomínio, oriunda do direito civil, seja o condomínio geral, comum ou tradicional, seja o condomínio edilício, construíram-se as figuras dos parcelamentos do solo urbano com controle de acesso e do custeio associativo de despesas comuns. Ou seja, a partir de concepções privatistas, inclusive, quanto à defesa de privatização e fração ideal a serem contidas nos lotes quanto a áreas de uso coletivo, avenidas, ruas e vias internas, nos denominados “condomínios fechados”, “condomínios de terrenos” ou “loteamentos fechados”.

Tal como se expôs, os que sempre admitiram a figura do Condomínio de Lotes, sob suas várias modalidades, mesmo antes de previsão legal específica, se dividiram em três grandes correntes, quais sejam: a) os privatistas; b) os publicistas; e c) os intermediários ou sistêmicos. O presente trabalho filia-se, reitera-se, ao terceiro grupo, que observa o fenômeno sob a ótica do ordenamento jurídico brasileiro, tendo-o como todo unitário, como, oportunamente, será demonstra.

Acima, fez-se longo estudo da evolução das terminologias empregadas para o instituto em estudo que, de certa forma, acompanha a evolução do pensamento jurídico sobre o tema, que oscila entre visões ora mais privatistas, ora mais publicistas, evoluindo para uma visão mais sistemática do ordenamento jurídico e permitindo aplicação razoável com segurança jurídica.

Promulgada a Lei Federal nº 13.465/2017, com a previsão do instituto Condomínio de Lotes no ordenamento jurídico brasileiro, voltaram os debates quando à sua adequada interpretação e aplicação.

Alguns passaram a ver o novo instituto como assemelhado a condomínio edilício, atraindo suas regras, defendendo concepções que se qualificam como privatistas, tentando afastar a aplicação das disposições da Lei Federal nº 6.766/1979.

¹²⁷ *Ibidem*.

Segundo Luiz Augusto Haddad Figueiredo: “Em relação à natureza jurídica do condomínio de lotes, as opiniões atuais apontam para o tipo condomínio edilício.”¹²⁸

Conforme Marco Aurélio Bezerra de Melo: “O Condomínio de Lotes, em suma, é um condomínio edilício sem edificação.”¹²⁹

Vitor Frederico Kumpel: “O legislador inseriu no sistema o condomínio de lotes como tipo de condomínio edilício, através da abertura de uma seção dentro do Capítulo do CCB/02 dedicado a essa modalidade condominial. O que se tem é um perfeito alinhamento ao entendimento generalizado de que condomínio de lotes é condomínio edilício.”¹³⁰

Fernanda Christina de Souza Rosa: “Trataremos o enquadramento do condomínio de lotes nos ditames da lei de incorporações e das necessárias adaptações do art. 32 da Lei 4.591/1964 para o registro de incorporações de condomínios de lotes.”¹³¹

Rodrigo Numeriano Dubourq Dantas: “No que toca a cobranças tributárias, que poderão mesmo alcançar a parcela de titularidade privadas das partes que servem a todo o empreendimento como verdadeira área comum, não mais de propriedade do Poder Público.” Dantas entende que “poderia haver a conversão de um loteamento fechado em condomínio de lotes, bastando que as áreas comuns do primeiro, outrora sob a titularidade do Poder Público, sejam alienadas aos particulares.”¹³²

Hélio Lobo Júnior: “O condomínio de lotes é uma espécie do condomínio edilício, seja ou não precedido de incorporação”. “O aspecto urbanístico final, no condomínio de lotes, não difere muito do condomínio edilício.” “A Lei 6.766, de 1979, não se aplica ao condomínio de lotes, salvo no que concerne a imposição de algumas regras gerais urbanísticas, ou, ainda, limitações administrativas, sempre decorrentes de legislação local.”¹³³

Vitor Frederico Kumpel vislumbrou a inviabilidade de contraposição entre as normas da Lei Federal nº 6.766/1979 e as do Condomínio de Lotes. Segundo Kumpel:

¹²⁸ FIGUEIREDO, Luiz Augusto Haddad. Condomínio de Lotes: o novo regime jurídico da Lei 13.465/2017. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 85, ano 41, p. 47-83, jul.-dez. 2018. São Paulo: RT, jul.-dez. 2018, p. 60.

¹²⁹ MELO, Marco Aurélio Bezerra de. *Condomínio de Lotes e a Lei 13.465/2017*: breve apreciação. Disponível em: <http://gen-juridico.com.br/2017/08/15/condominio-de-lotes-e-lei-1346517-apreciacao/>. Acesso em: 04 fev. 2018.

¹³⁰ KÜMPPEL, Vitor Frederico. *A positivação do condomínio de lotes*: mais uma importante novidade da Lei 13.465/2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/266901/a-positivacao-do-condominio-de-lotes---mais-uma-importante-novidade-da-lei-13-465-2017>. Acesso em: 18 mar. 2022.

¹³¹ ROSA, Fernanda Christina de Souza. Condomínio de Lotes – características gerais: amplitude da regulação pelos Municípios e aspectos registrários. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 89, ano 43, p. 189-216, jul.-dez. 2020. São Paulo: RT, jul.-dez. 2020, p. 191.

¹³² DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourq. Realidade, condomínios e mutações no direito brasileiro. *Revista de Direito Imobiliário*, São Paulo, v. 84, ano 41, p. 383-402, an.-jun. 2018. São Paulo: RT, jan.-jun. 2018, p. 398-399.

¹³³ LOBO JÚNIOR, A Lei 13.465, de 11.07.2017, e o Condomínio de Lotes, *op. cit.*, p. 574-578.

“Acredita-se, diferentemente do que parecem pensar alguns autores, que a instituição do condomínio de lotes não prescinde do regular parcelamento do solo, especificamente na modalidade de loteamento. É preciso ter cuidado para não criar uma contraposição entre condomínio de lotes (no regramento dado pela lei 13.465/17 a partir da mudança do CCB/02) e o loteamento regido pela Lei do Parcelamento do Solo, pois isso poderia gerar graves consequências. A principal delas seria a não incidência da lei 6.766/79 na etapa de formação física da área continente dos lotes, o que não parece admissível.”¹³⁴

Essas concepções, que, aqui, se denominam privatistas, acabam por conduzir a uma aplicação restritiva do instituto aos limites de uma Quadra Fechada, pois, sempre que o empreendimento se estenda além dessa área, ter-se-ão vias públicas, ruas e avenidas, que devem articular-se com o traçado urbano, tratando-se de loteamento, e aplicando-se a Lei Federal nº 6.766/1979.¹³⁵

Levar as concepções privatistas sobre Condomínio de Lotes às suas últimas consequências, com reflexos no direito tributário, urbanístico, ambiental, levaria à sua inconstitucionalidade e inaplicabilidade administrativa e social.

O tema Condomínio de Lotes como forma de organização de Quadra Fechada é objeto de reflexões, a seguir.

2.4.5 Correntes restritivas acerca de Condomínio de Lotes: Condomínio de Lotes como forma de organização de Quadra Fechada

Victor Carvalho Pinto, contribuindo para o debate do tema em estudo, conclui, com visão restritiva acerca do instituto¹³⁶, que Condomínio de Lotes é forma de organização de quadra, de modo que o § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, introduzido pela Lei Federal nº 13.465/2017¹³⁷, limitar-se-ia a agregação de lotes em quadra loteada ou desmembrada.¹³⁸

¹³⁴ KÜMPEL, Vitor Frederico. *A positivação do condomínio de lotes: mais uma importante novidade da Lei 13.465/2017*, *op. cit.*

¹³⁵ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º, IV, dispõe que as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

¹³⁶ PINTO, Victor Carvalho. *Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Agosto/2017. Disponível em: www.senado.leb.br/estudos. Acesso em: 22 ago.2021.

¹³⁷ A Lei Federal nº 6.766/79, art. 2, § 7º, introduzido pela Lei Federal nº 13.465/2017, dispõe que lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

¹³⁸ PINTO, *Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano, op. cit.*, p. 12.

Victor Carvalho Pinto¹³⁹ distingue Condomínio de Lotes de loteamento fechado ou com acesso controlado¹⁴⁰. Para Carvalho Pinto, loteamento fechado ou com acesso controlado é loteamento regularmente constituído cujos logradouros têm uso concedido a associação de moradores, que controla o acesso ao loteamento e cobra de condôminos prestações periódicas para conservação, manutenção e prestação de serviços de interesse comum, como coleta de lixo, paisagismo e segurança privada. Entende que não se trata de condomínio¹⁴¹ porque, no mesmo, lote é unidade imobiliária independente não associada a frações ideais da gleba original ou a equipamentos de uso comum de condôminos. Além disso, considera que, “sob a perspectiva do direito civil¹⁴², o condomínio de lotes nada mais seria que condomínio edilício cujas unidades autônomas são lotes aptos a serem edificadas por seus adquirentes, em lugar de edificações prontas.”¹⁴³

Vicente Abreu Amadei faz reflexão, em parte, muito semelhante à de Victor Carvalho Pinto, diferenciando Condomínio de Lotes de loteamento fechado ou com acesso controlado¹⁴⁴, em que este seria modalidade especial de parcelamentos do solo, enquanto:

“Condomínio de lotes, previsto no art. 1.358-A do CC e também nos arts. 2º, § 7º e 4º, §4º, ambos da Lei 6.766/79, seria 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 a 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 as 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, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros - § 4º do art. 4º da Lei 6.766/79)”¹⁴⁵.

¹³⁹ *Ibidem*, p. 02/03.

¹⁴⁰ Classificação e distinção semelhantes são realizadas por: AMADEI, Vicente de Abreu. A Lei 13.465/2017 – Visão panorâmica e reflexão pontual no trato do loteamento fechado e do condomínio de lotes. Publicado em 09/10/2017, in: www.cnbsp.org.br. Acesso em: 11 fev.2022.

¹⁴¹ Apresenta-se, no presente trabalho, novo conceito de condomínio para fins de parcelamento do solo urbano, rompendo o seu conceito clássico, em vista da evolução social e do pensamento jurídico. V. subseções 2.4.2 e 2.4.5 e seção 2.6.

¹⁴² CC/2002, art. 1358-A, acrescentado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

¹⁴³ PINTO, *Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano*, *op. cit.*, p. 2-4.

¹⁴⁴ Nesse aspecto, semelhante diferenciação é realizada por outros autores: FIGUEIREDO, Luiz Augusto Haddad. Condomínio de Lotes: o novo regime jurídico da Lei 13.465/2017. *Revista de Direito Imobiliário*, v. 85, ano 41, p. 47-83, jul.-dez. 2018. São Paulo: RT, jul.-dez. 2018; OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. *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 Pesquisa/CONLEG/Senado, Julho/2017. Disponível: www.senado.leb.br/estudos. Acesso em 14 jul.2021.

¹⁴⁵ AMADEI, Vicente de Abreu. A Lei 13.465/2017 – Visão panorâmica e reflexão pontual no trato do loteamento fechado e do condomínio de lotes. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/a-lei-13-465-2017-visao-panoramica-e-reflexao-pontual-no-trato-do-loteamento-fechado-e-do-condominio-de-lotes-vicente-de-abreu-amadei/>. Acesso em: 11 fev.2022.

Contudo, Vicente Abreu Amadei, apesar de diferenciar Condomínio de Lotes de loteamento fechado ou de acesso controlado, omite-se quanto à sua extensão ou limites, que, para Victor Carvalho Pinto, se limita a uma Quadra Fechada de loteamento ou desmembramento previamente aprovado pelo município.

Para Victor Carvalho Pinto, o § 7º do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, introduzido pela Lei Federal nº 13.465/2017, que corresponde ao Condomínio de Lotes também previsto no Código Civil, nada altera a definição de lote ou as formas pelas quais ele se constitui – loteamento ou desmembramento. Se o município considerar necessárias abertura de novas vias ou prolongamento das existentes, exigirá que o parcelamento se faça mediante loteamento, com incorporação dos respectivos terrenos ao patrimônio público. Caso contrário, admitirá o desmembramento.¹⁴⁶

Carvalho Pinto invoca os relatórios dos senadores Romero Jucá e Marcelo Crivela sobre projetos de leis que, sucessivamente, deram origem à alteração legislativa em estudo. Transcreve trecho do relatório do senador Romero Jucá, afirmando que: “Por meio do condomínio de lotes, permite-se que as quadras privadas derivadas do parcelamento do solo sejam organizadas sob a forma de condomínio, independentemente de edificação. Tal sistema não é uma alternativa ao loteamento tradicional, pois em nada altera os ônus a que se encontra submetido o empreendedor. Além disso, assegura-se ao município a prerrogativa de instituir servidores de passagem em benefício dos não moradores e de disciplinar a construção de muros e cercas, com vista à proteção da paisagem.”¹⁴⁷ Transcreve, também, trecho de relatório do senador Marcelo Crivela, pontuando que “o condomínio não substitui as formas tradicionais de parcelamento do solo, uma vez que é constituído sobre lotes, ou seja, terrenos derivados de loteamento ou desmembramento, para cuja produção deverão ser cumpridas todas as exigências da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. As vias internas e áreas de uso comum do condomínio não substituem, portanto, o sistema viário e as áreas livres de uso público previsto em lei.”¹⁴⁸ Assim, para Victor Carvalho Pinto, condomínio não é uma forma de parcelamento do solo alternativa ao loteamento e ao desmembramento, mas forma de organização de lotes resultante dessas operações, sob a forma de organização de quadra.¹⁴⁹

¹⁴⁶ PINTO, *Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano*, op. cit., p. 13.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 12.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 13.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 12-14.

A contribuição de Victor Carvalho Pinto foi esforço visando a buscar compreender o fenômeno em estudo, em que pese promova classificação restritiva do instituto, limitando-o a quadra previamente loteada ou desmembrada. Assinala, corretamente, que não há qualquer contradição entre as disciplinas civil e urbanística de condomínios edilícios e de lotes, pois o Código Civil trata de relações de condôminos entre si e com os demais cidadãos (direito privado) e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano cuida da relação entre Poder Público, empreendedores e proprietários (direito público).¹⁵⁰

2.4.6 Condomínio de Lotes: gênero de modalidades de parcelamentos do solo especiais

Parcelamento do solo urbano divide-se em: - tradicional ou comum (aberto); ou, - especial (fechado ou com acesso controlado)¹⁵¹, organizado sob forma associativa e condominial.

Apresenta-se, adiante, uma nova classificação¹⁵², na qual Condomínio de Lotes é gênero de modalidades e subespécies de parcelamentos do solo, organizados com acesso controlado, do qual a Quadra Fechada¹⁵³ será espécie, esta sim, aproximando-se, com mais intensidade, da figura do condomínio edilício, e as demais modalidades e subespécies sendo verdadeiros loteamentos ou desmembramentos com controles de acesso, custeio de despesas comuns e regulação condominial.

2.5 Condomínio de Lotes, sistema normativo e interdisciplinaridade dos ramos do direito

A expressão interdisciplinaridade jurídica é plurívoca. Pode ser empregada em acepções distintas. Uma primeira possibilidade consistiria na consideração dos diversos ramos do Direito como disciplinas jurídicas. Cogita-se, nessa perspectiva, de interdisciplinaridade dentro do próprio Direito, tendo em conta suas disciplinas ou ramos que gozam de autonomia apenas para fins didáticos. Assim, afigura-nos incensurável o aludido exame interdisciplinar; que nada mais é do que a consideração do ordenamento jurídico numa visão unitária.¹⁵⁴

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 10.

¹⁵¹ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º, dispõe que 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.

¹⁵² V. Capítulo 3.

¹⁵³ V. Capítulo 3.

¹⁵⁴ BARRETO, Paulo Ayres. Ordenamento e sistema jurídicos. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de Carvalho (org.). *Constructivismo lógico-semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014, p. 261-262.

O instituto do Condomínio de Lotes deve ser compreendido não como tema de um só ramo do direito, mas de vários ramos do direito (administrativo, ambiental, civil, constitucional, tributário, urbanístico, consumidor, processual *etc.*), como se verá nos Capítulos seguintes. Conquanto esteja positivado no Código Civil e na Lei Federal nº 6.766/1979, transcende as matérias desses dois diplomas legais, pois envolve outras disciplinas jurídicas, como se estuda, no Capítulo 5.

Condomínio de Lotes é fenômeno que também pode e deve ser estudado por Antropologia, Arquitetura, História, Sociologia, entre outras disciplinas extrajurídicas.

Sobre este tema Paulo de Barros Carvalho fala sobre intertextualidade, no Direito, que teria dois níveis distintos: (i) o estritamente jurídico, que se estabelece entre os vários ramos do ordenamento jurídico (intertextualidade interna ou intrajurídica); e (ii) o chamado jurídico em acepção lata, abrangendo os setores que têm o Direito como objeto, mas consideram-no sob ângulo externo, vale dizer, em relação a outras propostas cognoscentes, tais como Antropologia Cultural do Direito, História do Direito, Sociologia do Direito *etc.* (intertextualidade externa ou extrajurídica).

Sob o aspecto da intertextualidade interna ou intrajurídica, Condomínio de Lotes pode e deve ser estudado à luz de diversos ramos do direito, como acima mencionado, e, no que tange a estes, compreendidos sob o método da subordinação e coordenação na aplicação das leis que incidem sobre ele, conforme se discorre no Capítulo 4, com aplicações práticas quando da efetividade do instituto, como se demonstra nos Capítulos 6, 7, 8, 9, 11 e 12.

2.6 A adequada interpretação da palavra condomínio, quanto se refira a parcelamentos do solo

Não se desconhecem posições que diferenciam Loteamento Fechado de Condomínio de Lotes como se fossem institutos totalmente diversos¹⁵⁵⁻¹⁵⁶, e não este como gênero daquele como resulta da realidade social, da exegese intranormativa e da interpretação sistemática. Aduzem que Loteamento Fechado ou de acesso controlado não teria estrutura condominial, mas, apenas, seria gerido por associação de moradores ou condôminos. Interpretam o termo condomínio a partir da perspectiva seja do conceito de condomínio geral ou comum, seja do conceito de condomínio edilício, sem levar em conta a evolução histórica, doutrinária e

¹⁵⁵ QUEIROZ ASSIS, Olney et. al. *Manual de direito condominial: uma abordagem interdisciplinar*. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 518-526.

¹⁵⁶ KERN, Marinho Dembinski. *Condomínio de lotes e loteamentos fechados*. Coleção cadernos do Irib. São Paulo: kollemata/IRIB, 2019, p. 98-146.

jurisprudencial da organização condominial de Loteamentos Fechados, nas últimas décadas, no Brasil. Esquecem que associação de moradores cumpre papéis de representação dos moradores ou proprietários e de gestão do loteamento fechado, mas o estatuto da associação não regula a vida interna dos condôminos (proprietários ou locatários), que se dará por meio da convenção de condomínio do loteamento fechado, utilizada por raciocínio *a simili*¹⁵⁷, aproveitando-se, analogicamente, disposições de convenção no condomínio edilício, mas, nem por isso, confundindo-se com este.

A história evolutiva da figura do Loteamento Fechado ou de acesso controlado e sua aplicação prática e social no Brasil nunca dispensou os instrumentos de instituição (projeto urbanístico e plano do loteamento fechado aprovado pelo poder público) e convenção de condomínio (negócio jurídico, na formação, e ato normativo, na aplicação) que regula a vida social no loteamento fechado, a ser registrada no Livro 3 e averbada nas matrículas dos lotes do competente Cartório de Imóveis¹⁵⁸, com uso analógico das disposições dos artigos 9º a 11 da Lei Federal nº 4.591/1964 e artigos 1.333 a 1.346 do Código Civil.¹⁵⁹⁻¹⁶⁰ Sem uma convenção de condomínio (por vezes chamada de regulamento) disciplinando a vida interna dos moradores de loteamentos fechados tornar-se-iam insuportáveis e conflituosas a convivência, por falta de regulação, limites e clareza de direitos e deveres. A convenção de condomínio poderá conter também limitações urbanísticas e ambientais, além da obrigação *propter rem* de contribuir com despesas internas. Não será imprescindível a existência de áreas comuns, nem que integrem por fração ideal os lotes do loteamento fechado.

Elvino da Silva Filho asseverou, há cerca de quatro décadas, que “o regulamento da vida comunitária do loteamento fechado é fundamental para a existência deste tipo de loteamento”; que “assemelha-se, muitíssimo, à convenção de condomínio prevista no art. 9º da Lei 4.591/1964”; e que “os arts. 9º a 12 da Lei 4.591/1964, poderão ser aplicados, subsidiária e analogicamente, para a elaboração desse regulamento”.¹⁶¹

¹⁵⁷ ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimaraes Cupertino. 3ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2006, p. 41.

¹⁵⁸ Para designar a atividade de registro de imóveis, o art. 236 da Constituição Federal utiliza a expressão “serviços notariais e de registro”; a Lei Federal nº 6.015/1973, art. 1º, §1º, inciso IV, utiliza a expressão “registro de imóveis”; a Lei Federal nº 8.935/1994, nos arts. 1º e 12 utiliza as expressões “serviços notariais e de registro” e “oficiais de registro de imóveis”; em Portugal, utiliza-se a expressão conservatória. Porém, a expressão Cartório de Registro de Imóveis tem uso tradicional, social, amplo e generalizado no Brasil, que bem delimita o espaço de atendimento e serviço de natureza delegada, a qual utilizaremos neste trabalho.

¹⁵⁹ SILVA FILHO, Elvino da. Loteamento fechado e condomínio deitado. *Revista de Direito Imobiliário (RDI)*, São Paulo, n. 14, p. 22, Jul.-Dez./1984. São Paulo: RT, 1984, p. 07- 35.

¹⁶⁰ TIMM, Luciano Benetti. Reflexões sobre loteamentos fechados. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.) *Novo Direito Imobiliário e Registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, 66-78.

¹⁶¹ SILVA FILHO, Elvino da. *Loteamento fechado e condomínio deitado* Op. cit., p. 20-21.

Dá-se concretude ao raciocínio por analogia e, por isso, o Enunciado 89 do Conselho a Justiça Federal (CSF), afirma: “aplica-se, no que couber, o disposto nos arts. 1.331 a 1.358 do Código Civil aos condomínios assemelhados, tais como loteamento fechado, multipropriedade imobiliária e clubes de campo”.¹⁶² Por isso, também o Código Civil/2002, art. 1.358-A, § 2º, sofreu alteração e passou a dispor que, respeitada a legislação urbanística, “aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto [no próprio Código Civil/2002] sobre condomínio edilício”. Portanto, a expressão “aplica-se, no que couber”, contida em retro citado enunciado e no artigo acrescentado ao Código, é uma forma de raciocínio por analogia ou *a simili* (v. capítulo 10).

Nome é um som significativo por convenção. Por convenção, porque naturalmente nada existe de nome, a não ser quando se torna conhecido. Com efeito, os sons não correspondentes às letras, como os gritos dos animais, também designam algo, e nenhum deles é nome. Aliás, todo discurso é significativo, não na qualidade de instrumento, mas segundo convenção, porquanto nenhum nome designa por natureza, mas segundo uma convenção e segundo a vontade do que propõe e estabelece.¹⁶³

Todos os termos de uma linguagem natural são vagos e potencialmente ambíguos, mesmo os mais objetivos.¹⁶⁴ A palavra condomínio, aplicada a parcelamento do solo que implique urbanificação não tem o mesmo sentido de quando empregada no direito real no sentido de compropriedade. Utiliza-se a expressão mesmo quando não há compropriedade, e fala-se em “condomínio fechado”; “condomínio urbanístico”; “condomínio horizontal”.

O esforço de tentar impor à palavra condomínio, no sentido de compropriedade¹⁶⁵ (tal como ocorre no condomínio geral ou comum e no condomínio edilício), a Loteamento Fechado e organizado sob a forma associativa e regulamentar, levou ao equívoco, por um lado, de tentar submeter aspectos de Direito Público, inerentes a esse tipo de empreendimento e à sua aprovação, a ditames de Direito Privado, esquecendo-se da interdisciplinaridade do sistema jurídico e de seus ramos; e, de outro, levou à dificuldade de compreender que o termo convenção como negócio jurídico e regulatório de uma coletividade de pessoas que nem sempre implica em compropriedade como no condomínio edilício.

¹⁶² Enunciado 89 do CJF (Conselho da Justiça Federal): “O disposto nos arts. 1.331 a 1.358 do novo Código Civil aplica-se, no que couber, aos condomínios assemelhados, tais como loteamentos fechados, multipropriedade imobiliária e clubes de campo”. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados>. Acesso em: 10 jan.2022.

¹⁶³ COSERIU, Eugenio. *Tradição e novidade na ciência da linguagem*: estudos de história de linguística. Trad. Carlos Alberto da Fonseca e Mário Ferreira. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980, p. 27.

¹⁶⁴ ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires: Eudeba, 1963, p. 130.

¹⁶⁵ Este tema será tratado, especificamente, no Capítulo 5.

Está-se, portanto, diante do problema de imprecisão causada pela vagueza e pela ambiguidade da palavra condomínio ou da expressão convenção de condomínio, quando aplicada aos então denominados loteamentos fechados, condomínios fechados, condomínios urbanísticos ou horizontais. Uma saída para enfrentar o problema denomina-se elucidação, que consiste em elaborar, de forma detalhada, suas definições¹⁶⁶ e, assim, melhor circunscrever o objeto que se pretende descrever por meio da combinação de predicados e, logo, de mais juízos sobre novas propriedades.¹⁶⁷

Quando tratou do tema, em 1984, Elvino da Silva Filho já dizia que, em loteamento fechado, não existia condomínio sobre vias e espaços livres, mas tão somente comunhão de uso dessas vias e espaços, que são do domínio do município.¹⁶⁸ Dizia, também, que havia erronia no uso do vocábulo “condomínio”, erronia esta reiterada em leis municipais, pois, desde aquela época, com perspicácia, observava que, em loteamento fechado, condomínio, na acepção jurídica exata do vocábulo¹⁶⁹, não havia, mas, tão-somente, comunhão de interesses nos serviços comuns, à falta de outro vocábulo perfeito e preciso.¹⁷⁰

Ao se empregar, portanto, a palavra condomínio ou a expressão convenção de condomínio, aplicando-as a loteamento fechado ou com acesso controlado, em suas várias subespécies, o que importa é o regramento interno de convivência e o dever de todos contribuírem com despesas internas, sob pena de locupletamento ilícito daqueles que se furtarem a contribuir com tais despesas.¹⁷¹ Não é relevante a questão de compropriedade, pois pode ocorrer loteamento fechado em que não haja compropriedade, sobrelevando lembrar que suas avenidas e ruas internas serão sempre públicas¹⁷², ocorrendo a concessão administrativa de gestão e cuidado à Associação de Moradores pelo poder público municipal, *ipso iure*, em face da aprovação sob esse modelo de empreendimento.

Essa proposta de solução hermenêutica para a adequada interpretação da palavra condomínio aplicada a loteamento ou parcelamento do solo realiza-se pelo *princípio da variação inversa*, segundo o qual, se os termos forem dispostos em ordem de inversão

¹⁶⁶ CARNAP, Rudolf. *Introducion to philosophy of science*. Nova Yorque: Dover, 1996, p. 73.

¹⁶⁷ BRITTO, Lucas Galvão. *Dividir, definir e classificar: conhecer é recortar o mundo*. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de (org.). *Constructivismo lógico-semântico*. v. I. São Paulo: Noeses, 2014, p. 232/234.

¹³² COPI, Irving M. *Introdução à lógica*. São Paulo: Mestre Jou, 1981, p. 122.

¹⁶⁸ SILVA FILHO, Elvino da. Loteamento fechado e condomínio deitado. *Revista de Direito Imobiliário (RDI)*, São Paulo, n. 14, p. 22, Jul.-Dez./1984. São Paulo: RT, 1984, p. 22.

¹⁶⁹ A acepção jurídica tradicional do vocábulo condomínio é abordada no Capítulo 5.

¹⁷⁰ SILVA FILHO, *Loteamento fechado e condomínio deitado*, *op. cit.*

¹⁷¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 695.911/SP, *op. cit.*

¹⁷² CC/2002, art. 99, I, dispondo que são bens públicos os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças, c/c Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22.

crescente, suas extensões estarão em ordem não-crescente. Isto é, se as extensões variam de algum modo, variarão de maneira inversa a suas intenções. Em outras palavras, quanto mais qualidades atribuímos a um conceito (condomínio, convenção de condomínio *etc.*), menos serão os elementos que poderão satisfazer as condições de pertinência à classe por ele inaugurada.¹⁷³

Assim, a palavra condomínio acoplada a lote, como unidade imobiliária de loteamento fechado¹⁷⁴ – modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, passou a ter novo significado, qual seja, corresponsabilidade, coobrigação, dever de cooperação quanto a interesses comuns sobre esta nova forma de propriedade e organização urbana regulada internamente por convenção de condomínio e gerida por Associação de Moradores, e, nesse sentido, caminha e se interpreta a mais recente jurisprudência do STF.¹⁷⁵

2.7 Condomínio de Lotes e axiologia no ordenamento jurídico

Conforme Paulo de Barros Carvalho, não é exagero referir que o dado valorativo está presente em toda configuração do jurídico, dos aspectos formais (lógicos) aos planos semântico e pragmático. Ali onde houver direito, haverá, certamente, o elemento axiológico.¹⁷⁶

De acordo com Tércio Sampaio Ferraz Júnior, valor é preferência por núcleos de significação, ou melhor, é centro significativo que expressa preferibilidade por certos conteúdos e expectativas. É a não indiferença de alguma coisa relativamente a um sujeito ou a uma consciência motivada. É a relação entre sujeito movido por necessidade e objeto ou algo que possua qualidade ou possibilidade real de satisfazê-la. Valor é vínculo que se institui entre agente de conhecimento e objeto, tal que o sujeito, movido por necessidade, não se comporta com indiferença em relação ao objeto, atribuindo-lhe qualidades positivas ou negativas.¹⁷⁷ Só se pode predicar sua existência como algo aderente ao ser e não como alguma coisa que tenha um ser. Haveria dependência ontológica dos valores com relação ao ser.¹⁷⁸

¹⁷³ BRITTO. *Dividir, definir e classificar*, *op. cit.*, p. 234-235.

¹⁷⁴ A modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes aproxima-se ou assemelha-se mais ao regime jurídico do condomínio edilício e admite-se, nesta modalidade, que frações ideais de áreas comuns internas integrem áreas de lotes que a compõe, cujas matrículas unitárias terão propriedade exclusiva e propriedade comum. Contudo, mesmo esta espécie de Condomínio de Lotes não se confunde e não pode ser entendida como condomínio edilício, pois não exige, necessariamente, edificação no lote (unidade imobiliária) para sua aprovação pelo poder público municipal e o seu registro em Cartório de Imóveis. V. seções ou tópicos 2.9, 3.9.1, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

¹⁷⁵ BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 695.911/SP, *op. cit.*

¹⁷⁶ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 181.

¹⁷⁷ FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. São: Atlas, 1991, p. 111.

¹⁷⁸ COELHO, Luiz Fernando. *Aulas de introdução ao direito*. São Paulo: Manole, 2004, p. 15.

No que tange ao tema em estudo, a expressão *condomínio de lotes* é formada por duas palavras (condomínio e lotes) e parte-se do pressuposto de que lote¹⁷⁹ refere-se, sempre, a uma unidade imobiliária de um loteamento e condomínio, no caso, possui ressignificação própria, conforme se discorreu alhures.

Condomínio de Lotes, conforme se discorre no presente estudo, possui os seguintes valores a serem observados:

a) a palavra condomínio, quando aplicada a lote ou parcelamento do solo, possui *ressignificação* diversa da aplicada em condomínio geral ou condomínio edilício (especial), pois, não implica, necessariamente, que frações de áreas comuns venham a compor unidades autônomas (lotes), salvo, na hipótese específica de Condomínio de Lotes sob a modalidade Quadra Fechada¹⁸⁰, que se aproxima da figura do condomínio edilício;¹⁸¹

b) a palavra condomínio acoplada a lote, como unidade imobiliária de loteamento fechado – modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes –, significa corresponsabilidade, coobrigação, dever de cooperação quanto a interesses comuns sobre esta nova forma de propriedade e organização urbana regulada, internamente, por convenção de condomínio e gerida por Associação de Moradores;

c) quando *condomínio de lotes* extrapolar as dimensões de uma quadra de um loteamento previamente aprovado pelo município e urbanificado, será loteamento especial (Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado¹⁸²), ao qual incide todas as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979, sendo que vias internas (ruas e avenidas) e demais áreas comuns (áreas verdes e praças) pertencerão ao município e não integrarão frações dos lotes que o compõem;¹⁸³

d) condomínio de lotes resultará, necessariamente, mesmo quando se tratar, na modalidade Quadra Fechada, de fragmentação do solo urbano, atraindo a incidência da Lei

¹⁷⁹ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º, dispõe que o lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

¹⁸⁰ Definição e dimensões de quadra de loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG.

¹⁸¹ V. subseção e seções 2.4.6, 2.5, 2.9, 3.9.1, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

¹⁸² A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º, dispõe que 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.

¹⁸³ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22, dispõe que 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.

Federal nº 6.766/1979. É preciso atender, assim, aos requisitos urbanísticos constantes desta norma (aliás, conforme remissão expressa no CC/2002, art. 1.358-A, § 2º); tomem-se, como exemplos, a área mínima de 125 m² e, eventualmente, servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros por meio de instituição de limitação administrativa e direito real sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana (Lei Federal nº 6.766, art. 4º, § 4º);¹⁸⁴

e) a modalidade Quadra Fechada¹⁸⁵ de Condomínio de Lotes implica que esta quadra já esteja integrada ao sistema viário do município e já tenha passado por aprovação urbanística do entorno, de modo que as passagens internas de circulação não se enquadram como vias ou ruas públicas, mas frações dos lotes internos da quadra privada. Como se trata de Condomínio de Lotes de pequena dimensão, as áreas de passagem internas integrarão frações de lotes e sobre tais frações incidirão IPTU e ITBI;

f) porém, *condomínio de lotes* que extrapole as dimensões de uma Quadra Fechada urbanificada¹⁸⁶ será parcelamento do solo especial na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado, em que: - vias (ruas e avenidas) internas devem articular-se com o sistema viário externo; - todas as vias (ruas e avenidas) internas e todas as praças e áreas verdes internas transmitir-se-ão, quando do registro do empreendimento, ao município; - sobre tais áreas não incidirão IPTU e ITBI; e , - uso dessas áreas será concedido ou permitido a associação de moradores de condôminos.¹⁸⁷ As teses privatistas que entendem ser possível que tais áreas sejam privadas e não públicas, além de desnecessárias, sob o ponto de vista pragmático, ferem o direito urbanístico; frustram a possibilidade de, no futuro, um Loteamento Fechado ser compelido a abrir-se e articular-se à cidade; causam insegurança jurídica quanto às áreas verdes internas, que, uma vez aprovado o empreendimento, devem passar ao domínio público; e levam a excessivo custo e ônus tributários a proprietários dos lotes, pois, cobrança de IPTU e ITBI

¹⁸⁴ KÜMPEL, Vitor Frederico. *Condomínio de lotes: regime jurídico e aspectos registraes*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/269493/condominio-de-lotes--regime-juridico-e-aspectos-registraes>. Acesso em 11 fev.2022.

¹⁸⁵ Definição e dimensões de quadra de um loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1 deste trabalho.

¹⁸⁶ Gleba urbanificada: imóvel localizado em zona urbana do município dotada de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e segundo os princípios do Direito Urbanístico. Urbanificação: processo deliberado de correção da urbanização sem infraestrutura básica. Consiste na renovação urbana ou reurbanização com aplicação dos princípios do urbanismo. Consistente, também, no uso de técnicas e princípios para prevenir os males da urbanização, através do planejamento e da ordenação urbanística. In: SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

¹⁸⁷ REZEKE, Márcia. Da Concessão Real de Uso. TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). *Novo direito imobiliário e registral*, 2008, p. 80-97.

sobre tais áreas privatizadas, que deveriam ser públicas, fere princípios constitucionais tributários (em especial o da capacidade contributiva, sob o aspecto da proporcionalidade)¹⁸⁸, além de significar, do ponto de vista do consumidor, do adquirente do lote, uma forma transversa de lesão¹⁸⁹.

Portanto, a classificação e a hermenêutica proposta nesta obra procuram garantir a aplicação, no Brasil, do Condomínio de Lotes, a partir de estudo de sua evolução histórica, levando em conta aspectos axiológicos, extraídos da valoração de núcleos de significação a que não se pode estar indiferente, advindos do direito ambiental, do direito do consumidor, do direito tributário, do direito urbanístico e do conjunto do ordenamento jurídico, como se discorre, adiante.

2.8 Evolução histórica da jurisprudência sobre o tema

O Ministério Público brasileiro, ao longo das últimas décadas, ingressou, reiteradamente, com ações civis públicas postulando, por exemplo: a) inaplicação de lei municipal, por ter, a seu ver, indevidamente, privatizado bens públicos de uso comum, impedindo o acesso do povo a eles; b) anulação de termo de outorga de concessão administrativa desses bens públicos em favor das respectivas associações de moradores; e, c) responsabilização, por improbidade administrativa, dos elaboradores de tais diplomas (vide, por exemplo, o REsp 947596/SP, Min. Eliana Calmon, em 25.08.2009).¹⁹⁰

Apresentam-se, a seguir, algumas decisões que demonstram a evolução jurisprudencial, que vai de posições outrora mais resistentes à figura do Loteamento Fechado, que é modalidade de Condomínio de Lotes¹⁹¹, até o entendimento atual que tende a seu acolhimento, acompanhando a gradual evolução do instituto, na doutrina, conforme exposto em seções anteriores.

Colacionam-se decisões ilustrativas de Tribunais pátrios sobre o tema em estudo, cujo entendimento passara por evoluções, acompanhando doutrina e legislação.¹⁹²

¹⁸⁸ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito Tributário, linguagem e método*. 6. ed. São Paulo: ed. Noeses, 2015, p. 339-345.

¹⁸⁹ O CC/2002, art. 157, dispõe que ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta.

¹⁹⁰ SILVEIRA, Paulo Fernando. *Loteamentos Fechados*: loteamentos contrariam o princípio da isonomia. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-13/condominios-fechados-contrariam-principio-constitucional-isonomia>. Acesso em: 18 mar.2022.

¹⁹¹ O STF, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 695.911, cujo Relator fora o Ministro Dias Toffoli, classificou Loteamento Fechado ou com acesso controlado como modalidade de Condomínio de Lotes.

¹⁹² Colaciona-se, a seguir, as seguintes jurisprudências que ilustram a evolução jurisprudencial sobre o tema:

- TJSP, Apelação Cível nº 210.012-1/5, Guarujá, 7ª Câmara Civil de Férias “C” j. em 29/04/94, v.u., Rel. Des. Rebouças de Carvalho: [...]“a postura adotada para preservar a segurança de moradores do loteamento não

Releva dizer que, caso tivessem prevalecido quaisquer das teses contrárias a Loteamento Fechado ou a condomínio de lotes, tais modalidades de parcelamento do solo

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”. Apelação Cível nº 210.012-1/5, Guarujá, 7ª Câmara Civil de Férias “C” do TJSP, j. em 29/04/94, v.u., Rel. Des. Rebouças de Carvalho; no mesmo sentido, Apelação Cível nº 225.629-1/5, Guarujá, 4ª Câmara Civil do TJSP, v.u., j. 16/02/95, Rel. Des. Aguilar Cortez. In: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Jose_Carlos_Freitas_Condominios.pdf. Acesso: 15 nov.2021.

- TJSP, Apelação nº 192.179-1/7 - Birigui - 1ª Câmara Civil, Rel. Des. Alexandre Germano, j. 03/08/93: O Tribunal de Justiça de São Paulo acentuou a impossibilidade de concessão de direito real de uso sobre áreas verdes e institucionais de loteamento, com base no princípio básico e protetivo do art. 180, VII da Constituição Estadual; no mesmo sentido: Apelação 201.894-1/8 - Birigui - 6ª Câmara Civil, Rel. Des. Melo Colombi, j. 03/02/94, v.u.; Apelação 223.202-1/2 - Birigui - 1ª Câmara Civil, Rel. Des. Roque Mesquita, j. 28/03/95, v.u.; Apelação nº 270.573-1/3 - Dracena - 1ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Ruy Coppola, j. 05/03/96, v.u.). In: <https://jus.com.br/artigos/16015/representacao-contra-lei-municipal-que-desafetou-diversos-bens-publicos>. Acesso em: 10 jan.2022.

- STJ, REsp 1.071.772 da 4ª Turma — relator Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal convocado): EMENTA: CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. CONDOMÍNIO ATÍPICO. COTAS RESULTANTES DE DESPESAS EM PROL DA SEGURANÇA E CONSERVAÇÃO DE ÁREA COMUM. COBRANÇA DE QUEM NÃO É ASSOCIADO. IMPOSSIBILIDADE. 1. Consoante entendimento firmado pela Eg. Segunda Seção desta Corte Superior, “as taxas de manutenção criadas por associação de moradores, não podem ser impostas a proprietário de imóvel que não é associado, nem aderiu ao ato que instituiu o encargo.” (REsp nº 444.931/SP, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Rel. p/ Acórdão Min. Humberto Gomes de Barros, Segunda Seção, DJU de 01.02.2006).” No que concerne ao “enriquecimento sem causa”, um dos fundamentos do Tribunal de Justiça de São Paulo para deferir a cobrança de tais taxas, como visto, chegou a ser atribuído no Superior Tribunal de Justiça às associações esse desvio por as imporem aos não são associados que delas discordam. Com efeito, no REsp nº 1.025.053 em decisão monocrática do Min. Massami Uyeda depois confirmada pelos recursos regimentais cabíveis, todos rejeitados, há essa “inversão” da vantagem do enriquecimento sem causa: “O Tribunal de origem, ao determinar o pagamento dos valores alegados pela autora, decidiu em desconformidade com a jurisprudência desta Corte, pois se os proprietários não integram a associação de moradores, inviável a cobrança compulsória de taxas condominiais ou outras contribuição caracterizando o enriquecimento ilícito da associação de moradores, ora requerida.” Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente: “EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. RECURSO ESPECIAL. ASSOCIAÇÃO DE MORADORES. TAXAS DE MANUTENÇÃO DO LOTEAMENTO. IMPOSIÇÃO A QUEM NÃO É ASSOCIADO IMPOSSIBILIDADE. As taxas de manutenção criadas por associação de moradores, não podem ser impostas a proprietário de imóvel que não é associado, nem aderiu ao ato que instituiu o encargo.” (REsp 444931/SP, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Rel. p/ Acórdão Ministro Humberto Gomes de Barros – 2ª Seção, julgado em 26.10.2005, DJ 01.02.2006 p. 427). In: <https://www.conjur.com.br/2009-nov-30/jurisprudencias-tj-sp-stj-loteamentos-fechados>. Acesso em: 10 jan.2022.

- Administrativo. Ação Civil Pública. Loteamento Urbano. Desafetação dos espaços públicos. Alegação de ofensa ao art. 17 DA LEI N. 7.347/85. Inexistência. ART. 1º DA LEI N. 7.347/85. Matéria probatória. Recurso não conhecido. (REsp 28.058/SP, Rel. Ministro Adhemar Maciel, Segunda Turma, julgado em 13/10/1998, DJ 18/12/1998, p.314).

In:

https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=RESP+28.058&b=ACOR&p=false&l=10&i=3&operador=E&tipo_visualizacao=RESUMO. Acesso: 22 jan.2022.

- Enunciado 89 do CJF (Conselho da Justiça Federal): “O disposto nos arts. 1.331 a 1.358 do novo Código Civil aplica-se, no que couber, aos condomínios assemelhados, tais como loteamentos fechados, multipropriedade imobiliária e clubes de campo.” In: <https://www.cjf.jus.br/enunciados>. Acesso em: 10/01/2022.

- TJRJ (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro). Súmula 79: “Em respeito ao princípio que veda o enriquecimento sem causa, as associações de moradores podem exigir dos não associados, em igualdade de condições com os associados, que concorram para o custeio dos serviços por elas efetivamente prestados e que sejam do interesse comum dos moradores da localidade”. In: <https://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/sumula-79>. Acesso em: 10 jan.2022.

estariam fadadas à decadência, à dissolução e futura extinção, seja por inviabilidade orgânica, econômica e insegurança jurídica.

2.8.1 A evolução da questão da legalidade e constitucionalidade do controle de acesso perante os tribunais e sua evolução

O Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, decidira pela ilegalidade de portaria em Loteamento Fechado, ao fundamento de que, por serem arruamento e demais espaços livres bens de uso comum do povo, “o Poder Público é obrigado a garantir o livre trânsito das pessoas, independentemente de lei, a teor do disposto no art. 5º, XV, da Constituição da República” (Ap. Civ. n. 225629-1/5 – de 16.2.95 – Comarca do Guarujá – Rel. Des. Aguilar Cortez.).

Quanto à aduzida ilegalidade e inconstitucionalidade do controle de acesso em Loteamento Fechado, também, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por meio de voto do Des. Dr. Antônio Carlos Malheiros (Apelação Cível nº 410.802-5/3 – Mairinque/São Roque), esposou o seguinte entendimento:

[...] à época da aprovação do loteamento, o ato foi regido pelo Decreto 271/67, antecessor da Lei 6.766/79, que, em seu art. 4º, previa que as vias, as praças e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes do projeto e do memorial descritivo, com a inscrição de que o loteamento passe a integrar o domínio público do Município. Referida lei, acresceu ao rol dos bens que passavam ao domínio público os espaços livres, e proibiu o loteador de alterar sua destinação, por ocasião da aprovação do loteamento, ressalvado a hipótese de caducidade da licença ou desistência do loteador antes do registro. A Associação Amigos Porta do Sol, com permissão da Municipalidade de Mairinque colocou cancelas nas portarias e seguranças armados para interceptar, identificar, fiscalizar e até impedir o ingresso e circulação dos cidadãos ao bairro, determinando, ainda, que os proprietários sejam obrigados a identificar seus carros com selos nos para-brisas, e que os funcionários das residências, bem como as pessoas moradoras de outros bairros, que necessitem atravessar o loteamento, para chegar a um bairro vizinho[...] Não sendo o loteamento Porta do Sol, um loteamento fechado quando de seu registro, fechar as ruas com portarias, cancelas, vigilantes ou qualquer outro meio coercitivo, constitui-se flagrante ilegalidade, ferindo o direito de ir e vir do cidadão assegurado pela Constituição Federal, além de, nos termos do art. 99, I, do Código Civil em vigor, as ruas, avenidas e praças são classificadas como bens públicos de uso comum, aos quais qualquer cidadão pode circular e transitar livremente.”¹⁹³

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro já proferiu decisão sobre impossibilidade de desafetar bem de uso comum incorporado a domínio público em razão de aprovação de loteamento:

¹⁹³ SÃO PAULO. TJSP - Apelação Cível nº 410.802-5/3 – Mairinque/São Roque. Relator (a): Des. Dr. Antônio Carlos Malheiros. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. *Loteamento fechado ou condomínio de fato*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 32-33.

Bem público. Desafetação. Concessão Real de Uso.

Não é possível a desafetação de bem público de uso comum, assim incorporado ao domínio do município, por força da aprovação de loteamento, devidamente inscrito para transferi-lo a particular, sob o regime de concessão de direito real de uso. Reforma da sentença para julgar procedente a ação popular.¹⁹⁴

O Tribunal de Justiça de São Paulo, segundo relatoria de Narciso Orlandi, decidira:

Loteamento. Ausência de obrigação condominial. Vias públicas.

Deixando de lado a inaplicabilidade da Lei 4.591/1964, o loteamento que se autodenomina condomínio não pode cobrar do morador a conservação e limpeza das ruas, porque estas, como bens de uso comum do povo, devem ser limpas e conservadas pelo Poder Público.¹⁹⁵

Tratam-se, sob prismas diferentes, de decisões judiciais proibitivas do Loteamento Fechado, que exemplificam a resistência à implementação, em que pese sua difusão país afora. Refletiam as decisões judiciais acima transcritas o embate doutrinário que evoluía no país sobre o tema, conforme estudo realizado nas seções 2.2 e 2.3.

2.8.2 Evolução da questão da legalidade e constitucionalidade da contribuição associativa, na jurisprudência brasileira

A questão da cobrança de contribuição condominial ou associativa para manutenção de despesas de limpeza, manutenção e conservação em Loteamento Fechado enfrentou longa discussão, na doutrina e nos tribunais brasileiros. Aqueles que contrabatiavam sua compulsoriedade, faziam-no sob o fundamento do princípio da liberdade associativa dos condôminos em tais loteamentos especiais.¹⁹⁶

Eis julgados do STJ sobre o tema:

Civil. Agravo de instrumento. Ação de cobrança. Cotas condominiais. Não associado. Impossibilidade.

- As taxas de manutenção instituídas por associação de moradores não podem ser impostas a proprietário de imóvel que não é associado, nem aderiu ao ato que fixou o encargo.

¹⁹⁴ RIO DE JANEIRO. TJRJ – Duplo grau obrigatório de jurisdição 72/92 – 1ª Câmara do Tribunal. Relator (a): Des. Carlos Alberto Menezes Direito. Decisão Publicada. *Revista de Direito Administrativo*, v. 193, p. 287-289. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. *Loteamento fechado ou condomínio de fato*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 32.

¹⁹⁵ SÃO PAULO. TJSP - 2º Tribunal de Alçada Cível – Apelação 486.090-000 – 8ª Câmara. Relator(a): Juiz Narciso Orlandi – julg. em 17.02.1997. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. *Loteamento fechado ou condomínio de fato*. Curitiba: Juruá, 2007, p. 33.

¹⁹⁶ VALÉSI, Raquel Helena. *O loteamento fechado e o rateio das despesas comuns*. 2005. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

(STJ-AgRg no Ag 1.179.073/RJ- Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0068751-5, Rel. Min. Nancy Andrighi, T3-Terceira Turma, Dt. julg.: 15/12/2009, Dt. Pub.: DJe 02/02/2010).

Os proprietários de imóveis que não integram ou não aderiram a associação de moradores não estão obrigados ao pagamento compulsório de taxas condominiais ou de outras contribuições. Precedentes.

Agravo regimental provido.

(STJ. AgRg no Ag 953621/RJ – Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2007/0224682-0, Relator: Ministro João Otávio de Noronha, T4-Quarta Turma, Dt.julg.01/12/2009; Dt. publ.: DJe 14/12/2009).¹⁹⁷

Essa questão fora levada para julgamento perante o STF, por meio do Recurso Extraordinário nº 695.911, que teve por Relator o Ministro Dias Toffoli, cuja decisão representa uma virada jurisprudencial e hermenêutica e será analisada, a seguir.

2.8.3 A virada jurisprudencial, segundo recente decisão do STF sobre o tema da cobrança de contribuição de condôminos em Condomínios de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado

Consolidava-se, no STJ e no STF, entendimento vedando compulsoriedade de cobrança de contribuição associativa ou condominial para despesas e manutenção em Loteamento Fechado, ao fundamento da garantia do princípio da liberdade associativa. O STF entendia, então, que “considerando-se os princípios da legalidade, da autonomia de vontade e da liberdade de associação, não cabe a associação, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que não tenha a ela se associado” (RE nº 432.106/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3/11/11). Caso prevalecesse esse entendimento, seria o fim de Loteamento Fechado, no Brasil, pela inviabilidade de seu custeio, uma vez que, muitos, para não contribuírem para despesas internas, simplesmente não se associariam.

Com julgamento do Recurso Extraordinário nº 695.911, de 15/12/2020, ao apreciar o tema 492 de repercussão geral, o STF procedeu a uma verdadeira virada jurisprudencial, ao proferir decisão, cuja Ementa, abaixo transcrita, fixou a seguinte tese:

¹⁹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). **AgRG no Ag 1.179.073/RJ**- Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0068751-5. Processo civil. Embargos de declaração no recurso especial. Questões já decididas no acórdão embargado [...]. Embargante: Associação dos moradores e amigos da rua alexandre stockler. Embargado: Wolney Amâncio Fernandes – ESPÓLIO. Relator(a): Ministra Nancy Andrighi, julgado em 04 de março de 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28AGA.clas.+ou+%22AgRg+no+Ag%22.cla p.%29+e+%40num%3D%221179073%22%29+ou+%28%28AGA+ou+%22AgRg+no+Ag%22%29+adj+%221179073%22%29.suce.#DOC1>. Acesso em: 10 abr. 2021.

Repercussão Geral – Mérito (Tema 492)

(Recurso Extraordinário nº 695911 - Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 15/12/2020; Publicação: 19/04/2021)

EMENTA

Cobrança de taxas de manutenção e conservação de áreas de loteamento. Ausência de lei ou vontade das partes. Inconstitucionalidade. Lei nº 13.467/17. Marco temporal. Recurso extraordinário provido. Fatos e provas. Remessa dos autos ao tribunal de origem para a continuidade do julgamento, com observância da tese. 1. Considerando-se os princípios da legalidade, da autonomia de vontade e da liberdade de associação, não cabe a associação, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que não tenha a ela se associado (RE nº 432.106/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3/11/11). 2. Na ausência de lei, as associações de moradores de loteamentos surgiam apenas da vontade de titulares de direitos sobre lotes e, nesse passo, obrigações decorrentes do vínculo associativo só podiam ser impostas àqueles que fossem associados e enquanto perdurasse tal vínculo. 3. A edição da Lei nº 13.465/17 representa um marco temporal para o tratamento da controvérsia em questão por, dentre outras modificações a que submeteu a Lei nº 6.766/79, ter alterado a redação do art. 36-A, parágrafo único, desse diploma legal, o qual passou a prever que os atos constitutivos da associação de imóveis em loteamentos e as obrigações deles decorrentes vinculam tanto os já titulares de direitos sobre lotes que anuíram com sua constituição quanto os novos adquirentes de imóveis se a tais atos e obrigações for conferida publicidade por meio de averbação no competente registro do imóvel. 4. É admitido ao município editar lei que disponha sobre forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, bem como que trate da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados (RE nº 607.940/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 26/2/16). 5. Recurso extraordinário provido, permitindo-se o prosseguimento do julgamento pelo tribunal de origem, observada a tese fixada nos autos: “É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17 ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir do qual se torna possível a cotização de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores

TEMA

492 - Cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não-associado.

TESE

É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.¹⁹⁸

Essa decisão do STF, com repercussão geral e efeito vinculante para as demais instâncias do Poder Judiciário e estabilizadora matéria na sociedade ¹⁹⁹, é de grande relevância, pois:

¹⁹⁸ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 695.911/SP - Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI; Julgamento: 15/12/2020; Publicação: 19/04/2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4262142>. Acesso: em 10 fev.2022.

¹⁹⁹ O CPC/2015, com as alterações da Lei Federal nº 13.256, de 2016, dispõe no art. art. 1.030 que: recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: I – negar seguimento: a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo

a) reconhece legalidade e constitucionalidade a Loteamento Fechado ou acesso controlado, superando esse debate na esfera jurisdicional, e a município competência para editar lei que disponha sobre forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em Loteamento Fechado, bem como que trate da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados;

b) declara a constitucionalidade da cobrança de taxa de manutenção e conservação de áreas desses loteamentos a partir do marco temporal, que é a edição da Lei Federal nº 13.465/2017, que promoveu, dentre outras modificações, o acréscimo do parágrafo único do art. 36-A à Lei Federal nº 6.766/79. Tais cobranças anteriores à edição de retromencionada alteração legislativa são inconstitucionais, salvo se houver lei municipal anterior prevendo-as ou se o condômino voluntariamente aderiu à associação ou entidade equiparada para a administração, anuindo à obrigação de contribuir. Realizado o registro do ato constitutivo da obrigação, em comento, no Cartório de Imóveis, conforme decidido pelo STF, tratar-se-á de *obrigação propter rem*; e,

c) no corpo do voto do Acórdão em comento, o STF classificou Loteamento Fechado ou com acesso controlado como modalidade de Condomínio de Lotes, aplicando-se a esta modalidade todas as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 no processo de aprovação e implantação.

2.9 Um novo paradigma para o instituto Condomínio de Lotes

Da leitura do conjunto do presente Capítulo, observou-se longa evolução doutrinária e jurisprudencial sobre o tema em estudo, tendo o Condomínio de Lotes se imposto à realidade social com suas normas primárias²⁰⁰ instituídas pelas partes interessadas, no exercício da

Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; b) a recurso extraordinário ou a recurso especial interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, exarado no regime de julgamento de recursos repetitivos; II – encaminhar o processo ao órgão julgador para realização do juízo de retratação, se o acórdão recorrido divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal ou do Superior Tribunal de Justiça exarado, conforme o caso, nos regimes de repercussão geral ou de recursos repetitivos; III – sobrestar o recurso que versar sobre controvérsia de caráter repetitivo ainda não decidida pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça, conforme se trate de matéria constitucional ou infraconstitucional; IV – selecionar o recurso como representativo de controvérsia constitucional ou infraconstitucional, nos termos do § 6º do art. 1.036 [...]. Por sua vez dispõe CPC/2015 no art. 1.035 e respectivo §1º que o Supremo Tribunal Federal, em decisão irrecurável, não conhecerá do recurso extraordinário quando a questão constitucional nele versada não tiver repercussão geral, nos termos deste artigo, definindo que, para efeito de repercussão geral, será considerada a existência ou não de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos do processo.

²⁰⁰ V. diferença entre normas primária e secundária, na subseção 2.4.1.

autonomia da vontade e municípios aprovando-os, no exercício de sua competência municipal, e disciplinando-os por meio de leis locais.

A edição da Lei Federal nº 13.465/2017, norma secundária²⁰¹, que acrescentou os §§ 7º e 8º ao artigo 2º e o art. 36-A, parágrafo único, à Lei Federal nº 6.766/1979, bem como acrescentou ao Código Civil a Seção IV (Do Condomínio de Lotes) ao Capítulo VII (Do Condomínio Edilício), incluindo o art. 1.358-A e respectivos parágrafos, positivando o Condomínio de Lotes como gênero de parcelamentos do solo especiais, com controle de acesso e existência de portaria, representa o início de novo paradigma para o instituto jurídico.

Após as alterações legislativas concernentes a Condomínio de Lotes, muitos autores passaram a escrever sobre ele, mas com as concepções do passado, anteriores à nova lei e sem levar em conta a longa e arenosa evolução do pensamento jurídico, jurisprudencial e legislativo sobre o instituto, como se assinala, nas subseções 2.4.4 e 2.4.5.

A observação dos aspectos internos e externos da norma quanto a Condomínio de Lotes e suas modalidades é de fundamental importância quando de sua observação no conjunto de leis que sobre o mesmo incide de forma sistemática, com reflexos na sua conceituação e classificação.²⁰²

Condomínio de Lotes possui axiomas²⁰³, dentre eles: a) lote sempre integra loteamento e, por isso, atrai o conjunto do microssistema da legislação urbanística²⁰⁴; b) condomínio, aqui, possui nova ressignificação²⁰⁵, não no sentido clássico, mas de colaboração, associação, regulação de uma comunidade de pessoas por uma convenção ou estatuto, em que os condôminos devem contribuir com as despesas comuns; e, c) Condomínio de Lotes possui duas modalidades básicas: c.1) Quadra Fechada²⁰⁶, que se restringe à quadra urbanificada de um loteamento e se assemelha a condomínio edilício; e, c.2) Loteamento Fechado ou com acesso controlado, que é espécie de parcelamento do solo, ao lado do comum (aberto) e do

²⁰¹ V. conceito de norma secundária, na subseção 2.4.1

²⁰² V. subseção 2.4.2, que discorre sobre os aspectos internos e externos da norma e sua influência na definição e classificação de Condomínio de Lotes.

²⁰³ V. seção 2.7.

²⁰⁴ Microssistema jurídico: são leis ou grupo de leis especiais e correspondentes princípios que regulam aspectos da realidade social. Uma mesma lei ou conjunto de podem pertencer a diversos microssistemas jurídicos, em razão da interdisciplinaridade do direito. Caracteriza o policentrismo do direito contemporâneo que possui vários centros de poder que se harmonizam pela coordenação e subordinação das leis constantes do ordenamento jurídico, cujo vértice é a Constituição Federal.

²⁰⁵ V. seção 2.6.

²⁰⁶ Definição e dimensões de quadra de loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1 deste trabalho.

desmembramento, aplicando-lhe a Lei Federal nº 6.766/1979 no seu todo, com peculiaridades que lhe são inerentes.

O julgamento do Recurso Extraordinário nº 695.911, de 15/12/2020, pelo STF, ao apreciar o tema 492, de repercussão geral, foi de suma importância e garantiu a sobrevivência no Brasil, do instituto Condomínio de Lotes, que estava gravemente ameaçada pelo entendimento que se vinha consolidando, na jurisprudência, no sentido de vedar compulsoriedade de cobrança de contribuição associativa ou condominial para suas despesas e manutenção, ao fundamento da garantia do princípio da liberdade associativa. Referido julgamento significou virada na jurisprudência, consolidando o reconhecimento da legalidade e constitucionalidade do Loteamento Fechado ou com acesso controlado, enquadrando-os como modalidade de Condomínios de Lotes.

Realizado, neste Capítulo, o estudo da evolução do pensamento jurídico brasileiro, da jurisprudência e da legislação sobre Condomínio de Lotes, nas últimas décadas, de cuja evolução histórica compreende-se o seu conceito e natureza jurídica, passa-se ao estudo e justificação de sua divisão, classificação e definição das modalidades, no Capítulo seguinte.

3 CONDOMÍNIO DE LOTES: DIVISÃO, CLASSIFICAÇÃO E DEFINIÇÃO DAS MODALIDADES

Condomínio de Lotes é *parcelamento do solo especial*, com controle de acesso, organizado sob *forma condominial peculiar*²⁰⁷ ou associativa e classifica-se sob as *espécies ou modalidades de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos distintos*²⁰⁸. Trata-se de conceito elaborado a partir do estudo da evolução histórica do fenômeno social, da doutrina, da jurisprudência e da legislação, nas últimas décadas, no Brasil, conforme visto no Capítulo 2.

Condomínio de Lotes, portanto, possui *natureza jurídica de parcelamento especial do solo organizado sob forma condominial peculiar* (V. seções e subseções 2.4.6, 2.7, 2.9, 3.8, 4.5, 5.4.2, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1).

No presente Capítulo, propõe-se justificar divisão, classificação e definição das modalidades de Condomínio de Lotes e, para esse fim, vale-se da teoria das classes, da teoria das relações, da relação de identidade e da teoria da norma jurídica, segundo ensinamentos de Paulo de Barros Carvalho e outros autores, a seguir, invocados.

Escreve Pontes de Miranda que viver é recortar o mundo; o cindir é desde o início.²⁰⁹ Por meio de classificação e adequado enquadramento do fenômeno Condomínio de Lotes, no ordenamento jurídico, será possível sua efetividade social, com segurança jurídica, razão pela qual, no final deste Capítulo, realiza-se uma proposta de classificação e definição modalidades e subespécies de Condomínio de Lotes consentânea com subsunção da norma jurídica²¹⁰ a fatos concretos e sua interpretação sistemática.

Demonstrar-se-á que, em perímetro urbano, Condomínio de Lotes divide-se em Quadra Fechada e Loteamento Fechado, conforme subseção 2.4.5 e seção 2.9, pois diferenciam-se por extensão, qualificação e classificação jurídica do solo urbano, que designa a situação

²⁰⁷ Ver a evolução do termo condomínio aplicado a parcelamentos do solo, nas seções 2.6 e 5.1 a 5.6.

²⁰⁸ Na modalidade Quadra Fechada, preponderam normas e regras do condomínio edilício (CC/2002, arts. 1.331 a 1.358-A, e Lei Federal nº 4.591/1964); na modalidade Loteamento Fechado, preponderam normas e regras da legislação urbanística, em especial as da Lei Federal nº 6.766/1979. Ver, nas seções 4.3 e 4.4, o tema das relações de subordinação e coordenação entre enunciados jurídicos aplicáveis a Condomínio de Lotes, implicando na diferenciação do regime jurídico de suas modalidades.

²⁰⁹ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *O problema fundamental do conhecimento*. Porto Alegre: Globo, 1937, p. 27.

²¹⁰ Para fins do presente trabalho, norma jurídica é o “resultado de processo de interpretação de conteúdo de texto normativo”, pois, tal como leciona Paulo de Barros Carvalho, “uma coisa são os enunciados prescritivos, isto é, usados na função pragmática, de prescrever condutas; outras, as normas jurídicas”. De sorte que, com fundamento em enunciado jurídico, o intérprete produz norma jurídica.” Ou seja: texto normativo refere-se a, na lição de Riccardo Guastini, “disposições, que estão sujeitas a interpretação” e norma, a “significados das disposições, que são, por outro lado, o produto da interpretação”, de forma que “todo texto normativo é suscetível a uma pluralidade de interpretações”. “Tomamos a norma como construção”, arremata Paulo de Barros Carvalho, “construção ‘a partir dos enunciados’ e não ‘contida ou involucrada nos enunciados’”. V. seção 4.2.

jurídica de determinado espaço territorial do Município e preordena o exercício das funções sociais da cidade, sob diferentes categorias, grupos ou graus de urbanização.

3.1 Condomínio de Lotes e a teoria das classes como fundamento para sua definição, classificação e enquadramento no ordenamento jurídico

Tudo que é novo é, também, ora em maior, ora em menor medida, ruptura. O ato de conhecimento não prescinde de quebra, mudança. O todo ao qual se crê conhecer é sempre parte, pois tudo que se sabe começa com corte.²¹¹ Não se pode submeter algo à consciência a não ser por meio de corte. Aquele que deseja investigar um objeto qualquer deve, primeiro, realizar as operações mentais aptas a abstrair todos os demais elementos da experiência que não seja, propriamente, o objeto ao qual se pretende conhecer, e isso se torna possível por meio de definições e classificações. Não pode ser diferente com o instituto jurídico do Condomínio de Lotes, sob nova previsão legislativa.²¹²

Classe é o conjunto constituído, abstratamente, para reunir certo número de elementos, segundo um critério; a pertinência de um objeto a um dado conjunto é resultado de um juízo, binário (i.e., pertence ou não-pertence, sem espaço para terceira possibilidade) sobre a propriedade (ou conjunto delas) em questão. Razão da estreiteza da relação entre se ter certa qualidade e pertencer a certo conjunto, a ponto de ser possível afirmar, grosso modo, que uma qualidade determina um conjunto.

Classes tratam, sempre, de incluir outras classes, montando a base de um sistema classificatório. Escreve Paulo de Barros Carvalho que “com os recursos da classificação, o homem vai reordenando a realidade que o cerca, para aumentá-la o para aprofundá-la consoante seus interesses e suas necessidades, numa atividade sem fim, que jamais alcança o domínio total e a abrangência plena”²¹³.

Classificar, sendo operação que permite reunir em conjuntos certos elementos, pressupõe habilidade de julgar, valorar, estimar, positiva ou negativamente, tais elementos segundo critérios. Pressupõe, portanto, diferença. Pode-se classificar ali onde exista espaço para julgar e somente pode haver julgamento ali onde exista espaço para valorar e somente pode haver valor ali onde houver desvalor.

²¹¹ BRITTO, Dividir, definir e classificar: conhecer é recortar o mundo, *op. cit.*, p. 211-212.

²¹² CC/2002, art. 1.358-A e Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º, acrescentados pela Lei Federal nº 13.465/2017.

²¹³ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. São Paulo: 2015, p. 121.

Porque se vive a recortar o mundo, vive-se a classificá-lo com atenção voltada a diferentes quinhões da experiência para apreendê-la em processos conscientes. O processo divisório, de acordo com Paulo de Barros Carvalho, é presidido pelas seguintes regras cuja inobservância provocará erros capazes de macular o raciocínio e prejudicar a comunicação:

1) A divisão há de ser proporcionada, significando dizer que a extensão do termo divisível há de ser igual a soma das extensões dos membros da divisão. 2) Há de fundamentar-se num único critério. 3) Os membros da divisão devem excluir-se mutuamente. 4) Deve fluir ininterruptamente, evitando aquilo que se chama “salto na divisão”.²¹⁴

Classe é construção intelectual e resultado de juízos os quais somente têm lugar na consciência dos sujeitos, vertidos em forma, em corpo limite, que signifique, ponha em signos, esse objeto ideal, conferindo-lhe indispensável suporte físico para sua existência intersubjetiva. É necessário, para tanto, que juízo seja vertido em sua correspondente forma intersubjetiva de proposição para que, sobre ela, se possa conversar.²¹⁵

Um nome pressupõe o conjunto de associação que a cultura compartilhada por seus usuários atribui a ele, ou seja, uma relação culturalmente estabelecida entre instância material (fonema, grafema ou qualquer outro suporte físico), significado e significações.

Denotação e sentido (conotação)²¹⁶ não são a mesma coisa, por isso se fala vários nomes (sinais), com distintos sentidos, para aludir a mesmo ente, tal como Loteamento Fechado ou loteamento com acesso controlado²¹⁷, que podem ser compreendidos como modalidade de

²¹⁴ *Ibidem*, p. 120.

²¹⁵ BRITTO, *Dividir, definir e classificar*: conhecer é recortar o mundo, *op. cit.*, p. 211-212.

²¹⁶ Conotação, ou sentido conotativo, é a linguagem que está sendo utilizada em seu sentido figurado, subjetivo, expressivo e relativo. Nesses casos há a resignificação das palavras, expressões ou enunciados, e estes ganham novos significados e contextos específicos. Quando sentidos, associações e ideias vão além do sentido original da palavra, ampliando seu significado mediante o contexto em que é empregado, assumindo um sentido figurado e simbólico. Já a denotação, ou sentido denotativo, é a linguagem que está sendo utilizada em seu sentido próprio, literal, original e objetivo. Nesses casos, o sentido empregado é o sentido básico das palavras, expressões e enunciados, ou seja, o sentido real de cada uma das palavras. A denotação é bastante utilizada em produção de textos que transmitem informações, argumentação, orientação relacionadas a vários assuntos, etc. A linguagem nesses casos é utilizada para fazer referência a fatos, ações e conceitos em seu sentido literal. Quanto ao tema Condomínio de Lotes, como demonstra, houve evolução significativa das expressões “condomínio”, “loteamento fechado”, “condomínio de lotes”, “quadra fechada”. A partir da perspectiva do presente trabalho, ora se usa em sentido denotativo (literal); ora em sentido conotativo (figurado), dependendo sentido e contexto empregados. Por exemplo: Loteamento Fechado é uma expressão conotativa, pois, é uma modalidade de Condomínio de Lotes com acesso controlado e não propriamente fechado; o próprio termo Condomínio de Lotes, dependendo da perspectiva, ora é denotativo (literal); ora, conotativo (figurado), pois, há uma resignificação quanto à sua figura condominial em relação condomínio geral e ao condomínio edilício.

²¹⁷ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 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.”

Condomínio de Lotes²¹⁸, uma vez que se organizam sob forma condominial quanto a custeio de despesas e regulação da convivência social. É também graças a essa separação de nome/sentido/coisa que passam a ter sentido certas expressões linguísticas (e.g. via de passagem interna particular em Condomínio de Lotes, na modalidade Quadra Fechada,²¹⁹ sob prévia urbanificação).

Com fundamento nessas premissas, classificam-se os Condomínios de Lotes sob os seguintes critérios:

1) a classe daqueles que serão implantados em áreas de expansão urbana e que contempla as espécies: a) dos que venham a se localizar em gleba ou quadra urbanificada²²⁰ (Condomínio de Lotes *stricto sensu*, a Quadra Fechada²²¹); e, b) dos que se localizam em glebas não urbanificadas, às quais se aplicam a Lei Federal nº 6.766/1979 em sua integralidade (Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou acesso controlado); e,

2) a classe daqueles que serão implantados fora da área de expansão urbana do município: a) Condomínio de Lotes Rurais, com unidades imobiliárias superiores aos módulos rurais do município; e, b) Condomínio de Lotes localizado na zona rural, com destinação urbana, tais como, por exemplo, a subespécie “sítios de recreio”, em que se excepciona, em parte, a aplicação de alguns dispositivos da Lei Federal nº 6.766/1979, com loteamentos condominiais em área rural com unidades imobiliárias inferiores ao módulo rural, cujas dimensões serão estabelecidas por lei municipal de urbanização específica ou previstos no Plano Diretor.²²² -²²³

Essa classificação de Condomínios de Lotes tem a contingência de poder uma classe integrar a extensão de outra, nas chamadas classes de segunda e de n ordens. A classe que engloba as demais chama-se superclasse; a incluída, subclasse.

As expressões gênero e espécie designam, respectivamente, a superclasse e a subclasse. Há, entre elas, a mesma relação de continência: todos os elementos que pertencem à espécie têm as notas comuns ao gênero, porém nem todos os elementos que integram o gênero

²¹⁸ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º: “O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.”

²¹⁹ V. classificações de Condomínio de Lotes no perímetro urbano: seções 3.7, 3.8 e subseções 3.9.1 e 3.9.2.

²²⁰ Conceito quadra urbanificada: Imóvel localizado em zona urbana do município dotada de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e segundo os princípios do Direito Urbanístico.

²²¹ Quadra Fechada está definida na subseção 3.91 deste trabalho.

²²² Condomínio de Lotes fora do perímetro urbano podem ocorrer: a) com destinação ou finalidade rural; e b) com destinação ou finalidade urbana: V. subseções 13.3, 13.3.1 e 13.3.2.

²²³ V. seções 3.5 e 3.13.

denotam as características da espécie. Há, em cada espécie, a soma de todos os traços do gênero mais a diferença que as demais espécies do gênero não têm: a chamada diferença específica.²²⁴

Portanto, a classificação ora apresentada tem gênero – o Condomínio de Lotes – que é toda forma de organização do espaço que implique a forma condominial de regulação coletiva, com obrigações *propter rem* de contribuição para as despesas comuns, porém, sem implicar, necessariamente, em compropriedade. Assim, o Condomínio de Lotes de acesso controlado (Loteamento Fechado) é uma espécie do gênero Condomínio de Lotes, na medida em que a vida interna do empreendimento loteado se rege de forma condominial, estatutária, associativa, normativa, com obrigações *propter rem* dos adquirentes dos lotes de cumprirem as regras estabelecidas no regulamento ou convenção, bem como a de pagar contribuições condominiais. Esta espécie possuirá diferenças específicas, como se demonstrará nos tópicos ou seções seguintes (V. seções 3.8 a 3.14).

Já, por exemplo, o Condomínio de Lotes *stricto sensu* – a Quadra Fechada –, enquanto espécie do gênero Condomínio de Lotes terá características próprias, e, nesse caso, assemelha-se à figura do Condomínio Edilício, mas com este não se confunde, como se demonstrará, a seguir.

Mesmo as modalidades ora formuladas, em que pesem seguir, cada qual, traços comuns específicos, podem comportar subclasses, como se explana, ainda neste Capítulo.

A classificação aqui apresentada é de fundamental importância e tem grande relevância para a compreensão do instituto Condomínio de Lotes, pois, de acordo com cada modalidade de Condomínio de Lotes, haverá incidência diversa da legislação urbanística, da ambiental, da lei de incorporações, tributária *etc*, numa relação de coordenação e subordinação.

As classificações surgem como expedientes que nos permitem, a só tempo: a) segregar novas espécies, a partir do universo de um discurso; e, b) articular esses fragmentos do mundo numa teia conceptual, relacionando-os uns com outros, segundo certos critérios para compor a forma lógica do sistema.²²⁵

Para cada ideia atribuímos um nome, um termo que a represente numa instância física, para que, então, se possa usar e mencionar essa noção em meio a um discurso qualquer.

Paulo de Barros Carvalho explica que “ao inventar nomes (ou aceitar os já inventados), traçamos limites na realidade, como cortássemos idealmente em pedaços e, ao assinalar cada nome, identificássemos o pedaço que, segundo nossa decisão, corresponderia a esse nome”.²²⁶

²²⁴ BRITTO, *Dividir, definir e classificar: conhecer é recortar o mundo, op. cit.*, p. 211-212.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ CARVALHO, *Direito Tributário, linguagem método, op. cit.*, p. 128.

Os nomes são palavras tomadas voluntariamente para designar indivíduos e seus atributos, num determinado contexto de comunicação. Ao mesmo tempo em que todos os nomes são nomes de alguma coisa, real ou imaginária, nem todas as coisas têm nome privativo. Algumas reivindicam designação distinta, em função da sua individualidade, como acontece com as pessoas e com certos lugares que se tornam famosos. Mas há objetos que não têm nome próprios, de tal maneira que, se torna preciso indicá-los, empregam-se nomes gerais, aptos para abrangê-los em número indefinido. Com efeito, um nome geral é suscetível de ser aplicado, no mesmo sentido, a um número indefinido de coisas.²²⁷

A palavra condomínio remete-se à palavra compropriedade, mas, também, à palavra convenção, convivência em grupo, regras para essa convivência, assim, não é nome privativo de uma coisa real ou imaginária (V. seção 2.6).

A palavra edifício pode referir-se a edificação isolada, mas também pode referir-se a edificação estruturada sob a forma condominial, ou seja, condomínio edilício.²²⁸

O nome lote refere-se a uma unidade imobiliária, não se confunde com edifício; mas lote, que está contido em um parcelamento do solo, pode estruturar-se sob a forma condominial, com portaria, acesso controlado, convivência comunitária/coletiva, regulamento, convenção, sem implicar, sempre, em compropriedade, mas em obrigações regulatórias de convivência e de custeio de despesas comuns.

A palavra lote tem como referente a palavra loteamento. Loteamento tem como consequente ter como incidência a Lei Federal nº 6.766/1979, que possui normas de ordem pública, privada, administrativa, ambiental, urbanística, de regulação urbana e territorial. Portanto, a palavra lote por como referente a palavra loteamento é unidade de parcelamento do solo, que se localizar na zona urbana, de expansão urbana ou tiver destinação ou finalidade urbana, terá como consequente a inafastável a incidência da legislação urbanística.

A palavra condomínio é polissêmica, possui vários significados que vão além de compropriedade, como demonstrados na seção 2.6.

A palavra condomínio tem, pois, significado conotativo mais amplo de que compropriedade²²⁹. A palavra condomínio pode referir-se tanto ao aspecto físico e estrutural do condomínio geral, de frações ideais (CC/2002, arts. 1.314 a 1.330), como do condomínio

²²⁷ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 123.

²²⁸ QUEIROZ ASSIS, Olney et. al. *Manual de direito condominial: uma abordagem interdisciplinar*. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 200-237.

edilício ou especial (CC/2002, arts. 1.331 a 1.358). Mas pode, também, referir-se ao modo de vida em condomínio, à regulação da vida condominial, às obrigações e custeios condominiais.

A expressão *condomínio edilício* tem como referente edificação e não lote. Edificação é construída sobre lote, contudo, condomínio edilício é, ao mesmo tempo, forma de compropriedade e forma de convivência e organização coletiva e condominial, em que os condôminos se organizam sob um regulamento (convenção) e custeiam despesas internas.

Assim, não se pode dizer que Condomínio de Lotes seja condomínio edilício ou modalidade deste, nem que sejam iguais, apenas porque aquele fora, topograficamente, inserido no Capítulo do CC/2002 que regra o condomínio edilício. Apenas se assemelham, em termos gerais, por raciocínio analógico (ou *a simili*)²³⁰, no que diz respeito a estruturação condominial, vida comunitária, necessidade de regulação interna por convenção ou regulamento e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns.

Um nome geral denota uma classe de objetos que apresentam o mesmo atributo. Neste sentido, atributo significa a propriedade que certo objeto manifesta e todo nome, cuja significação está constituída de atributo, é, em potencial, o nome de um número indefinido de objetos. Portanto, todo nome, geral ou individual, cria uma classe de objetos. Um nome geral é introduzido no discurso em face da necessidade de palavra que denote determinada classe de objetos e de seus atributos peculiares.²³¹

Por isso, Condomínio de Lotes é nome geral que forma uma classe de objetos com o mesmo atributo, qual seja, o de estruturarem sob a forma condominial, coletiva, com regulação interna e custeio de despesas comuns, cuja significação pode, potencialmente, nominar um número indefinido de objetos.

O gênero compreende a espécie. Disto decorre que gênero denota mais que espécie ou é predicado de número maior de indivíduos. Em contraponto, espécie deve conotar mais que gênero, pois, além de conotar todos os atributos que gênero conota, apresenta um *plus* de conotação que é, justamente, a diferença ou diferença específica.²³² Por isso, a expressão geral Condomínio de Lotes é gênero que denota parcelamento do solo estruturado sob a forma de convivência, regulação interna e custeio condominial. Suas espécies conotam atributos específicos, uma vez que, por exemplo, podem instalar-se em áreas urbanas urbanificadas, ou seja, que já passaram pelo processo urbanístico de loteamento ou desmembramento e

²³⁰ ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimaraes Cupertino. 3ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2006, p. 41.

²³¹ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 123.

²³² *Ibidem*.

cumpriram todas as suas exigências legais e, nesse caso, ter-se-á a subclasse de Condomínio de Lotes *stricto sensu*, a Quadra Fechada, que mais se aproxima de condomínio edilício, na medida em que, internamente, não haveria vias públicas, mas vias de passagem particulares e não, propriamente, rua ou avenida; e, por isso, compõem as frações ideais dos lotes. Já quando se estruturam em, por exemplo, áreas urbanas não urbanificadas, impondo que sua aprovação se submeta ao processo urbanístico da Lei Federal nº 6.766/1979 e todas as suas exigências normativas. Nesse caso, ter-se-á a subclasse Condomínio de Lotes de acesso controlado (Loteamento Fechado), em que as vias internas (ruas ou avenidas) sempre serão públicas com concessão administrativa de uso, controle e cuidados pelos condôminos.

Não há nomes que sejam exclusivamente gêneros ou apenas espécies. Tais palavras são termos relativos, aplicados a certos predicados para explicar sua relação com dado sujeito. Desse modo, a classe que aparece como gênero relativamente à subclasse ou espécie que contém, pode ser, ela mesma, uma espécie em relação a uma classe mais compreensiva (gênero superior).²³³ Por isso, o fenômeno Condomínio de Lotes, ou seja, o parcelamento do solo que se organiza sob a forma de convivência condominial, como gênero, pode dar-se em áreas rural, em transição de rural para urbana, urbana ou de expansão urbana, que, por sua vez, pode estar urbanificada e não urbanificada, cujo predicado (realidade) gera classes ou modalidades de que resultam relações intersubjetivas e jurídicas distintas em face do sistema jurídico, em vista de sua localização e extensão, como se demonstra, ao longo do presente trabalho.

Toda classe é susceptível de ser dividida em outras classes. É princípio fundamental da Lógica que a faculdade de estabelecer classes é ilimitada, enquanto existir diferença, pequena que seja, para ensejar a distinção. Assim, Condomínio de Lotes é gênero, cujo fenômeno de convivência condominial, pode localizar-se no perímetro urbano ou rural. No perímetro urbano pode dar-se em áreas urbanificadas ou não urbanificadas. Se previamente urbanificadas, restringir-se-á à Quadra Fechada, assemelhando-se a condomínio edilício. Se em gleba não urbanificada, incidir-se-á, na sua totalidade, a Lei Federal nº 6.766/1979, enquadrando-se na subclasse ou espécie Condomínio de Lotes de acesso controlado (Loteamento Fechado). Já esta última subclasse ou modalidade pode admitir novas classificações ou subespécies, tais, como Condomínios de Lotes de Acesso Controlado residenciais, comerciais, mistos (residenciais e comerciais), industriais, cemitérios, com incorporação simultânea ou não ao parcelamento *etc.*, ou seja, *n* possibilidades e soluções distintas, com reflexo e incidência também distintos, em intensidade e extensão, da legislação

²³³ *Ibidem*, p. 124-125.

urbanística, ambiental, tributária, consumerista e administrativa, como será demonstrado (V. Capítulos 4 e 5).

3.2 Teoria das relações como fundamento para as modalidades de Condomínio de Lotes e sua adequada definição e enquadramento no ordenamento jurídico

O tema teoria das relações é subcapítulo da lógica dos predicados ou lógica dos predicados poliádicos²³⁴. Todo segmento do saber científico, seja ele qual for, é descrição de relações entre os mais variados entes, físicos, ideias, culturais ou metafísicos, e o *abstractum* desse vínculo há de ser conhecido no plano dos estudos lógicos. Lógica é considerada base de todas as outras ciências, seja pela circunstância de que, em cada raciocínio, estão presentes conceitos de seu universo, seja porque toda inferência, para ser correta, há de conformar-se a cânones dessa disciplina.²³⁵

O predicado indica o símbolo de propriedade ou de relação atribuíveis a um indivíduo. Na composição interior de um enunciado proposicional, encontram-se nomes de indivíduos (de pessoas ou de objetos) e outras palavras ou expressões que designam qualidades atribuídas aos nomes.²³⁶

Em alguns casos, em vez de propriedades ligadas a nomes, há relação entre indivíduos. São duas as formas do predicado: a) característica ou propriedade conferida a um indivíduo; ou, b) maneira de uma relação que vincula dois ou mais indivíduos.²³⁷ Exemplificando, diante do instituto Condomínio de Lotes e o seu estado da arte atual:

- a) lote está contido em loteamento ou desmembramento;
- b) vias (ruas e avenidas) de parcelamento do solo tornam-se, ao ser aprovado pelo município, públicas²³⁸;
- c) quadra de loteamento aprovado pelo município já possui, no seu entorno, ruas e avenidas e tendo ocorrido as contrapartidas ambientais e de áreas institucionais;
- d) empreendedor de loteamento ou desmembramento do solo deve apresentar garantia para execução futura da infraestrutura urbana²³⁹;

²³⁴ Lógica dos predicados poliádicos: quando vinculam dois ou mais indivíduos. CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 104-105.

²³⁵ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op.cit, p. 68-72.

²³⁶ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 104.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22, dispõe que: “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.”

²³⁹ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 18, inciso V, dispõe que: “aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário, e apresentar cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação, pelo Município ou pelo Distrito Federal, da execução das obras

- e) em incorporação imobiliária pode haver a garantia do empreendimento por patrimônio de afetação²⁴⁰;
- f) garantia dada pelo empreendedor do loteamento para infraestrutura assemelha-se ao patrimônio de afetação;
- g) empreendedor de loteamento assemelha-se a incorporador imobiliário, em que pese sejam figuras distintas;
- h) edifício pode ser em condomínio;
- i) condomínio pode ser por edifício;
- j) incorporação é para instituir condomínio edilício;
- k) se se admitissem ruas e avenidas como terrenos privados, então sobre os mesmos incidir-se-iam IPTU e ITBI, trazendo ônus desnecessário e lesivos aos adquirentes de lotes;
- l) loteador pode vender lotes antes de realizar infraestrutura, pois presta caução garantindo-a; e,
- m) infraestrutura de loteamento, seja tradicional (aberto), seja na forma de convivência e regulação condominial (fechado), não se equipara a edificação em condomínio edilício, pois, naquela há dimensão pública, ambiental e urbanística mais estendida.

Predicado pode ser monádico (quando se refere, isoladamente, a um indivíduo) ou poliádico (quando vincula dois ou mais indivíduos). Nos exemplos acima enumerados, quando os predicados têm como sujeito lote (monádico) com situações jurídicas que venham a exigir urbanificação, fazem-se peremptórios a incidência da Lei Federal nº 6.766/1979 e todo o procedimento de aprovação, regramento de acesso, ato de concessão administrativa de vias *etc.*, bem como regras de condomínio edilício quanto a convenção de condomínio, tratando-se, então, de predicados poliádicos.

Em se tratando, nas modalidades tradicionais, de seja de parcelamento do solo, seja de condomínio edilício, o predicados será monádico (aplicação exclusiva de uma figura jurídica ou outra) apenas quando não se refira a Condomínio de Lotes, em quaisquer de suas modalidades, pois, mesmo em se tratando de Quadra Fechada (em gleba já urbanificada), há incidência prevalente da Lei Federal nº 4.591/1964, mas também da Lei Federal nº 6.766/1979

exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras

²⁴⁰ Lei Federal nº 4.591/1964, art. 31-A, dispõe que: “A critério do incorporador, a incorporação poderá ser submetida ao regime de afetação, pelo qual o terreno e as acessões objeto de incorporação imobiliária, bem como os demais bens e direitos a ela vinculados, manter-se-ão apartados do patrimônio do incorporador e constituirão patrimônio de afetação, destinado à consecução da incorporação correspondente e à entrega das unidades imobiliárias aos respectivos adquirentes”.

e da legislação urbanística municipal, quanto à dimensão e zoneamento do lote. A incidência das anteriormente mencionadas leis será com maior ou menor intensidade segundo o regime jurídico de cada uma das modalidades de Condomínio de Lotes, observando-se que, na Quadra Fechada, aproxima-se mais do condomínio edilício, apesar de não se confundir e diferenciar-se deste²⁴¹.

No que pertine a Condomínio de Lotes, segundo as modalidades ora apresentadas, existem relações de diversas ordens²⁴².

Relações de primeira ordem são aquelas que ocorrem entre nomes de indivíduos ou de objetos, ao passo que as relações de segunda ordem enlaçam não indivíduos ou objetos, mas classes ou relações de primeira ordem, isto é, são relações que se estabelecem entre relações. O critério é idêntico para relações de terceira, quarta ou enésima ordem. Vezes há, contudo, em que se se depara com relações mistas, nas quais figura um nome de um indivíduo na região anterior (predecessor) e uma classe de indivíduos na região posterior (sucessor).²⁴³

Existem, por exemplo, relações, no objeto sob estudo, de: a) primeira ordem: forma de organização do parcelamento do solo: tradicional ou sob a forma de convivência e regulação condominial; b) relação de segunda ordem: se o Condomínio de Lotes localiza-se no perímetro urbano ou rural; c) relação de terceira ordem: se o Condomínio de Lotes condomínio localiza-se em gleba urbanificada ou não-urbanificada.

O nome lote refere-se à unidade imobiliária de um loteamento tradicional ou aberto, e de um loteamento fechado ou condominial; sendo condominial, o Condomínio de Lotes, como gênero, poderá ter várias espécies ou classificações. Ou seja, conforme expressão cunhada por Paulo de Barros Carvalho, naturalmente, “um pai pode ter vários filhos, todavia um filho terá somente um pai (biólogo).”²⁴⁴ Do mesmo “Condomínio de Lotes” decorrerá modalidades ou espécies e subespécies.

Relações como essa denominam-se uni-plurívocas (porque há só um nome na região anterior e vários nomes na posterior). Chamam-na, também, de anterior-unívoca (pois o nome que está na posição de predecessor é único).²⁴⁵

3.2.1 Características relevantes para a teoria das relações e para a compreensão do instituto Condomínio de Lotes

²⁴¹ V. seções 3.9.1, 4.5, 5.4.4 e 5.6 deste trabalho.

²⁴² V. Capítulo 4 deste trabalho.

²⁴³ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 106-107.

²⁴⁴ *Ibidem*, p. 107.

²⁴⁵ *Ibidem*.

Três características são particularmente relevantes para a teoria das relações e que se aplicam ao instituto Condomínio de Lotes, nos moldes compreendidos no presente estudo:

a) Reflexividade

Diz que uma relação é reflexiva se o nome do indivíduo inscrito no predecessor, ou no sucessor, estiver em correspondência com ele próprio. Ou seja, sempre que a relação for universalmente válida com anteriores e posteriores idênticos. A classe das relações reflexivas é o conjunto total dos vínculos que existem entre uma coisa e a mesma coisa, por força da identidade dos termos neles atrelas. São exemplos de relações reflexivas: igualdade, congruência e equivalência.

Assim, em vista da reflexividade, as expressões loteamento fechado, condomínio fechado (que se configura identicamente ao loteamento fechado), condomínio urbanístico (com as mesmas características do loteamento fechado), são todas expressões que, por reflexividade²⁴⁶, designam um mesmo fenômeno jurídico, com características próprias e idênticas e iguais, pertencentes ao gênero Condomínio de Lotes.

Já, por outro lado, em vista da reflexividade, por possuir características peculiares e específicas, tem-se o Condomínio de Lotes *stricto sensu* (Quadra Fechada).²⁴⁷

Nesses casos, a reflexividade é total porque tais relações são sempre reflexivas. Em contrapartida, há vínculos que nunca podem ser reflexivos; configurando-se, por via de consequência, como irreflexivos. São todos aqueles em que se torna impossível que o mesmo nome ocupe o espaço de predecessor e sucessor, no âmbito da mesma relação. Assim, é irreflexiva a tentativa de enquadrar Condomínio de Lotes à figura do condomínio edilício, pois não se confunde lote (como unidade imobiliária) com edificação, que é pressuposto para condomínio edilício existir.

b) Simetria

Uma relação é simétrica quando, se ocorre entre “x” e “y”, também se dá entre “y” e “x”. São simétricas as relações: “casada com”, “vizinho de”, “compatível com”, “paralela a”.

Numa relação simétrica, objeto e seu converso são iguais. Relação converso é aquela que se obtém por inversão da ordem de sucesso de seus membros. Opera-se uma troca de posições, em que o sucessor passa ao lugar de predecessor e este assume o lugar do sucessor.

Por simetria, se Condomínio Lotes fosse igual a condomínio edilício, condomínio edilício teria de ser também Condomínio de Lotes. E não o é. Pois: lote (terreno) não é edificação; e edificação (apartamentos, salas *etc.*) não é lote.

²⁴⁶ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 109-110.

²⁴⁷ V. subseção 3.9.1.

Por sua vez, por simetria, loteamento fechado, condomínio fechado (que se configura identicamente a loteamento fechado), condomínio urbanístico (com as mesmas características de loteamento fechado), todos se organizam sob a forma de vida condominial, com regulação e custeio coletivo pelos condôminos, com ruas e vias que devem, sempre, ser públicas, com concessão administrativa de gestão interna, pertencentes ao gênero Condomínio de Lotes.²⁴⁸

No estudo das relações simétricas, fala-se de uma categoria intermediária: as relações semi-simétricas, que existem entre a figura do Condomínio de Lotes, *na modalidade Quadra Fechada*, o condomínio edilício e a Lei Federal nº 4.591/1964 (LCI – Lei de Condomínios e Incorporações) e CC/2002, arts. 1.331 a 1.357.

Condomínio de Lotes, na modalidade Quadra Fechada, que se instala em gleba previamente urbanificada, as suas áreas internas são particulares, compõem a fração ideal dos lotes e seu regime jurídico assemelha-se ao do condomínio edilício; em tal modalidade, portanto, haverá compropriedade com relação às vias internas de acesso e, por isso, por semi-simetria, assemelha-se, parcialmente, a condomínio edilício com aplicação mais abrangente ou mais intensa de seu regime jurídico (Lei Federal nº 4.591/1964 e CC/2002, arts. 1.331 a 1.357).

Assim, dependendo da situação, tem-se relações de categoria intermediária denominadas relações semi-simétricas. Por exemplo: “x ama y”, cujo amor pode ser unilateral, assim como correspondido. Do mesmo modo, em Condomínio de Lotes pode ocorrer via de acesso privada, que integrará a fração dos lotes, quando referir-se à modalidade Quadra Fechada, em que a gleba a ser parcelada ou reparcelada já fora previamente urbanificada e conectada a toda urbe, como se esclarece nas seções 2.6 e 2.7, na subseção 2.8.2, nas seções 3.6 e 3.7 e na subseção 3.9.1.

c) Transitividade

Transitividade é uma das propriedades do conectivo condicional: “se um tigre é maior do que um gato e um gato é maior do que um rato, então o tigre é maior do que o rato”²⁴⁹. “Se Artur é mais velho do que Pedro e Pedro é mais do que José, então Artur é mais velho do que José”.²⁵⁰

²⁴⁸ Não se desconhece posições que diferenciam Loteamento Fechado de Condomínio de Lotes como se fossem institutos diversos, e não este como gênero daquele como defendemos. Aduzem que Loteamento Fechado ou de acesso controlado não teriam estrutura condominial, pois interpretam o termo condomínio a partir da perspectiva seja do conceito de condomínio ordinário ou comum, seja do conceito de condomínio edilício, sem levar em conta a evolução histórica, doutrinária e jurisprudencial da organização condominial de Loteamentos Fechados nas últimas décadas no Brasil. V. Capítulos 02 e 10.

²⁴⁹ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit, p. 111.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 111.

Aplicando-se ao objeto de estudo, tem-se que, se a expressão “Condomínio de Lotes” é mais ampla que “loteamento fechado” ou “condomínio fechado” ou “condomínio urbanístico”; também é mais ampla que “condomínio de quadra fechada”, em um critério de extensão dos parcelamentos do solo, podendo-se ver, aí, uma transitividade.

Relações “mais velho do que”, “maior do que”, “superior a”, “preferível a”, “nos limites de uma quadra ou gleba urbanificada (Quadra Fechada)” ou “mais que uma quadra com novo arruamento” (Loteamento Fechado), são transitivas.

São relações semi-transitivas como “ser amigo de”, “conhecer” *etc.*, as quais se apresentam ora como transitivas, ora como intransitivas, dependendo das circunstâncias. Assim, pode ou não haver incorporação imobiliária²⁵¹ em Condomínio de Lotes, se houver intuito de edificações nos lotes. Quanto à responsabilidade pela infraestrutura do empreendimento em si, aplica-se a Lei Federal nº 6.766/1979, não havendo incorporação imobiliária quanto a estas obras, mesmo na Quadra Fechada. Na Quadra Fechada, por já estar urbanificada e já existir prévio zoneamento, poderá ocorrer aprovação simultânea do parcelamento do solo com a incorporação nas unidades (lotes). Já no Loteamento Fechado, pode ocorrer incorporação imobiliária em seus lotes apenas após a sua aprovação e registro Cartório de Imóveis, com estabilização jurídica desta figura que possui dimensões maiores sob os aspectos urbanísticos e ambientais.²⁵²

Por outro lado, há relações intransitivas, quando, se sabe que avenidas, equipamentos públicos, praças, ruas e vias de um parcelamento do solo, ainda que fechado e condominial, são sempre públicos²⁵³, em vista de incidência da legislação urbanística e do dispositivo constitucional da função social das cidades, de modo que o termo “condomínio” acoplado a “lote”, formando a expressão *condomínio de lotes*, não significa e não implica em copropriedade, na modalidade Loteamento Fechado, espécie de Condomínio de Lotes, como se esclarece nas seções 2.6 e 2.7, na subseção 2.8.2, nas seções 3.6 e 3.7 e na subseção 3.9.2.

3.3 Relação de identidade

²⁵¹ A Lei Federal nº 4.591/1964 dispõe no § único do art. 28 que se considera incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.

²⁵² Esta questão da incorporação imobiliária em Condomínio de Lotes voltará a ser abordada na seção 5.6.1.

²⁵³ CC/2002, art. 99, I, dispõe que são bens públicos os de uso comum do povo, tais como estradas, ruas e praças; no art. 100 dispõe que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

O conceito de relação de identidade fora formulado por G. W. Leibniz (1646-1716), aproximadamente nestes termos: “ $x=y$ se, e somente se, x tiver toda a propriedade que y tenha, e y tiver toda a propriedade que tenha x ”²⁵⁴.

A forma lógica é a do bicondicional (se e somente se), como convém a uma definição bem composta.

Aplicando relação de identidade a instituto Condomínio de Lotes, não se pode admitir que este, em todas as suas modalidades, seja igual a condomínio edilício, por isso está topograficamente mal localizado no CC/2002.²⁵⁵ Condomínio de Lotes, portanto, em todas as suas espécies, não são iguais a condomínio edilício. Apenas na modalidade Quadra Fechada guarda relativa identidade (semi-simetria) com aquele (condomínio edilício), como se demonstra nas seções 2.6 e 2.7, na subseção 2.8.2, nas seções 3.6 e 3.7 e na subseção 3.9.1.

O que se designa loteamento fechado, condomínio fechado (que se configura identicamente a loteamento fechado), condomínio urbanístico (com as mesmas características de loteamento fechado), todos possuem relação de identidade, organizam-se sob a forma de vida condominial, com regulação e custeio coletivo pelos condôminos, com ruas e vias que sempre devem ser públicas, com concessão administrativa de gestão interna das ruas, avenidas e praças, pertencentes ao gênero Condomínio de Lotes.

Por fim, mesmo o Condomínio de Lotes na modalidade Quadra Fechada, que, pela semi-simetria, aproxima-se da figura do condomínio edilício, com aplicação mais abrangente da Lei Federal nº 4.591/1964 e das disposições do CC/2002 sobre condomínio edilício, como acima explanado²⁵⁶, não se insere no conceito de relação de identidade aqui exposto.

3.4 Condomínio de Lotes e Teoria da norma jurídica

O que caracteriza o Direito Positivo, no mundo contemporâneo, é sua contínua mudança, exigindo hermenêutica sistêmica e axiológica.

O fenômeno parcelamentos do solo, organizados sob forma condominial e regulados por convenções ou regulamentos e contribuições financeiras dos condôminos, não é novo e vem, desde a década de 1960, proliferando-se em todo o país.

Com a Lei Federal nº 13.465/2017, positivou-se o Condomínio de Lotes previsto no art. 1.358-A do CC/2002 e no art. 2º, § 7º, e no art. 4º, § 4º, da Lei Federal nº 6.766/1979.

²⁵⁴ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 112.

²⁵⁵ CC/2002, art. 1.358-A.

²⁵⁶ BRASIL. Lei nº 4.591/1964, op. cit.

Para melhor compreender o novo instituto não se pode ater a uma visão normativa que leve ao “normativismo”, entendido o termo como algo excessivo, que se poria em competição com outros esquemas de compreensão, afastando iniciativas epistemológicas que dirigem diferentes setores que compõem o fenômeno.²⁵⁷

O fenômeno Condomínio de Lotes vem construindo-se em todo o país por meio de inúmeras leis municipais que, desde a década de 1960, passaram a prever o denominado loteamento fechado, condomínio fechado ou condomínio urbanístico.

Sobre o tema existem vários estudos elaborados, desde a década de 1980, com o objetivo de tentar compreendê-lo e dar-lhe aplicação adequada, conforme se estuda no Capítulo 2.

Seguindo as trilhas do Professor Paulo de Barros Carvalho, para melhor compreensão e definição do instituto Condomínio de Lotes, a teoria da norma há de cingir-se à manifestação do deôntico, em sua unidade monádica, no seu arcabouço lógico, mas também em sua projeção semântica e em sua dimensão pragmática, examinando a norma por dentro, num enfoque intranormativo, e por fora, numa tomada extranormativa, norma com norma, na sua multiplicidade finita, porém indeterminada.²⁵⁸

Neste Capítulo, realiza-se uma hermenêutica semântica, lógica e pragmática do fenômeno Condomínio de Lotes e, no Capítulo 5, seu estudo intranormativo e no conjunto do ordenamento jurídico.

No fenômeno Condomínio de Lotes há diversidade de formas sintáticas e a multiplicidade dos conceitos semânticos, como se vem explanando neste Capítulo, e o processo de interpretação não pode abrir mão das unidades enunciativas esparsas do sistema positivo, elaborando suas significações frásicas para, somente depois, organizar as entidades normativas²⁵⁹, significando que só se compreenderá e se fará aplicação adequada do novo instituto fazendo sua leitura partindo dos dispositivos constitucionais da função social da propriedade, da função social das cidades, dos princípios ambientais, da legislação urbanística, da legislação municipal e dos dispositivos do CC/2002 e da legislação tributária.

Eros Grau distingue texto de norma e afirma que atividade interpretativa é processo intelectual, pelo qual, partindo-se de fórmulas linguísticas contidas em atos normativos (textos, enunciados, preceitos, disposições), alcança-se a determinação de seu conteúdo normativo²⁶⁰,

²⁵⁷ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 133.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 137.

²⁶⁰ GRAU, Eros Roberto. *Licitação e contrato administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 5-6.

de modo então que o intérprete produz a norma na acepção de que, posto o enunciado pela autoridade competente, ele, intérprete, passa construir regra do direito. Outra proporção semântica seria a de expedir o próprio enunciado, a contar do qual será edificada a norma, tarefa do órgão indicado pelo sistema.²⁶¹

Todos os conceitos, antes de mais nada, são contraconceitos, assim como cada fato será um contrafato e cada significação uma contrassignificação. Os antecedentes da norma jurídica assentam-se no modo ontológico da possibilidade, quer dizer, os eventos da realidade tangível nele recolhidos terão de pertencer ao campo do possível. Se a hipótese fizer a previsão de fato impossível, a consequência que prescreve uma relação deôntica entre dois ou mais sujeitos nunca se instalará, não podendo a regra ter eficácia social.

Esse é o objetivo do presente estudo, dar eficácia social à positivação do Condomínio de Lotes ocorrida no ordenamento jurídico brasileiro, pois, se se fizer uma interpretação normativista do mesmo, sem ater-se ao conjunto do sistema tornar-se-á inaplicável ou com diminuta aplicação, e restringir-se-á à Quadra Fechada, em se tratando do perímetro urbano, pois, as demais modalidades exigem processo de urbanificação e suas vias, ruas e avenidas sempre serão pública, com concessão administrativa de uso para os condôminos.

Uma coisa são os enunciados prescritivos, isto é, usados na função pragmática de prescrever condutas; outras, as normas jurídicas, como significações construídas a partir dos textos positivos e estruturadas consoante a forma lógica dos juízos condicionais, compostos de associação de duas ou mais proposições prescritivas.²⁶² Observando o fenômeno Condomínio de Lotes, haverá incidência de uma plêiade de legislações de ordem administrativa, pública, privada, administrativa, tributária, consumerista, ambiental e urbanística, que positivam infinitos enunciados prescritivos e normas jurídicas, como se explanará nos demais Capítulos do presente trabalho.

Se a proposição-hipótese é descritora de fato de possível ocorrência no contexto social, a proposição-tese funciona como prescritora de condutas intersubjetivas. A consequência normativa apresenta-se, invariavelmente, como uma proposição relacional, enlaçando dois ou mais sujeitos de direito em torno de uma conduta regulada como proibida, permitida ou obrigatória.²⁶³ A proposição-hipótese Condomínio de Lotes descreve fato possível, tanto que já existente em todo país, sob suas diversas modalidades, como já exposto, cujas condutas têm

²⁶¹ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 137.

²⁶² *Ibidem*, p. 140.

²⁶³ *Ibidem*.

sido, até então, reguladas por leis municipais, em conjunto com leis federais (Lei Federal nº 6.766/1979 e Lei Federal nº 4.591/1964).

As regras jurídicas não existem isoladamente, mas sempre num contexto de normas com relações particulares entre si. A norma é proposição prescritiva decorrente do todo que é o ordenamento jurídico. Enquanto corpo de linguagem vertido sobre o setor material das condutas intersubjetivas, o direito aparece como conjunto coordenado de normas, de tal como que uma regra jurídica jamais se encontra isolada, monodicamente só: está sempre ligada a outras normas, integrando determinado sistema de direito positivo. Considerar a norma na individualidade, é como afirma Norberto Bobbio, “considerar a árvore, mas não floresta”.²⁶⁴

Assim, é inadmissível fazer uma interpretação normativista e isolada do novo instituto – Condomínio de Lotes – que levará à sua ineficácia social e à insegurança, pois, não se pode afastar normas de direito público e urbanísticas que se aplicam, mais ampla e intensamente, a empreendimentos de maior extensão e não urbanificados, pois, apenas se assemelha a condomínio edilício, com maior intensidade, nas hipóteses de Quadra Fechada previamente urbanificada.²⁶⁵

Por fim, tem-se que a norma depende desse complexo produto de relações entre as unidades do conjunto. É produzida por um ato (do Legislativo, do Executivo, do Judiciário ou mesmo do particular), sua fonte material. Mas, ao ingressar o enunciado linguístico no sistema do direito posto, seu sentido experimenta inevitável acomodação às diretrizes do ordenamento. A norma é sempre produto dessa transfiguração significativa²⁶⁶, com a qual o presente estudo pretende contribuir de forma original e com o objetivo de tornar efetiva e adequada aplicação do instituto Condomínio de Lotes em todo o país.

3.5 Condomínio de Lotes, conceito de imóvel rural e urbano e seus reflexos na classificação do instituto

A propriedade não constitui uma instituição única, mas várias instituições diferenciadas, em correlação com os diversos tipos de bens e de titulares, de onde ser cabível falar não em propriedade, mas em propriedades com aspectos característicos. A Constituição Federal brasileira garante o direito de propriedade em geral (CRFB/1988, art. 5º, XXII), mas

²⁶⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro. Leite Codeiro. Brasília-São Paulo: UNB/Polis, 1991, p. 19.

²⁶⁵ Gleba urbanificada: Imóvel localizado em zona urbana do município dotada de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e segundo os princípios do Direito Urbanístico. In: SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

²⁶⁶ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 144.

distingue claramente a propriedade urbana (CRFB/1988, art. 182, § 2º) e a propriedade rural (CRFB/1988, arts. 184, 185 e 186), com seus regimes jurídicos próprios.²⁶⁷

A doutrina italiana distingue as várias propriedades: uma coisa é a propriedade pública, outra a propriedade privada; uma coisa é a propriedade agrícola, a outra a industrial; uma a propriedade de bens de consumo; outra a de bens de produção; uma, a propriedade de uso pessoal, outra a propriedade de capital.²⁶⁸ Da mesma forma, a destinação de propriedades para fins urbanos, sejam quais forem, traz inúmeras consequências jurídicas pela incidência da legislação urbanística, tributária, do consumidor, civil, ambiental *etc.*

Para a definição do que seja imóvel urbano ou rural existem as teorias da localização e da destinação.²⁶⁹

Paulo Tormim Borges, em sua clássica obra “Institutos básicos do direito agrário”, faz detalhado estudo doutrinário e da evolução legislativa quanto ao conceito e definição de imóvel rural e imóvel urbano, e conclui que o critério para definição é o critério da destinação e não da localização, de modo que urbano é o imóvel que tenha destinação para fins urbanos, ainda que localizado no perímetro rural.²⁷⁰

Pelo critério da destinação pode ser imóvel rural, inclusive, o localizado na zona urbana desde que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial, incidindo, assim, sobre o mesmo ITR (imposto territorial rural).²⁷¹ Da mesma forma, em imóvel rural localizado na zona rural, poderia ocorrer urbanização específica, com loteamento de sítios de recreios, povoamentos ou vilas, por exemplo.

Diógenes Gasparini assevera que o fim urbano contrapõe ao rural, caracterizado essencialmente pelo exercício de atividades agrícolas, pastoris, extrativas ou agroindustriais, consoante dispõe o art. 4º, I e II, do Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964). Para este autor, em vista do que dispunha o art. 3º da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), em redação que sofreu alteração, parcelamentos do solo com destinação urbana deveriam implantar-se sempre sob os ditames da Lei Federal nº 6.766/1979, em zonas urbanas ou de expansão urbana definidas em lei pelo município, e deveriam atender a todas as exigências quanto a diretrizes, localização,

²⁶⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 67-71.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 71.

²⁶⁹ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11.ed. São Paulo: 1998, p. 27-31. GASPARINI, Diogenes. O município e o parcelamento do solo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 14-20. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 161-173.

²⁷⁰ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*. 11.ed. São Paulo: 1998, p. 27-31.

²⁷¹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 161-173, p. 163.

elaboração, aprovação, registro e execução do plano diretor e outras ligadas a venda dos lotes, feitas pela legislação municipal, estadual e federal pertinentes.²⁷²

Assim, para Diógenes Gasparini, para se implantar parcelamento do solo em perímetro rural deveria primeiro, por lei, transformar a gleba em área urbana ou de expansão urbana, nos termos do que previa o art. 3º da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), que sofreu alteração com nova redação dada pela Lei Federal nº 9.785, de 1999.

De certa forma, permanecia, na doutrina, o debate quanto a critérios de definição do que sejam imóveis rurais e urbanos, quais sejam, os critérios da localização e destinação, em vista das disposições legais contidas no Estatuto da Terra (art. 4º, I e II), na LPU (art. 3º, *caput*)²⁷³ e no CTN (arts. 32, *caput*, c/c § 2º do art. 32)²⁷⁴. No entanto, deve-se atentar que o critério de definição, para fins urbanísticos, em regra é o da localização, em vista do que dispõe o art. 32, *caput*, do CTN; mas, por exceção, admite-se, também, o critério da destinação, como estabelece o § 2º do art. 32 do CTN.

José Afonso da Silva aduzia, há tempo, que, partindo-se da qualificação urbanística do solo, este pode classificar-se em: a) solo urbano; b) solo de expansão urbana; c) solo urbanizável; e d) solo de interesse urbanístico especial.²⁷⁵ As duas últimas hipóteses poderia ocorrer mesmo na zona rural.

Justamente para evitar o debate, insegurança jurídica e compatibilizar as disposições do Estatuto da Terra (art. 4º, I e II), da LPU (art. 3º, *caput*)²⁷⁶ e do CTN (arts. 32, *caput*, c/c § 2º do art. 32), houve alteração da redação do art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU) – redação dada pela Lei Federal nº 9.785, de 1999 –, incluindo a categoria da zona de urbanização específica, a ser definida no plano diretor ou a ser criada por lei municipal, e se incluem nessa categoria o solo urbanizável ou de interesse urbanístico especial fora do perímetro urbano, conforme já lecionava José Afonso da Silva.²⁷⁷

²⁷² GASPARINI, Diogenes. *O município e o parcelamento do solo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 14-20.

²⁷³ Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), Art. 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.”

²⁷⁴ CTN, art. 32: “O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.” CTN, § 2º do art. 32: “A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.”

²⁷⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 167.

²⁷⁶ Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), Art. 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.”

²⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 162-170.

A qualificação tributária é uma decorrência da qualificação urbanística da propriedade imobiliária, que, por sua vez, deflui da qualificação urbanística do solo, a fim de que se harmonizem os interesses tributários com os urbanísticos, de tal sorte que o tributo urbano ou de efeito urbano constitui instrumento auxiliar da atividade urbanística do Poder Público.²⁷⁸ Por isso, o § 2º do art. 32 do CTN, antes da alteração ocorrida na redação do art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), admitia o critério da destinação para considerar urbanas áreas urbanizáveis, ou seja, que estivessem na zona rural e nesse sentido pronunciava-se José Afonso da Silva.²⁷⁹

A Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU), em seu art. 3º, *caput*, com a nova redação dada pela Lei Federal nº 9.785, de 1999, passou assim a dispor:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.²⁸⁰

Porquanto, admite-se parcelamento do solo com fins urbanos na zona rural do município, desde que o plano diretor ou lei municipal delimite e defina as áreas de urbanização específica para esta finalidade, tratando-se então de solos urbanizáveis ou de interesse urbanístico especial localizado no perímetro rural.

É competência de município proceder à ordenação de seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII), inclusive quanto a parcelamentos do solo situados na zona rural do município. E quando estes tiverem destinação urbana, devem submeter-se às regras urbanísticas, tais como arruamento, declividade, iluminação, eletrificação, rede de água, soluções para o saneamento e lixo, módulo mínimo de lotes para essa finalidade *etc.*

Portanto, poder-se-á ter Condomínio de Lotes localizado tanto na zona urbana do município, como na zona rural e, nesse último caso, se houver destinação urbana, tratar-se-á de zona especial de urbanização, definida ou criada pelo plano diretor ou lei municipal, nos termos do determina a atual redação do art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU). Em se tratando, de Condomínio de Lotes em zona rural do município com finalidade urbana de moradia ou sítio de recreio, por exemplo, por razão lógica, apenas poderá dar-se pela

²⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 164.

²⁷⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 161-173.

²⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

modalidade de Loteamento Fechado, não podendo dar-se sob a modalidade Quadra Fechada, pois, por localizar-se no perímetro rural, não haverá gleba urbanificada.²⁸¹

3.6 Condomínio de Lotes, ordenação jurídico-urbanística do solo e reflexos na classificação de Condomínio de Lotes

O direito civil não disciplina a propriedade na sua completude, mas tão-somente regula as relações civis a ela pertinentes.²⁸² Só valem, no âmbito das relações civis, as disposições do CC/2002 que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (CC/2002, art. 1.228), bem como a plenitude da propriedade e seu caráter exclusivo (CC/2002, art. 1.231).

A concepção de que o princípio da função social (CRFB/1988, art. 5º, XXIII) é um elemento do regime jurídico da propriedade, torna-o princípio ordenar da propriedade privada que incide no conteúdo do direito de propriedade, impondo-lhe novo conceito, qual seja, a noção de situação jurídica subjetiva (complexa) para abranger a visão global do instituto a partir do conjunto de faculdades do proprietário delimitado pela disciplina traçada pela Constituição. Enfim, normas do Direito Privado sobre propriedade privada não que ser compreendidas de conformidade com a disciplina que a Constituição lhe impõe.²⁸³

A função social da propriedade privada urbana repousa em pressuposto de primordial importância, qual seja: o de que a atividade urbanística constitui função pública da Administração, que, em consequência, ostenta o poder de determinar a ordenação urbanística das cidades, implicando, nisso, iniciativa privada e direitos patrimoniais de particulares.²⁸⁴

Houve uma transformação interna do conceito de propriedade, surgindo nova concepção sobre ela ao se estabelecer, expressamente, que a propriedade atenderá à sua função social. Não estava, simplesmente, preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação; princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas o seu exercício. Introduziu, na esfera interna do direito de propriedade, interesse que pode não coincidir com o do proprietário, princípio ordenador da propriedade privada e fundamento de atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.

²⁸¹ Em se localizando na zona rural, impossível Condomínio de Lotes na modalidade Quadra Fechada, pois não haverá gleba ou área urbanificada. Conceito de urbanificação: é a busca de corrigir os vícios do crescimento desenfreado do espaço urbano, ou seja, é neste momento que se garante a infraestrutura básica para cidade. Diverge da urbanização, isso porque esta represente o crescimento sem planejamento da cidade, enquanto naquela busca-se corrigir os vícios do crescimento desordenado.

²⁸² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 69.

²⁸³ *Ibidem*, p. 70.

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 72-76.

Em relação à propriedade urbana, a função social é preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Pelo primeiro, cumpre objetivo de legitimação, enquanto determina causa justificadora da qualidade de proprietário. Pelo segundo, realiza objetivo de harmonização e entre interesses sociais e privativos de seu titular, por meio da ordenação do conteúdo do direito.²⁸⁵

A função social da propriedade urbana constitui equilíbrio entre interesse privado e interesse público, que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, em modos de vida e condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. O interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, pois a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.²⁸⁶

É o Direito Urbanístico que determina os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana ou com finalidade urbana, pois o direito de propriedade urbana está submetido à função pública do urbanismo²⁸⁷. Por isso que, apesar de o instituto do Condomínio de Lotes estar positivado no art. 1.358-A do CC/2002, não está disciplinado por este Código, que tão-somente regula relações civis a ela pertinentes. Portanto, a regulação do Condomínio de Lotes, em se havendo destinação urbana, ainda que localizado na zona rural, sob a modalidade de Loteamento Fechado, dar-se-á pelo Direito Urbanístico e demais ramos do direito que sobre o mesmo incide, sob o crivo de sua função social.

A ordenação do solo é de competência do Município (CRFB/1988, art. 30, VIII). A ordenação do solo com finalidade urbana caracteriza-se como conjunto de medidas destinadas a realizar o conteúdo do plano urbanístico e consiste na sistematização do solo municipal por meio das seguintes medidas: zoneamento de uso do solo, ocupação do solo, parcelamento do solo, com os institutos do arruamento e do loteamento, sistema viário além de ordenação especial do solo.²⁸⁸ Aprovação de projeto de Condomínio de Lotes está inserida no exercício da ordenação do solo por município brasileiro, daí a relevância da presente pesquisa para contribuir para sua compreensão e implementação no país.

Conceito e classificação de Condomínio de Lotes, apresentados na presente pesquisa, tem como norte dar cumprimento à sua função social, à sua efetividade, à segurança jurídica, à

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 73-74.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 72.

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 72.

²⁸⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 173.

proteção dos direitos coletivos e à prevenção de litígios, mediante ordenação do solo urbano pelo município por meio dos instrumentos do direito urbanístico previstos na legislação.

3.7 Modalidades de Condomínio de Lotes em perímetro urbano decorrem da qualificação e classificação jurídica do solo

Condomínio de Lotes divide-se, em perímetro urbano, em Quadra Fechada e Loteamento Fechado, conforme tem demonstrado.

Diferenciam-se pela extensão e pela qualificação e classificação jurídica do solo. De acordo com José Afonso da Silva, qualificação urbanística do solo designa a situação jurídica de determinado espaço territorial que o preordena ao exercício das funções sociais da cidade. Por classificação urbanística do solo entende-se as diferentes categorias, grupos ou graus de urbanização referentemente a uma mesma qualidade do solo. Com o termo qualificação entende-se a ação de atribuir uma qualidade; por classificação, as diversas categorias, grupos e graus dentre de uma mesma qualidade.²⁸⁹

A qualidade jurídica de uma coisa ou objeto corresponde ao seu modo de ser juridicamente, o que é função do direito positivo. Este é que define a qualificação jurídica do objeto de que se cogita.²⁹⁰ A modalidade Quadra Fechada não possui ruas, mas vias de passagem interna; nem possui equipamentos públicos internos, mas áreas comuns, tais como áreas de lazer, que integrarão a fração ideal dos lotes. Por isso, na modalidade Quadra Fechada prepondera os elementos do condomínio edilício e, também por isso, não pode estender-se além do limite de uma quadra, pois, senão, exigiria arruamento e então ter-se-ia um Loteamento Fechado, em cuja modalidade prepondera regras da Lei Federal nº 6.766/1979.

Por isso, por possuírem as modalidades de Condomínio de Lotes qualidades jurídicas diversas, é que se distinguem em regimes jurídicos diferenciados, de forma que, na primeira modalidade – a Quadra Fechada –, prepondera as regras do condomínio edilício (CC/2002, arts. 1.331 a 1.3548-A; Lei Federal nº 4.591/1964); e, na segunda modalidade – Loteamento Fechado –, prevalece as regras da Lei do Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/1979 – LPU), e legislação urbanística e ambiental correlata.

Tentar submeter uma classe em outra levará a subverter a função social da propriedade para a qual cada situação jurídica complexa exige regramento diferenciado, pois todo arruamento que extrapole aos limites de uma Quadra Fechada e urbanificada, será via pública, terá essa função social e não poderá ser privada e nem integrar a fração ideal de lotes, como

²⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 162.

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 162-163.

alguns, equivocadamente, interpretam a partir de uma leitura isolada do CC/2002, sem as lentes do Direito Constitucional e da função social da propriedade e das cidades.

Vejamos, a seguir e de forma mais detalhada, as consequências jurídicas desta classificação.

3.8 Das modalidades de Condomínio de Lotes: classificação geral

Apresentados, os fundamentos da classificação, passe-se a discorrer sobre as modalidades de Condomínio de Lotes.

Condomínio de Lotes é gênero, possuindo modalidades ou espécies cada qual com regime jurídico próprio²⁹¹, pois, segundo escreve Lucas Galvão de Brito, as chamadas definições por gênero e diferença, tidas pelo discurso científico como a mais adequada, procuram fazer esse itinerário: ao alocar o conceito de uma espécie em meio a um gênero (aqui Condomínio de Lotes), faz referência a todos os atributos próprios daquele gênero (Condomínio de Lotes), acrescentando-se a diferença específica para restringir o campo de aplicabilidade e falar apenas da espécie. A cada vez que o cientista quer falar de uma coisa, alude a um gênero e, a partir dele, mostra as particularidades do conceito que pretende examinar (suas diferenças específicas).²⁹²

Condomínio de Lotes, destarte, tem natureza jurídica de parcelamento do solo especial, com controle de acesso, organizado sob forma condominial peculiar²⁹³ ou associativa, e classifica-se sob as espécies ou modalidades de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos distintos²⁹⁴. Este conceito decorre da evolução histórica do pensamento jurídico acerca do instituto, conforme demonstrado no Capítulo 2, bem como da classificação realizada neste Capítulo 3.

Conforme o *critério da localização*, Condomínio de Lotes apresenta duas grandes divisões: a) em zona urbana; ou, b) em zona rural.

²⁹¹ Na modalidade Quadra Fechada prepondera as normas e regras do condomínio edilício (CC/2002, arts. 1.331 a 1.358-A; e Lei Federal nº 4.591/1964); já na modalidade Loteamento Fechado, prepondera as normas e regras da legislação urbanística, em especial as da Lei Federal nº 6.766/1979. Ver, nas seções 4.3 e 4.4, o tema das relações de subordinação e coordenação entre enunciados jurídicos aplicáveis a Condomínio de Lotes, implicando na diferenciação do regime jurídico de suas modalidades. Ver, ainda, a evolução histórica do pensamento jurídico sobre instituto, no Capítulo 2.

²⁹² BRITTO, *Dividir, Definir e Classificar*: conhecer é recortar o mundo, *op. cit.*, p. 235.

²⁹³ Ver a evolução do termo condomínio aplicado a parcelamentos do solo nas seções 2.6 e 5.1 a 5.6.

²⁹⁴ Na modalidade Quadra Fechada prepondera as normas e regras do condomínio edilício (CC/2002, arts. 1.331 a 1.358-A; e Lei Federal nº 4.591/1964); já na modalidade Loteamento Fechado, prepondera as normas e regras da legislação urbanística, em especial as da Lei Federal nº 6.766/1979. Ver, nas seções 4.3 e 4.4, o tema das relações de subordinação e coordenação entre enunciados jurídicos aplicáveis a Condomínio de Lotes, implicando na diferenciação do regime jurídico de suas modalidades.

NA ZONA URBANA, subdivide-se, com base no *critério da dimensão*, atinente à extensão da implantação, e no *critério da urbanificação*, relativo à sua situação urbanística.

Conforme o *critério da dimensão*, Condomínio de Lotes implanta-se em:

- uma quadra²⁹⁵, situada, conforme o *critério da urbanificação*, em: - região urbanificada; ou, - região não urbanificada, o que a Lei não permite; ou,
- duas quadras ou mais.

Assim, Condomínio de Lotes localizado em área urbana, implantado em uma quadra e situado em área urbanificada denomina-se Quadra Fechada.

Já Condomínio de Lotes localizado em área urbana, implantado em duas quadras ou mais, situado ou não em área urbanificada, denomina-se Loteamento Fechado ou loteamento com acesso controlado.

Portanto, Condomínio de Lotes situado na zona urbana do município é parcelamento do solo especial, e classifica-se em duas espécies ou modalidades: a) Quadra Fechada; b) Loteamento Fechado, cada qual com regime jurídico específico, conforme se vem aduzindo, na subseção 2.4.5 e nas seções 2.9 e 3.5, bem como no Capítulo 3.

NA ZONA RURAL, aplicam-se o *critério da dimensão* e o *critério da destinação*.

Pelo *critério da dimensão*, Condomínio de Lotes em zona rural e com destinação rural deve ter dois ou mais módulos rurais, definido no Estatuto da Terra.

Pelo *critério da destinação*, Condomínio de Lotes subdivide-se na zona rural em: a) Condomínio de Lotes com destinação rural, se destinado propriamente a atividade rural (agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial); ou, - b) Condomínio de Lotes situados na zona rural, mas com destinação ou finalidade urbana, tais como: Sítios de Recreio, formação de vilas ou povoados; finalidade turística; condomínios empresariais, industriais *etc.*

Em zona rural, em quaisquer modalidades, seja para destinação ou finalidade rural ou urbana, não se admite Quadra Fechada, pois, não há urbanificação no seu entorno ou região, pois, localiza-se fora do perímetro urbano do Município.²⁹⁶ Apenas admite-se a modalidade Loteamento Fechado.

²⁹⁵ Definição e dimensões de quadra de um loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1 deste trabalho.

²⁹⁶ Conceito de urbanificação: é a busca de corrigir os vícios do crescimento desenfreado do espaço urbano, ou seja, é neste momento que se garante a infraestrutura básica para cidade. Diverge da urbanização, isso porque esta represente o crescimento sem planejamento da cidade, enquanto naquela busca-se corrigir os vícios do crescimento desordenado.

Enfim, todas as modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes admitem subespécies, conforme a natureza do empreendimento e o zoneamento do Município, como assinalado na subseção 3.14.

Vejamos a seguir, cada modalidade, genericamente classificada nesta seção.

3.9 Condomínio de Lotes localizado em zona urbana

Na zona ou perímetro urbano, Condomínio de Lotes classifica-se em Quadra Fechada e Loteamento Fechado, e decorre esta classificação da extensão e da qualificação e classificação jurídica do solo, conforme explanado nas seções 3.6, 3.7 e 3.9.

3.9.1 Do Condomínio de Lotes *stricto sensu*, a Quadra Fechada

A Quadra Fechada²⁹⁷ – o Condomínio de Lotes *stricto sensu* – é o Condomínio de Lotes que se implantará em quadra de um loteamento tradicional, aberto, já aprovado pela municipalidade. Pode ocorrer, também, em gleba situada no limite da zona urbana do município, mas que já esteja urbanificada e integrada ao traçado urbano.²⁹⁸

Trata-se, portanto, de parcelamento especial do solo de uma gleba situada nos limites fronteiriços do perímetro urbano solo ou reparcelamento de uma quadra de um loteamento previamente aprovado.²⁹⁹

Tome-se, a título de exemplo, a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano”.³⁰⁰ Como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes, a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG.³⁰¹

²⁹⁷ Definição e dimensões de quadra de um loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, inciso XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG.

²⁹⁸ Urbanificado: refere-se a imóvel localizado em zona urbana do Município dotado de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e de acordo com os princípios do Direito Urbanístico. In: SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 3ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

²⁹⁹ V. subseção 2.4.6 e seções 2.5, 2.7, 2.9, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

³⁰⁰ UBERLÂNDIA. *Lei Municipal Complementar nº 523/2001*, de 07 de abril de 2011. Dispõe sobre o parcelamento do solo do Município de Uberlândia. Uberlândia: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <https://eismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/52/523/lei-complementar-n-523-2011-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-de-seus-distritos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev.2021.

³⁰¹ UBERABA. *Lei Municipal Complementar nº 455/2011, 15 de dezembro de 2011*. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e os condomínios urbanísticos no Município de Uberaba, e dá outras providências. Uberaba:

Circundam à Quadra Fechada sistema viário preexistente, com áreas ambientais e áreas de equipamento públicos já previstos no seu exterior no processo de urbanificação. Não haverá a possibilidade de comprometer o sistema viário, pois este já existe no entorno da quadra e do bairro a que se integra.

Se a quadra já estiver subdividida em lotes, o empreendedor ou incorporador irá solicitar ao município e ao Cartório de Imóveis a prévia fusão das matrículas e respectivos lotes, para, em seguida, elaborar projeto de reparcelamento e projeto da Quadra Fechada, onde haverá vias internas que integrarão a fração ideal dos lotes a serem projetados. Nessa modalidade, as áreas comuns de lazer e as vias de passagem internas farão parte integrante das frações ideais dos lotes que comporão o empreendimento.

Poderá ocorrer, na Quadra Fechada, a aprovação simultânea do reparcelamento sob a forma de lotes condominiais e também de incorporação imobiliária autônoma com edificações a serem construídas nos lotes (V. subseção 2.4.6 e seções 2.5, 2.7, 2.9, 4.5, 5.4, 5.4.4, 5.6 e 5.6.1).

Poderá, também, ocorrer a aprovação na Quadra Fechada o parcelamento ou reparcelamento do solo dos lotes sem edificação, mas com previsão de edificação nas áreas comuns (quadra de esportes, piscina, jardins, praça *etc.*) e das vias de passagem internas, além de sistema de água, iluminação e esgoto internos. Essa estrutura interna será área comum do condomínio, integrará as frações ideais dos lotes e, por serem privadas, farão parte de bases de cálculos para fins da cobrança de IPTU e ITBI.

Ainda, de acordo com a legislação municipal, o município pode exigir contrapartida no procedimento de aprovação de tais empreendimentos, tal como cuidado de praça pública adjacente, requalificação urbanística do entorno, reforma de escola pública *etc.*

Quadra Fechada assemelha-se ao condomínio edilício, como esclarecido na seção 3.7, e deverá seguir, em regra, o regime jurídico previsto no CC/2002 e da Lei Federal nº 4.591/1964 e, no que couber, as disposições da legislação urbanística e ambiental, tais como tamanho mínimo de lote e demais normas previstas na legislação, numa relação de coordenação e subordinação.³⁰²

Câmara Municipal. Disponível em:
http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo/plano_diretor/arquivos/plano_diretor_e_legislacao_urbanistica/parcelamento_solo/lc_455/anexoI/quadro.pdf. Acesso em: 10 fev.2021.

³⁰² V. seção 4.3 e 4.4

3.9.2 Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou com acesso controlado

Todo Condomínio de Lotes que exceda às dimensões de uma quadra será Loteamento Fechado. A qualificação jurídica do solo urbano exige a sua ordenação pelo Direito Urbanístico, e por isso, impõe-se essa classificação. O fato de o instituto Condomínio de Lotes estar previsto no CC/2002, art. 1.358-A, não o torna matéria de direito privado, uma vez que se qualifica e se classifica como solo urbano e tais características o funcionaliza como relação jurídica complexa. De Direito privado serão as relações civis entre os adquirentes dos lotes em Condomínio de Lotes, mas este, como unidade do território do município com finalidade urbana, deve ser conceituado, interpretado e classificado a partir da função social da propriedade urbana contida na Constituição Federal (CRFB/1988, arts. 5º, XXIII, art.170, III, 182, *caput* e § 2º).

Condomínio de Lotes, na modalidade Loteamento Fechado, é aquele com maior extensão, com potencial de maior impacto no urbanismo, com reflexos no transporte, na mobilidade e no traçado da malha urbana do município. Sob sua aprovação incidem a Lei Federal nº 6.766/1979, integralmente, e as regras do condomínio edilício, apenas no que pertine à convivência condominial, seu regramento estatutário e obrigações *propter rem* de todos condôminos contribuírem com as despesas coletivas internas.

Trata-se de um loteamento com vida condominial, porém, como já esclarecido³⁰³, não há copropriedade sobre avenidas, ruas e vias internas ao Loteamento Fechado, que sempre serão públicas, com concessão ou permissão administrativa de uso concedida à Associação de Moradores/Condôminos e à Diretoria do Condomínio de Lotes.

No processo de aprovação desta modalidade de Condomínio de Lotes, as áreas públicas³⁰⁴, que devem ser transferidas à municipalidade (ruas, vias, espaços livres de circulação, equipamentos urbanos públicos e comunitários), podem ter tratamento diverso do conferido a loteamento comum ou aberto.

De acordo com a legislação, consideram-se urbanos os equipamentos públicos³⁰⁵ de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede

³⁰³ V. seção 3.1.

³⁰⁴ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º, I: “as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano Lei e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.”

³⁰⁵ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 5º, 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.”

telefônica e gás canalizado; por sua vez, consideram-se comunitários³⁰⁶ os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares quadras de esportes.

Parte das áreas destinadas a equipamentos comunitários (p.ex. hospitais, escolas, bibliotecas *etc.*) podem ser substituídas por áreas externas ao empreendimento, ou, se o interesse público o exigir, podem ser substituídas por contrapartidas, tais como asfaltamento de via externa a ser escolhida pela municipalidade, reforma de escola, construção de ponte, construção de edificação pública *etc.*

Quanto a espaços livres de uso público e circulação (praças, áreas verdes *etc.*), que se localizem internamente, devem ser feitas concessões ou permissões administrativas de uso para os condôminos que passarão a responsabilizar-se para sua infraestrutura, reforma, limpeza e cuidados.

Ressalte-se que o traçado de avenidas, ruas e vias de tais modalidades de Condomínios de Lotes deve articular-se, potencialmente, à malha viária externa ao empreendimento, pois, mesmo sendo fechado, cercado ou murado, no futuro, ainda que longínquo, o interesse público de gerações do amanhã podem exigir que venham a ser reabertos, conectando-se ao entorno, em razão da mobilidade urbana, que pode alterar-se no processo histórico da cidade.

3. 10 Condomínio de Lotes decorrente de procedimento de regularização fundiária

Retromencionada Lei (art. 13, I e II), prevê duas modalidades de regularização fundiária urbana: a) Reurb de Interesse Social (Reurb-S) – regularização fundiária aplicável a núcleo urbano informal ocupado predominantemente por população de baixa renda, assim declarado em ato do Poder Executivo municipal; e b) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) – regularização fundiária aplicável a núcleo urbano informal ocupado por população não qualificada na hipótese anterior, ou seja, que não seja de baixa renda.

Condomínio de Lotes sempre resulta despesa que, em regra, não é suportada por pessoa que esteja em situação de miserabilidade jurídica, ou seja, que seja de baixa renda, para a qual é voltada a regularização de interesse social (Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, I).

Então, em princípio, em todas as modalidades de Condomínio de Lotes, pelas suas características, dentre elas a de os condôminos possuírem a obrigação *propter rem* de contribuir com despesas internas (limpeza, conservação *etc.*), os condôminos devem possuir condição financeira, de modo que não se enquadrarão como legitimados à regularização fundiária de interesse social; apenas à de interesse específico (Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, II).

³⁰⁶ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º § 2º: “Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.”

Ressalvada esta circunstância quanto a modalidades de regularização fundiária previstas na legislação e à capacidade econômica de legitimado (Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, I e II), em todas as situações que se enquadrem aos demais requisitos previstos em retromencionada Lei, em todas as espécies de Condomínio de Lotes, será admissível a regularização fundiária urbana de interesse específico, seja na modalidade Quadra Fechada, seja na modalidade Loteamento Fechado, e suas subespécies.

Admitir-se-á, também, regularização fundiária de Condomínio de Lotes situados na zona rural em que haja destinação urbana, observado o exposto nas seções 3.5, 3.6 e 3.7 e subseções 3.13, 3.13.1 e 3.13.2.

3.11 Condomínio de Lotes decorrente de usucapião coletivo

O Estatuto da Cidade introduziu em nosso ordenamento o usucapião coletivo, no artigo 10 que dispõe: “A áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

O CC/2002, no artigo 1.228, parágrafo 4º, também admite que o proprietário pode ser privado do imóvel que reivindica, quando este consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico.

A nosso ver pode-se, no processo judicial de declaração do usucapião coletivo, apresentar-se projeto urbanístico e respectiva convenção e instituição de Condomínio de Lotes, outorgando esta configuração condominial à gleba usucapida, com abertura de matrícula para cada condômino, devendo o Município ser citado para intervir como *amicus curiae* (CPC, art. 138)³⁰⁷ para os fins de melhor regulação e ordenação urbanística da localidade, uma vez que é competência constitucional deste ordenar o seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII), mesmo em se tratando de usucapião, isso não afasta aplicação de normas da legislação urbanística e ambiental, de modo a se cumprir a função social da cidade.

³⁰⁷ CPC/2015, art. 138: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

3.12 Do condomínio urbano simples

A Lei Federal nº 13.465/2017, arts. 61 a 63, disciplinou o Condomínio Urbano simples, de modo que, quando um mesmo imóvel contiver construções de casas ou cômodos, poderá ser instituído, inclusive para fins de Reurb, condomínio urbano simples, respeitados os parâmetros urbanísticos locais, e serão discriminadas, na matrícula, a parte do terreno ocupada pelas edificações, as partes de utilização exclusiva e as áreas que constituem passagem para as vias públicas ou para as unidades entre si.

A instituição do Condomínio Urbano simples será registrada na matrícula do respectivo imóvel, na qual deverão ser identificadas as partes comuns ao nível do solo, as partes comuns internas à edificação, se houver, e as respectivas unidades autônomas, dispensada a apresentação de convenção de condomínio.

Após registro da instituição do Condomínio Urbano simples, deverá ser aberta uma matrícula para cada unidade autônoma, à qual caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do solo e das outras partes comuns, se houver, representada na forma de percentual.

As unidades autônomas constituídas em matrícula própria poderão ser alienadas e gravadas livremente por seus titulares. Nenhuma unidade autônoma poderá ser privada de acesso ao logradouro público. A gestão das partes comuns será feita de comum acordo entre os condôminos, podendo ser formalizada por meio de instrumento particular.

Condomínio Urbano simples, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, arts. 61 a 63, não é modalidade de Condomínio de Lotes, mas de figura condominial edilícia que passa a ter sua regularização jurídica facilitada com a finalidade de, principalmente, tutelar típicas formações habitacionais oriundas de relações familiares ou de parentesco, em que uma comunidade de pessoas constrói várias residências em um mesmo lote que não comporta desmembramento.

3.13 Condomínio de Lotes em zona rural

Na zona rural, o uso do solo pode dar-se para finalidade rural e para a finalidade urbana, conforme estudado na seção 3.5. É a finalidade do uso que dará a qualificação jurídica do solo e a partir dessa situação resultará a classificação, se urbano ou rural, e não meramente sua localização.

A partir da qualificação e da classificação jurídica do solo³⁰⁸ resultarão várias consequências e relação jurídicas decorrentes do Direito Tributário (incidência de IPTU ou de ITR); Direito Urbanístico (subordinação a normas da legislação urbanística, ainda que em zona rural), em se havendo destinação de uso urbano; Direito Agrário, se a destinação for rural (agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial). Portanto, uso e destinação determinarão qualificação e classificação jurídica do solo, no território do município, e não exclusivamente sua localização.

Posto isto, poderá haver parcelamento do solos especial sob a forma de Condomínio de Lotes, na zona rural, tanto com destinação propriamente rural, quanto com destinação urbana, como já escrito na seção 3.5.

Para os fins de aprovação de tais empreendimentos, em se tratando da última hipótese, qual seja, de parcelamento do solo em zona rural com finalidade ou destinação urbana, a qualificação e a classificação jurídica do solo do território do Município decorrerão da definição e permissão previstas no Plano Diretor ou leis municipais sobre hipóteses e possibilidade de urbanização específica, nos termos do que dispõe o art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979.

Cumprido, por fim, esclarecer que, em Condomínio de Lotes situados na zona rural, não se admite a modalidade Quadra Fechada, pois, por lógico e pela qualificação jurídica do solo rural, o mesmo não é urbanificado e estar urbanificado é condição *sine qua non* para existência daquela espécie (Quadra Fechada), conforme se vem demonstrando, ao longo dos Capítulos 2 e 3.³⁰⁹

3.13.1 Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade rural

Condomínio Rural – o Condomínio de Lotes de Glebas Rurais –, com destinação rural, obedecendo, sempre, a fração mínima do parcelamento do solo rural, definido em Lei e que, no território nacional, varia de região para região. Deverá ter a finalidade rural – agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial (Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra -, art. 4º, I, II e III).³¹⁰

³⁰⁸ V. seção 3.7.

³⁰⁹ Definição e dimensões de quadra de um loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que, em seu art. 4º, inciso XXII, apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1 deste trabalho.

³¹⁰ Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra -, art. 4º: I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho,

Não poderá haver destinação urbana, tais como sítios de recreio ou similares, sob pena de tratar-se de fraude à lei, com as consequências cíveis, administrativas e criminais, previstas no ordenamento jurídico. Para esta finalidade (destinação urbana e não rural na zona fora do perímetro urbano) existe a modalidade abordada na subseção 3.13.2.

Tais parcelamentos rurais (e com finalidade propriamente rural), sob a forma de organização condominial, devem ser, previamente, aprovados pelo município, que possui competência para ordenar seu território, seja na zona urbana, seja na zona rural (CRFB/1988, art. 30, VIII). O fato de estar na zona rural não afasta o poder-dever regulatório e de ordenação do solo do município, em seu território.

Estradas internas de tais condomínios rurais deverão ser públicas (estradas municipais) e possuir dimensão e larguras adequadas para circulação de pessoas, automóveis, caminhões, máquinas *etc*, com concessão ou permissão de uso para que Associação dos condôminos faça a manutenção.

Para fins de aprovação de tais parcelamentos rurais, exigem-se projetos elaborados por profissionais que não sejam apenas topógrafos, mas também engenheiros civis e ambientais, para o adequado traçado de vias e estradas, distribuição de energia elétrica, rede de água, construção de pontes e previsão adequada de áreas ambientais (reservas legais) as quais devem ser locadas em só bloco (em condomínio de reserva) em atenção ao princípio da precaução para maior efetividade da proteção do ambiente.

A solução para a coleta de lixo deve ser disciplinada na convenção de Condomínio Rural, bem como para esgoto sanitário, com expressa vedação de “fossas negras”³¹¹, com fixação de multas condominiais e fiscalização.

Por fim, como já mencionado, em razão dos princípios ambientais da precaução³¹² e da participação³¹³, as áreas ambientais (reservas legais) devem concentrar-se no local mais

garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; III – “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior.

³¹¹ Fossa negra é forma primitiva de saneamento, que não protege os lençóis freáticos de contaminação.

³¹² Princípio ambiental da precaução: cabe a provável autor de dano demonstrar que sua atividade não ocasionará lesão ao ambiente, dispensando-o de implementar medidas de precaução (inversão do ônus da prova).

³¹³ Princípio da participação popular na proteção do ambiente, previsto no Princípio nº 10 da Declaração da Conferência/1992. Encontra fundamento na CRFB/1988, art. 1º (regime de democracia semidireta) e art. 225, que impõe à sociedade dever de defender o ambiente, por meio dos seguintes mecanismos de participação popular direta na proteção da qualidade ambiental: - iniciativa popular em procedimento legislativo (CRFB/1988, art. 61, *caput*, e § 2º); - referendo sobre lei (CRFB/1988, art. 14, II); - atuação de representante da sociedade civil em órgão colegiado dotado de poder normativo (p. ex., o CONAMA, por força da Lei Federal nº 6.938/1981, art. 6º, II); - discussão de estudo de impacto ambiental em audiência pública (Resolução CONAMA nº 001/1986, art. 11, § 2º); - plebiscito (CRFB/1988, art. 14, I); - ação civil pública ambiental, prevista na Lei Federal nº 7.347/1985. Comporta: - direito de todos terem acesso a informações em matéria de ambiente (CRFB/1988, art. 5º, XIV, XXXIII e XXXIV); - dever de o Poder Público informar a população sobre o estado do ambiente e sobre

adequado do Condomínio Rural e ficarão em condomínio de fração ideais com cada um dos lotes rurais (chácaras) que comporão o empreendimento.

Convenção e instituição do Condomínio Rural deverá ser registrada no Livro 3 do Cartório de Imóveis, onde constará a finalidade rural (agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial) com averbação nas matrículas de cada gleba a ser desmembrada, onde se fará averbação remissiva da situação condominial do imóvel, devendo os condôminos criar Associação de Moradores a ser registrada no Cartório de Pessoas Jurídicas para os fins de gestão coletiva, em aplicação analógica do art. 36-A da Lei Federal nº 6.766/1979.

3.13.2 Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade urbana

A questão da possibilidade de Condomínio de Lotes em zona rural, mas com destinação urbana fora objeto da seção 3.5, para o qual remetemos o leitor.

Aprovação de parcelamento do solo com destinação urbana, no perímetro rural, era disciplinada pela Instrução 17-B, de 22.12.1980, do INCRA, e este órgão era o responsável pela aprovação³¹⁴. Referida Instrução normativa do INCRA fora revogada pela Instrução Normativa nº 82, de 27.03.2015, ao fundamento de que é competência constitucional do Município ordenar o seu território (CRFB/88, art. 30, VIII), conforme esclarece a Nota Técnica INCRA nº 02/2016.

Conforme se esclarece, na seção 3.5, nos termos do que dispõe o art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979, admite-se o parcelamento do solo com fins urbanos, na zona rural do município, desde que o plano diretor ou lei municipal delimite e defina as áreas de urbanização específica para esta finalidade, tratando-se então de solos urbanizáveis ou de interesse urbanístico especial localizado no perímetro rural.

É competência do município proceder à ordenação de seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII) e proceder à aprovação de parcelamento do solo situado na zona rural do município, que tenha destinação urbana, o qual deve submeter-se às regras urbanísticas, tais como arruamento, declividade, iluminação, eletrificação, rede de água, soluções para saneamento e lixo, módulo mínimo de lotes para essa finalidade *etc.*

Assim, poderá haver Condomínio de Lotes localizado tanto na zona urbana do município, como na zona rural e, neste último caso, se houver destinação urbana, tratar-se-á de zona especial de urbanização, definida ou criada por plano diretor ou lei municipal, nos termos

ocorrências ambientais importantes (Lei Federal nº 6.938/1981, art. 4º, V, e art. 9º, X e XI; Lei Federal nº 7.347/1985, art. 6º); e, - dever de conscientizar e estimular a participação (CRFB/1988, art. 225, § 1º, VI; Lei Federal nº 6.938/81, art. 2º, X).

³¹⁴ SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. *Revista de Direito Imobiliário*, nº 14, jul.-dez. 1984. São Paulo: RT, 1984, p. 10/12.

do que determina a atual redação do art. 3º, *caput*, da Lei Federal nº 6.766/1979 (LPU). Como já mencionado, na seção 3.5, em se tratando de Condomínio de Lotes em zona rural do município com finalidade urbana de moradia ou sítio de recreio, por exemplo, por razão lógica, apenas poderá dar-se pela modalidade de Loteamento Fechado, não podendo dar-se sob a modalidade Quadra Fechada, pois, por localizar-se no perímetro rural e a região e entorno não serem urbanificados.³¹⁵

São exemplos frequentes: Condomínio de Lotes em zona rural sob a subespécie de “sítios de recreio” é solução jurídica e pragmática para evitar a ilegalidade dos chamados chacreamentos em frações ideais. Os chamados chacreamentos (loteamentos irregulares em áreas rurais) proliferam em municípios próximos a grandes cidades como opção de lazer, em finais de semana, como segunda residência. Localizam-se em áreas rurais com belas paisagens ou próximos a lagos e rios.

Côncios desta realidade, alguns municípios brasileiros³¹⁶, no exercício da autonomia regulatória de seu território³¹⁷, preveem, em sua legislação e seus planos diretores, a figura do Condomínio de Sítios de Recreio. São modalidades de Condomínio de Lotes em zona rural, mas com destinação urbana.

Aplica-se a Condomínio de Lotes situados na zona rural, mas com destinação urbana, *mutatis mutandis*, todas as regras e procedimentos da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação urbanística e ambiental para aprovação dos Condomínio de Lotes sob a espécie Loteamento Fechado localizado nas zonas urbanas, com ruas e avenidas internas públicas e concessão administrativa ou permissão das mesmas à Associação de Moradores,³¹⁸ além de ser obrigatória a elaboração da respectiva convenção de condomínio.

Nesta modalidade de Condomínio de Lotes situado na zona rural com destinação urbana, costumam-se mitigar algumas exigências urbanísticas previstas na Lei Federal nº 6.766/1979 e, em regra, não se exige pavimentação asfáltica. As dimensões mínimas dos lotes costumam variar, segundo topografia de gleba loteada e distâncias de centralidades municipais.

³¹⁵ Em localizando na zona rural. impossível Condomínio de Lotes na modalidade Quadra Fechada, pois não haverá gleba ou área urbanificada. Ver conceito de urbanificação: busca de corrigir os vícios do crescimento desenfreado do espaço urbano, ou seja, é neste momento que se garante infraestrutura básica à cidade. Diverge de urbanização porque esta representa crescimento sem planejamento da cidade, enquanto aquela busca corrigir os vícios do crescimento desordenado.

³¹⁶ Tem-se o exemplo do Município de Uberlândia/MG, conforme seu Plano Diretor (Lei Complementar nº 432/2000).

³¹⁷ Compete a Município promover proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (CRFB/1988, art. 30, IX).

³¹⁸ Para conferir concessão e permissão de uso de área pública a associação de moradores em loteamento fechado, v. REZEKE, Márcia. Da Concessão Real de Uso; TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). *Novo direito imobiliário e registral*, p. 80-97.

Abrir-se-á matrícula para cada lote do empreendimento e a legislação pode prever a possibilidade de reparcelamento, se houver crescimento da cidade em direção a tais Condomínios, bem como prever a possibilidade da conversão do empreendimento de fechado para aberto, se o interesse público e urbanístico o exigir.³¹⁹

Como a destinação não é rural, mas urbana, pagar-se-á IPTU com base de cálculo inferior à de áreas urbana, urbanificada e inserida em centralidade.

Além dos exemplos dos sítios de recreio, que são mais comuns, são possíveis outras subespécies de Condomínios de Lotes com finalidade urbana na zona rural, tais como a formação de vilas ou povoados sob a forma condominial, ou áreas com objetivos empresariais ou industriais, desde que devidamente ordenados, regulados e aprovados pelo poder público municipal, sob os aspectos jurídicos, urbanísticos e ambientais, mesmo estando localizadas fora do perímetro urbano (CRFB/1988, art. 30, VIII).

3.14 Das subespécies de Condomínio de Lotes

As modalidades de Condomínio de Lotes acima estudadas, respeitado o zoneamento³²⁰ do Município, admitem várias subespécies que podem ser estruturadas no exercício da autonomia da vontade dos empreendedores, com as seguintes finalidades: residencial; finalidade turística; comercial; misto (parte comercial e parte residencial); semifechado, com parte fechada e parte externa aberta, sendo esta parte aberta comercial, ou, com uso distinto, tais como destinados a edifícios de vários andares numa extremidade e, em outra, casas térreas; industriais; para fins de galpão para locação; hangar de aviões; cemitério, particular ou público. Tudo sob prévia aprovação, ordenação e regulação do Poder Público e em observância à função social da propriedade (CRFB/88, arts. 5º, XXIII, 170, III, e 182, *caput* e § 2º).

Em todas as subespécies acima exemplificadas aplicar-se-ão o regime jurídico próprio da modalidade matriz em que venha a enquadrar-se: se Quadra Fechada, preponderando as disposições normativas do condomínio edilício; se Loteamento Fechado, preponderando as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação urbanística e ambiental correlata.

³¹⁹ V. hipótese de reparcelamento e conversão de modalidade de loteamento fechado em aberto ou convencional, na Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, já referenciada neste trabalho.

³²⁰ Zoneamento: instrumento utilizado em plano diretor de Município, por meio do qual a cidade é dividida em áreas sobre as quais incidem diretrizes diferenciadas para uso e ocupação do solo, especialmente índices urbanísticos.

4 CONDOMÍNIO DE LOTES E LINGUAGEM

O presente Capítulo estuda Condomínio de Lotes como fenômeno de linguagem. Implica considerar o CC/2002 como sistema de comunicação entregue a intérprete.

Adota-se ponto de vista segundo o qual legislador emprega linguagem informativa para veicular mensagem; oferece informação. No caso de Condomínio de Lotes, o CC/2002 limita-se a noticiar que admite divisão de gleba para fins de dois tipos de propriedade: - partes submissas à propriedade exclusiva (lotes); e, - partes sujeitas à propriedade comum dos condôminos.

Por seu turno, a Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º, expressa, apenas, que “lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.”

Em face disso, cabe, em primeiro lugar, apreender o sentido das palavras que formam a expressão *condomínio de lotes* e, em seguida, produzir o significado do enunciado jurídico do art. 1.358-A do CC/2002 e do § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979.

É o que se começa a fazer.

4.1 Do Condomínio de Lotes

Condomínio de Lotes é o título da Seção IV do Capítulo VII do Título III do Livro III do CC/2002. Amparado pela atualização decorrente do conceito constitucional de propriedade e das finalidades a ela atribuída (Livro III), Condomínio de Lotes é tema de direito de propriedade (Título III), que, segundo a Comissão Revisora e Elaboradora do CC/2002:

Deve ser exercido em **consonância** com as suas finalidades econômicas e sociais e de tal modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais e o equilíbrio ecológico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. São **defesos** os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.³²¹ (Grifei.)

Tais consonância e defesas resultam da convicção de que “é possível satisfazer aos superiores interesses coletivos com salvaguarda dos direitos individuais”³²² – convicção que, no campo do exercício do direito de propriedade, norteia a reforma que resultou no CC/2002 –

³²¹ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.406-2002?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

³²² *Ibidem*.

e balizam a hermenêutica da expressão *condomínio de lotes*.³²³ O disposto no art. 1.358-A acolhe a noção de ‘superiores interesses coletivos’ e, pelo respeito que devota à legislação urbanística (§ 2º, I), destina-se a resolver desequilíbrio entre interesses públicos e particulares.

Sob o aspecto evolutivo e dinâmico do ordenamento jurídico, o art. 1.358-A é o ponto de chegada do uso da palavra *condomínio* pelo CC/2002: - que, primeiro (arts. 1.314 a 1.330), trata de *condomínio geral ou tradicional*; - que, logo em seguida (arts. 1.331 a 1.358), usa *condomínio* em *condomínio edilício*, em que *condomínio* se refere, apenas, a partes que são propriedade comum em edificação que contenha partes que são propriedade exclusiva; e, - que, por fim (art. 1.358-A), usa *condomínio* em *condomínio de lotes*, em que *condomínio* pode referir-se a partes comuns em terreno que contenha partes exclusivas, designadas de *lotes*.³²⁴ À expressão *condomínio* cabe, também, atribuir nova ressignificação que não contenha, necessariamente, partes comuns, mas obrigações reais, *obrigações propter rem*, de contribuir com despesas comuns e de observar regulamento de vida comunitária decorrente de convenção, conforme se explana nas seções 2.6 e 2.9.³²⁵

O contexto comunicacional no qual Condomínio de Lotes está incrustado no ordenamento jurídico não lhe oferece o conceito. Ao intérprete, o art. 1.358-A somente permite acesso ao modo como o CC/2002 articula *condomínio* e *lotes* que deve ser compreendida a partir da observação de sua evolução histórica e de sua existência real na sociedade, conforme se explana nos Capítulos 2 e 3.

A partir desse ponto, a expressão demanda juízo significativo.

Em resposta e a título de primeira aproximação, assenta-se *condomínio de lotes* como: - ato jurídico de instituição, cujos pressupostos de existência são declaração de vontade (título) mais registro imobiliário e que, no plano da validade, recebe incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo, e, - negócio jurídico de constituição que, no plano da eficácia, estabelece relação jurídica regida por legislação cível, registrária, tributária e consumerista.

4.2 Condomínio de Lotes e realidade

³²³ Toma-se *condomínio de lotes* como ‘expressão’ para indicar que, articuladas, as três palavras possuem significado diferente daquele que, isoladamente, elas têm. Prefere-se ‘expressão’ a ‘locução’, pois *condomínio de lotes* não é mera combinação fixa de palavras a funcionar, semanticamente, como unidade.

³²⁴ Refere-se à modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominada Quadra Fechada (V. seção ou tópico 3.9.1).

³²⁵ Refere-se à modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominada Loteamento Fechado (V. seção ou tópico 3.9.2).

Expressa por meio de palavras, a regra do art. 1.358-A pode ser objeto de análise fundada em premissas segundo as quais: - regra é proposição linguística³²⁶; e, - direito é criador da própria realidade (admite e conhece como direito apenas o produzido na língua do direito)³²⁷.

Por meio das palavras que constroem o art. 1.358-A do CC/2002 e o § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, enuncia-se o contexto situacional (pessoas, coisas e eventos) que caracteriza *condomínio de lotes*. Nesse sentido e acompanhando lição de Tárek Moysés Moussalem, enunciação é fonte do direito: “De acordo com regras juridicamente preestabelecidas ao ato de enunciação, o agente credenciado realiza um procedimento e ejeta, no sistema, um conjunto de enunciados prescritivos.”³²⁸.

Em face do art. 1.358-A do CC/2002 e do § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, interpretar significa correlacionar as palavras que o constroem ao contexto situacional a que se referem. Essa atividade – a de correlacionar palavra a contexto situacional – denomina-se *referência deíctica* ou *dêixis*. *Dêitico* designa a palavra por meio da qual, em enunciado jurídico, a *dêixis* manifesta-se.³²⁹

Dêitico é a significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma. O Direito, por meio da posituação, torna-se histórico. Conteúdo normativo é positivado, em certo momento histórico, por meio de instrumento normativo. Posituação de instrumento normativo insere o Direito no tempo e, conforme a história, torna-o mutável. A produção do Direito (a enunciação), que o insere no tempo histórico, deixa suas marcas (a enunciação enunciada). São dêiticos. Eles permitem identificar pessoas, momentos, locais, procedimentos *etc.* São suportes físicos dessas marcas que têm cunho significativo. Os dêiticos não são o processo, mas estão no lugar dele para que se possa a ele retornar. As projeções lançadas para fora da enunciação permitem estudar o procedimento utilizado para a constituição do texto. Norma jurídica, expressão ambígua usada em vários sentidos, não se confunde com meros textos normativos. Estes são apenas os suportes físicos. Antes do contato do sujeito cognoscente, não temos normas

³²⁶ ROBLES, Gregorio. *As regras do direito e as regras dos jogos: ensaio sobre a teoria analítica do direito*. Trad. Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011, p. 22-23.

³²⁷ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 225-236, onde ensina que língua está para realidade, assim como língua jurídica está para realidade jurídica; se não há fato sem língua, então inexistente fato jurídico sem língua jurídica que o relate como tal.

³²⁸ MOUSSALEM, Tárek Moysés. *Revogação em matéria tributária*. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011, p. 181-182.

³²⁹ SILVA, Débora. *Dêixis (referência deíctica): o que é e para que serve*. Disponível em: <https://www.estudopratico.com.br/deixis-referencia-deitica-o-que-e-e-para-que-serve/>. Acesso em: 10 mai. 2021. Débora Silva, *ibidem*, leciona que “os dêiticos também são definidos como os elementos linguísticos que indicam o lugar ou o tempo em que determinado enunciado é produzido, além de indicar os participantes de uma situação enunciativa”.

jurídicas, mas meros enunciados linguísticos esparramados pelo papel. Enunciados postados em silêncio. Em estado de dicionário. Aguardando que alguém lhe dê sentido.³³⁰

Por exemplo, em *pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos*, são dêiticos: - *pode haver*, que consubstancia referência tanto a caso em que partes de loteamento são propriedade comum dos proprietários de lotes, quanto a caso em que nenhuma parte do loteamento seja propriedade comum dos mesmos; e, - *propriedade comum*, cuja existência ou inexistência determina incidência de, por exemplo, princípios e regras urbanísticos distintos (hipótese da modalidade ou espécie Quadra Fechada (V. subseção 3.9.1).

Por meio de dêiticos, o direito prende-se à realidade, diz Gabriel Ivo, da seguinte maneira e à luz do Constructivismo Lógico-Semântico:

No Direito, como tudo se dá por intermédio das normas, a instalação e a forma como os **dêiticos** serão mostrados no **documento normativo** são também reguladas pelo Direito. Sem **proposições normativas** do sistema jurídico positivo nada pertence ao mundo jurídico. As **normas** abrem suas hipóteses para receber no universo do Direito os seus habitantes. Por meio dos dêiticos o Direito prende-se à realidade.³³¹ (Grifei.)

Em face disso, dois comentários: um, sobre ‘documento normativo’, ‘proposições normativas’ e ‘normas’; outro, sobre a metáfora segundo a qual ‘o Direito prende-se à realidade’.

Quanto às expressões ‘documento normativo’, ‘proposições normativas’ e ‘normas’, é preciso distingui-los. Entende-se ‘documento normativo’ como sinônimo de texto normativo, entendido como suporte de ‘proposição normativa’, espécie de enunciado linguístico. E ‘proposição normativa’ como sinônimo de enunciado jurídico, algo distinto de norma jurídica. Distinção a respeito da qual Gabriel Ivo expõe o seguinte:

Norma jurídica, expressão ambígua usada em vários sentidos, não se confunde com meros textos normativos. Estes são apenas os suportes físicos. Antes do contato do sujeito cognoscente, não temos normas jurídicas, mas meros enunciados linguísticos esparramados pelo papel. Enunciados esparramados em silêncio. Em estado de dicionário. Aguardando que alguém lhes dê sentido. E enunciados plurívocos, pois não há uma correspondência biunívoca entre a disposição normativa (texto) e a norma jurídica (significação). (...) No discurso jurídico, portanto, há forte ambiguidade do termo norma jurídica que muitas vezes é tido por documento normativo, outras por enunciado prescritivo (conteúdo), e ainda por sua interpretação, que é o que propriamente chamamos de norma jurídica.³³²

³³⁰ IVO, Gabriel. O direito e a inevitabilidade do cerco da linguagem. In: CARVALHO, Paulo de Barros *et al.* *Constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2014, p. 73-74.

³³¹ *Ibidem*, p. 73.

³³² *Ibidem*, p. 74-75.

Norma jurídica é resultado de processo de interpretação de conteúdo de texto normativo, pois, tal como leciona Paulo de Barros Carvalho, “uma coisa são os enunciados prescritivos, isto é, usados na função pragmática, de prescrever condutas; outras, as normas jurídicas”³³³. De sorte que, com fundamento em enunciado jurídico, o intérprete produz norma jurídica.

Texto normativo refere-se a, na lição de Riccardo Guastini, “disposições, que estão sujeitas a interpretação” e norma, a “significados das disposições, que são, por outro lado, o produto da interpretação”, de forma que “todo texto normativo é suscetível a uma pluralidade de interpretações”.³³⁴ “Tomamos a norma como construção”, arremata Paulo de Barros Carvalho, “construção ‘a partir dos enunciados’ e não ‘contida ou involucrada nos enunciados’”³³⁵.

Quanto à imagem segundo a qual ‘o Direito prende-se à realidade’, percebe-se que, mesmo nutrido de dados da realidade (para onde regressa a fim de dar-lhe decisão justa), o direito seleciona, esquematiza, “nunca apalpando os contornos dos fatos em sua individualidade plena”.³³⁶ Daí que produzir o significado da inter-relação entre direito e realidade implica localizar, em enunciado jurídico, pessoa, coisa e evento. *Identificação dêitica* por excelência, que permite reunir pressuposto, requisito e condição de enunciado jurídico para fins de sua interpretação. Operação jusdêitica – cara ao jurista –, para quem o relevante é a aplicabilidade, razão pela qual sua preocupação reside em determinar o conjunto de normas aplicáveis ao caso e resolver possíveis conflitos ou lacunas.

Jusdêitico é o exercício da função jushermenêutica cumprida por identificação, em enunciado jurídico, de dêitico. Ou seja, hermenêutica que se realiza a partir da significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma jurídica, cuja expressão é ambígua e

³³³ CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015, p. 136.

³³⁴ GUASTINI, Riccardo. *Ordenamiento jurídico: un concepto problemático*. Barcelona: Gedisa, 1999, p. 346. Tradução do autor para: “*las disposiciones, que son objeto de interpretación*”, “*los significados de las disposiciones, que son, en cambio, el producto de la interpretación*”, “*todo texto normativo es susceptible de una pluralidad de interpretaciones*”.

³³⁵ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 137. Paulo de Barros Carvalho desenvolve (p. 132-152) uma teoria da norma jurídica, na qual, ao abordar a ambiguidade da locução norma jurídica, emprega e locução ‘norma jurídica em sentido amplo’ para referir-se “aos conteúdos significativos do direito posto”, isto é, “aos enunciados prescritivos”, entendidos “como significações que seriam construídas pelo intérprete”. À “composição articulada dessas significações, de tal sorte que produza mensagens com sentido deôntico-jurídico completo”, Paulo de Barros Carvalho atribui o nome de ‘norma jurídica em sentido estrito’ à qual o presente trabalho dá o nome de norma jurídica.

³³⁶ VILANOVA, Lourival. *O poder de julgar e a norma*. Escritos jurídicos e filosóficos. v. 1. São Paulo: Axis Mundi, 2003, p. 362.

usada em vários sentidos, não se confundindo com meros textos normativos que são, apenas, seus suportes físicos.

Por exemplo, em *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*, são jusdêiticos (palavra que se cunha para conceituar a função jushermenêutica cumprida por identificação, em enunciado jurídico, de dêitico): - *fração ideal*; e, - *unidade autônoma* (modalidade ou espécie Quadra Fechada). A utilidade de identificar elemento jusdêitico evidencia-se a partir do momento em que se interpreta: - *fração ideal* como elemento extralinguístico ao enunciado do § 1º, mas intrínseco ao contexto discursivo estabelecido pelo art. 1.358-A, pois se aplica somente ao caso em que haja partes de parcelamento do solo que sejam propriedade comum dos proprietários de lotes, conforme indica *pode haver*, presente no *caput* do art. 1.358-A; e, - *unidade autônoma* como elemento intrínseco ao contexto discursivo em estudo e, do mesmo modo, extralinguístico ao enunciado do § 1º, pois faz referência à palavra *lotes*, presente no *caput*, impondo relações com a legislação urbanística.

Em *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística*, são jusdêiticos: - *condomínio edilício*, e, - *respeitada a legislação urbanística*. O processo normativo inaugura-se, como se vê, concomitante à hermenêutica dêitica, por meio da qual se compreende que: - *condomínio edilício* tem aplicação, em maior ou menor grau, para a modalidade Quadra Fechada e, em menor grau, para a modalidade Loteamento Fechado, uma vez que tais modalidades diferenciam-se pela qualidade e classificação jurídica do solo onde serão instaladas, pois, na Quadra Fechada, a gleba ou seu entorno, deve estar previamente urbanificada e, no Loteamento Fechado, passará por processo de urbanificação; e, - *respeitada a legislação urbanística* atrai, como se defende no presente trabalho, a incidência dos princípios e regras de Direito Urbanístico e Direito Ambiental.

Em *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes, o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador quanto aos aspectos civis e registrários*, são jusdêitico: *equiparando-se*, que se dirige a empreendedor de Condomínio de Lotes (na modalidade Quadra Fechada) que, também, atue como incorporador de edificação, que esteja em construção ou vá ser construída em lote condominial – o lote submetido a regime de Condomínio de Lotes – e que, por força da Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 28 a 31, e que esteja submetida a regime que, sem ser idêntico, se assemelha a condomínio edilício.

Para distinguir a especificidade desse papel adicional, cunha-se a expressão empreendedor-incorporador. Assim, UM: ao empreendedor-incorporador cabe firmar compromisso de venda de fração ideal de lote vinculada a unidade autônoma em edificação sob regime condominial em construção ou a ser construída em lote condominial, ou vendê-la ou aceitar propostas para efetivar tais transações (Lei Federal nº 4.591/1964, art. 30). Em qualquer desses casos (isto é, estando o empreendedor-incorporador figurando como promitente vendedor, vendedor ou aceitante, não lhe cabe efetuar a construção, mas: - quanto à incorporação, coordená-la e levá-la a termo; e, - quanto às obras, concluí-las e entregá-las, no prazo, no preço e nas condições acertados). DOIS: ao empreendedor cabe a implantação de toda a infraestrutura (equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais *etc.* – Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 5º) do loteamento submetido a regime de Condomínio de Lotes (CC/2002, art. 1.358-A, § 3º). TRÊS: a atuação do empreendedor-incorporador não se estende à infraestrutura do parcelamento do solo do Condomínio de Lotes. Ver-se-á mais, adiante.

Em *para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor*, é jurdêtica a expressão *infraestrutura (...) a cargo do empreendedor*. Reiterando, o processo normativo inicia-se no exato instante em que, por via hermenêutica, o elemento jurdêtico se prova referência à Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre parcelamento do solo urbano, no tocante a dever, imposto a loteador, de executar obras de urbanização em loteamento de qualquer espécie ou modalidade de Condomínio de Lotes.

Tais exercícios – tanto o de evidenciação da utilidade do processo de identificação jurdêtica, quanto o de deflagração de processo normativo com base em hermenêutica dêtica – tornam *identificação dêtica*, técnica hermenêutica que é, indispensável para fins de apreensão de sentido e produção de significado. Assim é que, segundo o CC/2002:

a) *pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos (modalidade Quadra Fechada)*. Interpretação jurdêtica permite frisar que *pode haver* significa que pode existir modalidade de Condomínio de Lotes em que não haja, necessariamente, partes do loteamento que sejam propriedade comum dos condôminos, pois haverá espécie em que partes comuns (ruas, praças, áreas verdes e institucionais) não serão condominiais, mas públicas, cuja gestão deverá ser transferida ao *condomínio* (modalidade Loteamento Fechado) da mesma forma, *pode haver* espécie de Condomínio de Lotes em que via de passagem interna seja propriedade comum dos condôminos (modalidade Quadra Fechada)³³⁷;

³³⁷ V. Capítulo 3.

b) *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 (modalidade ou espécie Quadra Fechada).* Interpretação jusdêitica permite chamar atenção para a distinção entre o ato jurídico de instituição de Condomínio de Lotes e o negócio jurídico que o constitui;

c) *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística.* Interpretação jusdêitica permite impugnar Condomínio de Lotes em desacordo com princípios e regras de direito urbanístico e ou ambiental;

d) *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística, e o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador, quanto aos aspectos civis e registrários.* Submetida a interpretação jusdêitica, essa regra permite compreender que o CC/2002 utiliza a palavra *e* para elencar as seguintes possibilidades: - Condomínio de Lotes cujo empreendedor, respeitando a *legislação urbanística*, dedica-se a produzir lotes; e, - Condomínio de Lotes com incorporação imobiliária (expressão cunhada pelo presente trabalho, pelas razões expostas na subseção 5.6.1), cujo empreendedor-incorporador, respeitando a *legislação urbanística*, compromete-se a incorporar edificação com unidades autônomas submetidas a regime de condomínio edilício em lote produzido sob regime de Condomínio de Lotes;

e) *para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor, que se equipara ao loteador.* Interpretação dêitica permite extrair que não há como empreendedor furtar-se a não realizar as obras de infraestrutura básica de *loteamento*, em qualquer das modalidades de Condomínio de Lotes, por força de incidência sobre o instituto de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo e de legislação cível, registrária, tributária e consumerista; e,

f) *para todos os fins, portanto, as obrigações do incorporador equiparam-se as do loteador, no que tange ao dever de realizar a infraestrutura básica do Condomínio de Lotes, seja na modalidade Quadra Fechada, seja na modalidade Loteamento Fechado.*

A construção da norma jurídica, conforme escreve Gabriel, a partir do sistema de referência aqui exposto, perpassa quatro planos linguísticos que o Direito apresenta: a) os sistema da literalidade dos textos – plano da expressão; b) o sistema dos conteúdos de significação dos enunciados prescritivos – plano das significações; c) o conjunto articulado das

significações normativas – plano das normas jurídicas; e d) a organização das normas construídas no terceiro nível, ou seja, os vínculos de coordenação e de subordinação que se estabelecem entre regras jurídicas.³³⁸

Identificados os supramencionados aspectos juslinguísticos relativos ao tema sob estudo, passa-se, a seguir, ao estudo de *relações de subordinação* entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, ambiental e administrativa.

4.3 Condomínio de Lotes e relações de subordinação em face da legislação urbanística, ambiental e administrativa

O direito é composto por número finito, mas indeterminado, de enunciados jurídicos, mantendo, entre si, *relações de subordinação*.

De subordinação porque, em sentido vertical, o direito constitui-se de enunciados jurídicos distribuídos uns em lugares mais altos ou mais baixos do que outros. *Relações de subordinação* determinadas por um unificador comum que atribui ao conjunto característica de sistema.³³⁹

Independente do axioma segundo o qual componentes de sistema convergem para uma suposta norma fundamental, posta por ato de vontade de autoridade máxima e imaginária, o presente trabalho considera que o referido ponto central é a CRFB/1988, fundamento último de validade do sistema e da qual seus enunciados derivam.

Quanto à sua redação, admite Paulo de Barros Carvalho, “o legislador emprega, muitas vezes, a linguagem informativa ou expressiva, como forma de veicular suas mensagens”³⁴⁰. Tanto que, quando reciprocamente considerados, enunciados jurídicos apresentam heterogeneidade, conforme analisa Paulo de Barros Carvalho:

Seu [do legislador] discurso se organiza em sistema e, ainda que as unidades exerçam papéis diferentes na composição interna do conjunto (normas de conduta e normas de estrutura), todas elas exibem idêntica arquitetura formal. Há homogeneidade, mas homogeneidade sob o ângulo puramente sintático, uma vez que nos planos semântico e pragmático o que se dá é um forte grau de heterogeneidade, único **meio de que dispõe o legislador para cobrir a imensa e variável gama de situações sobre que deve incidir a regulação do direito**, na pluralidade extensiva e intensiva do real-social.³⁴¹ (Grifei.)

³³⁸ IVO, Gabriel. *O direito e a inevitabilidade do cerco da linguagem*, op. cit., p. 80.

³³⁹ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito: o constructivismo lógico-semântico*. São Paulo: Noeses, 2016, p. 639-640.

³⁴⁰ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 143.

³⁴¹ *Ibidem*, p. 143.

Heterogeneidade refletida em tantos subsistemas quanto os necessários para equacionar as situações que mereçam incidência da regulação do direito. Semanticamente, legislação cível apresenta determinado grau de heterogeneidade em relação a urbanística, que, por sua vez, é, pragmaticamente, heterogênea em face da ambiental. Importa saber como, no interior do sistema, seus princípios e regras relacionam-se para fins de efetivação do Condomínio de Lotes. Um dos modos é por meio de *relações de subordinação*, com esteio na verticalidade do sistema, cujos critérios de identificação são: - fundamentação e derivação; - competência; e, - força ilocucionária.

O critério de fundamentação e derivação traduz-se pela pirâmide kelseniana, representada por Aurora Tomazini de Carvalho nos termos que se seguem e no quais identifica o pressuposto de existência de enunciado jurídico:

Observando o sistema como um grande conjunto de enunciados prescritivos, uns derivados de outros e todos fundamentados na Constituição, surge a representação piramidal imaginada na obra de HANS KELSEN. (...) *Explicando*: (...) Logo abaixo [da Constituição], vêm as normas que se fundamentam na Constituição (ex.: leis, decretos legislativos, medidas provisórias, etc.). (...) Um pouco mais abaixo estão as normas produzidas com fundamento nas anteriores (ex.: decretos regulamentares, instruções normativas, portarias, atos administrativos, sentenças, contratos, etc.).³⁴²

Sobre pressuposto de existência de enunciado jurídico com fundamento em pirâmide, Aurora Tomazini de Carvalho assim o traduz: “Tendo-se em conta as **relações de subordinação**, observa-se que: (i) de baixo para cima as normas inferiores fundamentam-se formal e materialmente em normas superiores; e (ii) de cima para baixo, das regras superiores derivam as inferiores.”³⁴³ (Grifei.)

O critério de competência considera o sistema de repartição de poderes para encontrar, no ápice, o Poder Constituinte, seguido, logo abaixo, pelas emanções do Poder Legislativo, seguidas, em grau descendente, pelas do Poder Executivo e, mais abaixo, as do Poder Judiciário até, segundo Aurora Tomazini de Carvalho, “na base, as constituídas pelo Poder Privado”³⁴⁴.

O critério da força ilocucionária funda-se no ato de fala e exige retomar a teoria da linguagem para lembrar, ao lado de Fabiana del Padre Tomé, que sua primeira dimensão é a do agir: age-se, usando linguagem. São diversos os modos de ação que produzem atos de fala com funções diferentes, entre as quais o ato locucionário, “ato de dizer algo”, e ato ilocucionário, “ato de dizer algo, mediante o qual também se faz algo”. Tomé chama atenção para a força

³⁴² CARVALHO, *Curso de teoria geral do direito*, op. cit., p. 641-642.

³⁴³ *Ibidem*, p. 640.

³⁴⁴ *Ibidem*, p. 642.

ilocucionária do ato locucionário, pois, “como o ato ilocucionário não é, em muitos casos, explícito, sua força só pode ser verificada se considerado todo o contexto em que se insere” – esse é o modo de determinação do papel exercido pela linguagem. Ilocucionariedade é a propriedade do ato de fala que agrega a conteúdo proposicional de enunciado força de proibição ou obrigatoriedade. O critério da força ilocucionária autoriza estabelecer que: - o sistema jurídico põe à disposição de cada subsistema legislativo uma língua; e, - cada subsistema legislativo seleciona e atualiza essa língua, por meio de fala. Assim, legislação cível é fala, bem como legislação urbanística ou ambiental, e o sistema jurídico atribui maior força ilocucionária a um ato de fala em detrimento de outro. Isso, sem esquecer que princípios e regras que integram o sistema jurídico estão unidos pelo mesmo fundamento de validade, de modo que todo e qualquer princípio ou regra está, direta ou indiretamente, vinculado aos demais. Entretanto, uma coisa é estar vinculada a outra norma, outra, como adverte Tácio Lacerda Gama, “é a conexão entre normas jurídicas ocorrer de forma harmônica. Há situações em que não se pode aplicar uma norma sem violar o que prescreve outra, integrante do mesmo sistema jurídico”³⁴⁵.

Diante disso, Aurora Tomazini de Carvalho sugere que “para construirmos a estrutura hierárquica do ordenamento jurídico temos que conjugar harmonicamente todos os critérios delineados pelas regras que prescrevem como outras regras devem posicionar-se no sistema”³⁴⁶.

Aplicada ao instituto em tela, conjugação harmônica de critérios – a título de atividade hermenêutica – mostra que Condomínio de Lotes se subordina a legislação urbanística de maior força ilocucionária, apesar de, no critério de fundamentação, estarem no mesmo degrau da pirâmide. Assim é que se aplica, no que couber, ao Condomínio de Lotes o disposto, no CC/2002, sobre condomínio edilício, respeitada a legislação urbanística (CC/2002, art. 1.358-A, § 2º).

Conforme o critério de competência, Condomínio de Lotes – cuja instituição é disposição de Poder Privado – subordina-se a emanção do Poder Executivo, a quem cabe, por ato administrativo, aprovar plano de loteamento. Assim é que, nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979, antes de elaboração de projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar, instruindo o requerimento com planta do imóvel, ao Poder Executivo municipal que este defina diretrizes para uso do solo e traçado de lotes, sistema viário, espaços livres e áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário (art. 6º). Caberá ao Poder Executivo indicar, na planta, de acordo com as diretrizes de planejamento, além de ruas ou estradas existentes ou projetadas,

³⁴⁵ GAMA, Tácio Lacerda. *Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade*. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008, p. 169.

³⁴⁶ *Ibidem*, p. 643.

relacionadas com o loteamento pretendido, e traçado básico do sistema viário principal: - as áreas de uso público; - as faixas não edificáveis e as sanitárias; - os terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário; e, - as zonas de uso predominante da área, com indicação de usos compatíveis (art. 7º). A fase de definição de diretriz é a essência da proteção urbanística e ambiental. O recomendável é o município realizar o procedimento. Inclusive aquele, com menos de cinquenta mil habitantes ou cujo plano diretor contenha diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento, que a pode dispensar (art. 8º).

Quanto ao critério de fundamentação e derivação, Condomínio de Lotes subordina-se à Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB/1988 e estabelece diretrizes gerais da política urbana³⁴⁷. Restrições urbanísticas que materializam o texto normativo exigido pela CRFB/1988, nos seguintes termos:

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.³⁴⁸

Por sua vez, a ordenação constitucional urbanística estabelece *relações de subordinação*, pelo critério ilocucionário, com a ordenação constitucional ambiental, segundo a qual:

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.³⁴⁹

³⁴⁷ *Política urbana* é, para fins deste trabalho, a *política pública de cunho urbanístico* ou *política pública urbanística*. A explicação é dada por MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *Políticas públicas e planejamento urbanístico*. In: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein, MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, GREGO-SANTOS, Bruno. *Direito urbanístico: estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 243-248, p. 244-245: “A urbanização é um fenômeno que continua em amplo crescimento. Nas lições de José Afonso da Silva: ‘Empregase o termo *urbanização* para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.’ (...) A solução para a urbanização prematura e desenfreada está na *urbanificação*, ou seja, no processo de correção da urbanização. (...) As metas de urbanificação são fruto de estudos decorrentes de direcionamentos políticos – formas de enfrentamento de questões sensíveis da cidade. Aqui começa então a questão das políticas pública em matéria urbanística.”

³⁴⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>. Acesso em: 07 de abr. 2021.

³⁴⁹ *Ibidem*. Acesso em: 07 de abr. 2021.

Conjugação harmônica de critérios permite, pois, identificar, no sistema jurídico, *relações de subordinação*. Além disso, tal conjugação consubstancia-se como técnica hermenêutica cuja aplicação, tal como se viu, permite vislumbrar a posição hierárquica de Condomínio de Lotes em face da legislação urbanística e ambiental. Evidencia-se, assim, que ao conceito, acima alinhavado, de Condomínio de Lotes deve acrescentar-se: por força de *relações de subordinação*. De sorte que Condomínio de Lotes é ato jurídico de instituição que, no plano de validade, se submete, por força de *relações de subordinação*, a incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo.

Antes do próximo passo, pausa-se para estabelecer que *plano de validade* é empréstimo da escada ponteana e seus três planos, o de existência, o de validade e o de eficácia. O sentido de “plano de validade” preenche-se com conceitos e critérios propostos por Guastini, que, num primeiro momento, supõe que validade seja uma propriedade das normas e significa, em sentido forte, “pertinência’ a um sistema jurídico” e, em sentido fraco, “existência”. Ao lado disso, Guastini distingue validade de ato normativo, validade de disposição, validade de norma explícita e validade de norma implícita. Por fim, Guastini diz que “critério de validade dos atos normativos é a conformidade a meta-normas de competência e direito processual”, que “a validade de uma norma está condicionada pela sua não incompatibilidade com normas superiores (não meta-normas, mas, por assim dizer, super-normas)”, que “o critério de validade formal de uma disposição é a conformidade às metas-normas de competência e de direito processual não da própria disposição, evidentemente, mas do ato normativo que tal disposição produziu” e que “o critério de validade material de uma disposição é a capacidade de exprimir (ao menos) uma norma não incompatível com normas hierarquicamente superiores”.³⁵⁰

Tomando por base esses conceitos, Guastini estuda relações entre validade formal e validade material aplicadas a enunciado jurídico e, indiretamente, a disposição, nos seguintes termos:

Esses critérios, de fato, são totalmente independentes. A validade formal é uma condição nem suficiente nem necessária de validade material.

Em primeiro lugar, a validade formal não é condição suficiente da validade material de uma norma. Em outros termos, uma norma explícita que seja válida do ponto de vista formal pode, contudo, ser inválida do ponto de vista material. (...) E em certos casos, (...) a invalidade da norma reage sobre a disposição, invalidando também esta. Em segundo lugar, a validade formal não é, tampouco, condição necessária da validade material de uma norma. Em outras palavras, uma norma implícita – e por isso mesmo seguramente inválida sob o ponto de vista formal – pode, entretanto, ser válida do ponto de vista material.³⁵¹

³⁵⁰ GUASTINI, Riccardo. *Das fontes às normas*. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 271-283.

³⁵¹ *Ibidem*, p. 283-284.

Estabelecidas essas premissas, Guastini conclui que:

Há, portanto, uma espécie de relação hierárquica entre os dois critérios de validade: em caso de conflito entre eles, o critério material prevalece sobre o critério formal. Em outros termos, se uma certa norma é válida do ponto de vista seja formal seja material, não surge problema algum, mas...

(a) ... se uma norma (explícita) é válida do ponto de vista formal, mas – ao mesmo tempo – é inválida do ponto de vista material, é considerada *tout court* inválida; e,

(b) ... se uma norma (implícita) é inválida do ponto de vista formal, mas – ao mesmo tempo – é válida do ponto de vista material, é considerada *tout court* válida.

Pode-se dizer – nessa perspectiva – que a validade formal é uma validade “fraca”, enquanto a validade material é uma validade “forte”.³⁵²

Não é escopo do presente trabalho, explicitar, caso a caso, os liames teóricos de relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, ambiental e administrativa. No entanto, toma-se por evidente, até mesmo intuitivamente, que é a fraqueza da validade do Condomínio de Lotes que atrai a força da legislação que lhe impõe subordinação.

Posto isto, o próximo passo será em direção a *relações de coordenação* entre Condomínio de Lotes e legislação cível, registrária, tributária e consumerista.

4.4 Condomínio de Lotes e relações de coordenação em face da legislação cível, registrária, tributária e consumerista

Como se acaba de assinalar, Condomínio de Lotes é ato jurídico que, no plano de validade, se submete a incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo, por força de *relações de subordinação*.

Na investigação sobre *relações de subordinação*, asseverou-se que Condomínio de Lotes exhibe arquitetura formal idêntica à de demais enunciados jurídicos que compõem o sistema. Quanto a isso, “há homogeneidade”, explica Paulo de Barros Carvalho, “mas homogeneidade sob o ângulo puramente sintático”; no entanto, acrescenta, “nos planos semântico e pragmático o que se dá é um forte grau de heterogeneidade”³⁵³. Critérios de ordem semântica e pragmática estabelecem *relações de coordenação*, “em razão de uma completar o sentido da outra”, tal como pontua Aurora Tomazini de Carvalho³⁵⁴.

Ou seja, sentido das palavras que formam a expressão *condomínio de lotes* é apreendido tanto por *relações de subordinação*, quanto por *relações de coordenação*, que, por

³⁵² *Ibidem*, p. 284.

³⁵³ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 143.

³⁵⁴ CARVALHO, *Curso de teoria geral do direito*, op. cit., p. 644.

sua vez, determinam vínculos horizontais, acerca dos quais Aurora Tomazini de Carvalho ensina que:

A organização horizontal do direito rege-se também em função da matéria e da forma, mas não com base em critérios de fundamentação/derivação (subordinação), e sim sob o critério da complementação (semântica e pragmática). **Semanticamente as normas se complementam em razão da matéria e pragmaticamente em razão da forma.**³⁵⁵ (Grifei.)

Por exemplo, o significado de *ato de instituição* (art. 1.358-A, § 1º) é complementado pelo § 2º do art. 1.358-A e pelo art. 1.333, todos do CC/2002, enunciados estes que, por sua vez, estabelecem, entre si e em razão da matéria, *relações de coordenação*.³⁵⁶ Eis os enunciados do CC/2002 que justificam essa conclusão:

Art. 1.358-A. (...)

(...)

§ 2º **Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo**, respeitada a legislação urbanística.

Art. 1.333. A **convenção** que constitui o condomínio edilício deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção.

Parágrafo único. Para ser oponível contra terceiros, a **convenção** do condomínio deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

Art. 1.358-A. (...)

§ 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**.³⁵⁷ (Grifei.)

O mesmo art. 1.333 complementa, em razão da matéria, a Lei Federal nº 4.591/1964, que dispõe sobre condomínio em edificações e incorporações imobiliárias, que, por sua vez e também em relação à matéria, complementa o significado do § 1º do art. 1.358-A. Dessa sorte, por força de *relações de coordenação* quanto à matéria entre art. 1.333 do CC/2002 e Lei Federal nº 4.591/1964, Convenção de Condomínio é obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção. A regra do art. 1.333 impede interpretação que retire eficácia do § 2º do art. 9º da Lei Federal nº 4.591/1964, sob a alegação de que o § 1º do mesmo art. 9º condiciona a obrigatoriedade da convenção a seu registro no Cartório competente. Eis os enunciados que fundamentam esta conclusão:

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ O tema é desenvolvido no Capítulo 10.

³⁵⁷ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

CC/2002:

Art. 1.333. (...)

Parágrafo único. **Para ser oponível contra terceiros, a convenção do condomínio deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis.**³⁵⁸ (Grifei.)

Lei nº 4.591/1964:

Art. 9º (...)

§ 1º **Far-se-á o registro da Convenção no Registro de Imóveis**, bem como a averbação das suas eventuais alterações.

§ 2º **Considera-se aprovada, e obrigatória** para os proprietários de unidades, promitentes compradores, cessionários e promitentes cessionários, atuais e futuros, como para qualquer ocupante, a Convenção que reúna as assinaturas de titulares de direitos que representem, no mínimo, 2/3 das frações ideais que compõem o condomínio.³⁵⁹ (Grifei.)

CC/2002:

Art. 1.358-A. (...)

§ 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**.³⁶⁰ (Grifei.)

Retomando a investigação daquilo que pode afetar o sentido do § 1º do art. 1.358-A do CC/2002, identifica-se que do *ato de instituição* cabe registro imobiliário, de acordo, em razão da forma, com a Lei Federal nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos. Eis os enunciados que gravam tais *relações de coordenação*:

Lei nº 6.015/1973:

Art. 167. **No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos.**

I - o registro:

(...)

17) **das incorporações, instituições e convenções de condomínio.**

Art. 1.333. (...)

Parágrafo único. **Para ser oponível contra terceiros, a convenção do condomínio deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis.**³⁶¹ (Grifei.)

CC/2002:

Art. 1.358-A. (...)

§ 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**.³⁶² (Grifei.)

³⁵⁸ *Ibidem*.

³⁵⁹ BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.591-1964?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

³⁶⁰ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

³⁶¹ BRASIL. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

³⁶² BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

Mantendo foco no art. 1.358-A do CC/2002, tem-se que o sentido de seu *caput* mantém, em razão da forma, *relações de coordenação* com o CDC/1990, posto tratar-se de relação de consumo, exigindo: - enquadramento do empreendedor como fornecedor (art. 3º); - enquadramento do condômino, na condição de adquirente, como consumidor (art. 2º); e, - enquadramento de lote como produto (art. 3º, § 1º). A matéria será tratada em Capítulo específico, que, além desses pontos, debruçar-se-á sobre, entre outros aspectos de *relações de coordenação* entre art. 1.358-A do CC/2002 e CDC/1990, os seguintes: - responsabilização do empreendedor por defeito e vício do produto imobiliário (CDC/1990, art. 12 e art. 18); - vedação e cláusulas abusivas nos compromissos de compra e venda (art. 51 e seguintes); - vedação de práticas abusivas (art. 39, VII); - tutela coletiva em prol de condômino, na condição de adquirente; e, - tutela coletiva patrocinada pelo Ministério Público (art. 81, parágrafo único, III, e art. 82, I).

Pelo que se acaba de ver, aplicação de critérios de ordens semântica e pragmática a Condomínio de Lotes permite encontrar *relações de coordenação* em face de legislação cível, registrária, tributária e consumerista. De sorte que ao conceito de Condomínio de Lotes se deve acrescentar: por força de *relações de coordenação*. Condomínio de Lotes é, portanto, negócio jurídico que, no plano da eficácia, estabelece relação jurídica regida, por força de *relações de coordenação*, por legislação cível, registrária, tributária e consumerista, cujas consequências jurídicas serão observadas nos próximos Capítulos.

4.5 Da hermenêutica da Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º e art. 36-A, e do CC/2002, art. 1.358-A e parágrafos, sob a perspectiva das relações de coordenação e subordinação no ordenamento jurídico

Juarez Freitas escreve que decisão jurídica transcende à esfera da lógica formal e subsuntiva em termos dedutivos, pois formalismo não abarca fenômeno jurídico, ao menos em toda sua complexidade e extensão. A dialeticidade é inerente ao sistema jurídico e a ideia de que, em elaboração de silogismos de cunho dialético, eleição ou hierarquização de premissas ocupa lugar de destaque diversamente do que sucede em atuação de raciocínio sob prisma lógico-formal.³⁶³

Escolha determina construção lógica. Eis a dialeticidade presente, justamente, no momento-chave de hierarquização desta ou daquela assertiva como premissa maior ou premissa

³⁶³ FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010, p. 53.

menor, sem desprezo à importância do termo médio. O resto – a conclusão – sobrevém ou deve sobrevir, por mero acréscimo, como implícita consequência da escolha feita.³⁶⁴

Pela teoria estruturante do direito ou da norma, elaborada por Friedrich Müller, a partir da metódica estruturante é possível esquadriñar norma a partir de nova perspectiva, mediante a qual passa a inexistir cisão entre estudo do direito e própria realidade.³⁶⁵ A prescrição juspositiva é, apenas, o ponto de partida na estruturação da norma, visto que a prescrição literal serve, em regra, para a elaboração do programa de norma.³⁶⁶

O texto da norma não é a própria norma jurídica, não é elemento conceitual da norma jurídica, mas configura o dado de entrada (*input*) mais importante ao lado do caso a ser decidido juridicamente, no processo de concretização da norma.³⁶⁷ A norma surge como produto mediado pela linguagem a partir da concretização do texto normativo.

Não há raciocínio criado para um direito puro desassociado da realidade isso porque a realidade é elemento integrante da composição da norma jurídica (âmbito normativo) em conjunto com os dados linguísticos representados pelo programa normativo.³⁶⁸

O acesso hermenêutico ao direito permite a superação de uma visão obsoleta do positivismo legalista para o qual o *law in the books* já seria a norma, prontamente disponível a ser aplicada na solução de um caso jurídico mediante silogismo.

Posto isto, passemos à leitura e a interpretação dos artigos da Lei Federal nº 6.766/1979 e do CC/2002, a seguir.

O art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe que:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).³⁶⁹

³⁶⁴ *Ibidem*, p. 53.

³⁶⁵ MÜLLER, Friedrich. *O novo paradigma do direito*. Introdução à teoria e metódico estruturante do direito. 3. ed. São Paulo: RT, 2013, p. 11.

³⁶⁶ ABOUD, Georges; NERY JR, Nelson. *Direito Constitucional Brasileiro*. São Paulo: RT, 2017, p. 131.

³⁶⁷ MÜLLER, *O novo paradigma do direito*, op. cit., p. 99.

³⁶⁸ ABOUD; NERY JR. *Direito constitucional brasileiro*, op. cit., p. 131-132.

³⁶⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979?OpenDocument. Acesso em 29 abr. 2021.

O art. 4º da Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe que:

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

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).³⁷⁰

Por outro lado, o art. 36-A da Lei Federal nº 6.766/1979 dispõe que:

Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, desde que não tenham fins lucrativos, bem como pelas entidades civis organizadas em função da solidariedade de interesses coletivos desse público com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, visando à valorização dos imóveis que compõem o empreendimento, tendo em vista a sua natureza jurídica, vinculam-se, por critérios de afinidade, similitude e conexão, à atividade de administração de imóveis. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).³⁷¹

Por sua vez dispõe o art. 1358-A do CC e respectivos parágrafos:

Art. 1.358-A. Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes: (Redação dada Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

I - o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística; e (Incluído Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

II - o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador quanto aos aspectos civis e registrários. (Incluído Pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021)

§ 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)³⁷²

³⁷⁰ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.*, acesso em 29 abr. 2021

³⁷¹ BRASIL, *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.*, acesso em 29 abr. 2021.

³⁷² BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para assuntos jurídicos. Brasília, DF. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.406-2002?OpenDocument. Acesso em: 29 abr. 2021.

A hermenêutica dos dispositivos legais acima transcritos, sob aspectos ou fundamentos diferentes, de certa forma, está sendo realizada em todos os Capítulos da presente pesquisa, assinalando-se que:

1º) dependendo da perspectiva, do momento, dos sujeitos e da abrangência, há relação, ao mesmo tempo, de coordenação e de subordinação, entre várias leis que se relacionam a Condomínio de Lotes, compreendido como parcelamento especial do solo, legislações essas estudadas nos Capítulos 6, 7, 8 e 9³⁷³;

2º) dependendo da perspectiva, há relação de coordenação entre as próprias normas internas de cada lei anteriormente transcrita (intranormativo), uma vez que, por exemplo, Condomínio de Lote (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º) relaciona-se diretamente com loteamento fechado (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º), sendo essa modalidade daquele, conforme exposto nos Capítulos 2, 3 e 5;

3º) há relação de coordenação intranormativa entre o §7º (Condomínio de Lotes) e 8º (Loteamento Fechado) pois ambos estão vinculados ao caput do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre as modalidades de parcelamento do solo, que são: a) loteamento convencional ou aberto; b) desmembramento; c) parcelamento do solo especial, que é Condomínio de Lotes, que se subdivide nas espécies Loteamento Fechado e Quadra Fechada;

4º) da relação de coordenação intranormativa da Lei Federal nº 6.766/1979, concernente ao art. 4º, caput, que determina requisitos para loteamentos, e o § 4º do próprio art. 4º, ao dispor sobre limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana em Condomínio de Lotes, impõe a conclusão lógico-dedutiva de que Loteamento Fechado previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979 é uma das modalidades daquele (Condomínio de Lotes);

5º) Condomínio de Lotes está previsto no art. 1.358-A do CC/2002 e no § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979. No CC/2002, refere-se às relações civis e privadas entre adquirentes de lotes e entre estes e loteadores. Da leitura em conjunto dos dispositivos correspondentes do CC/2002 e da Lei Federal nº 6.766/1979 resulta a relação de subordinação do Condomínio de Lotes ao direito urbanístico, ou seja, trata-se de instituto do Direito Urbanístico que possui relações de coordenação com o Direito Civil e outros ramos do direito, tais como o Direito Administrativo, o Direito Tributário e o Direito do Consumidor (v.

³⁷³ SILVA, Aurélio Joaquim. O condomínio de lotes à luz do construtivismo lógico-semântico. In: CARVALHO, Paulo de Barros; LINS, Robson Maia (Org.). Temas atuais do Direito à luz do construtivismo lógico-semântico. Londrina: 2018, p. 59-83.

Capítulos 11, 12 e 13). As relações civis dizem respeito aos adquirentes e loteadores ou empreendedores e não ao instituto do Condomínio de Lotes em si;

6º) Loteamento Fechado, previsto no §8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, é uma espécie de Condomínio de Lotes (v. subseção 2.4.6), pois, afinal, também é regulado, internamente, por uma convenção de condomínio peculiar (v. seção 2.6 e Capítulo 10). Diferem-se, juridicamente, ato de instituição, convenção de condomínio e associação de moradores, cada qual com finalidade própria (v. Capítulo 10). Por meio de projeto e plano de loteamento fechado, aprovado por Município, institui-se Loteamento Fechado. A associação de Moradores fará a gestão (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 36-A), cujo presidente equivale a síndico, em condomínio edilício. A convenção de condomínio regulará convivência, direitos, deveres e responsabilidades dos condôminos ou adquirentes dos lotes no Loteamento Fechado, elaborada por aplicação analógica dos arts. 1.333 a 1337 do CC/2002 e arts. 9º a 11 da Lei Federal nº 4.591/1964;

7º) Quadra Fechada, como modalidade de Condomínio de Lotes (v. seções 2.9 e 3.8 e subseção 3.9.1), assemelha-se, mas não é igual, a condomínio edilício (v. Capítulo 10), por isso se fala, mesmo nessa modalidade, em relações de coordenação e de subordinação entre legislação civil e urbanística. Tanto não é igual a condomínio edilício que, em Quadra Fechada, podem existir lotes sem construção, com matrículas próprias e individualizadas. Já no condomínio edilício a edificação está vinculada à unidade imobiliária em si (por exemplo, apartamentos, salas *etc.*). Há uma aproximação, semelhança em alguns aspectos, tais como a fração ideal das áreas comuns que passam a integrar as unidades (lotes) e sobre elas (as frações ideais que integram os lotes) também incidirá IPTU e ITBI (v. Capítulo 12 e respectivos seções);

8º) em todas as modalidades de Condomínio de Lotes devem ser observadas a legislação urbanística, ambiental, o patrimônio histórico, paisagístico e turístico, numa relação de subordinação (v. Capítulos 6, 7, 8 e 9);

9º) há relação de coordenação e subordinação com o Direito do Consumidor, pois todo lote é produto, nos termos do § 1º do art. 2º do Código do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990), e, em se tratando de relação de consumo, subordina-se às normas e princípios consumeristas e tutela jurisdicional coletiva (v. capítulo 13);

10) há relação de coordenação com o Direito Tributário, pois, de acordo com a modalidade, espécie ou subespécie de Condomínio de Lotes, serão diferentes natureza e base de cálculos dos tributos incidentes (v. capítulo 12);

11) há, por fim, relação de coordenação com o processo coletivo, em vista dos direitos coletivos a serem tutelados, nos aspectos supraindividuais e metaindividuais, tais como

o direito do consumidor, o meio ambiente, a ordem urbanística, a moralidade administrativa (v. capítulo 13).

O próximo passo será estudar Condomínio de Lotes no sistema jurídico brasileiro, começando pela distinção tradicional entre comunhão, compropriedade e condomínio e a acepção diferenciada que o termo condomínio adquiriu diante da evolução histórica (v. seção 2.6), perpassando pelos fundamentos constitucionais e as diretrizes teóricas do CC/2002 que direcionam a compreensão e interpretação do fenômeno jurídico ora objeto de estudo.

5 CONDOMÍNIO DE LOTES, NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

Lei é uma das grandes forças civilizadoras e o desenvolvimento da civilização esteve, geralmente, vinculado ao gradual desenvolvimento de um sistema de normas legais, em conjunto com os mecanismos para sua observância regular e efetiva.³⁷⁴

Para entender a propriedade contemporânea há necessidade de superar a impostação clássica e constatar que o interesse do proprietário não é objeto central da tutela, mas, apenas, um interesse protegido, num quadro complexo de outros interesses contrastantes, que o ordenamento reconhece e também tutela com mecanismos similares àqueles postos anteriormente a serviço do *dominus*.³⁷⁵ A propriedade é, pois, o direito real fundamental que tem por conteúdo a faculdade de gozo pleno e exclusivo da coisa por parte do proprietário, com os limites, os ônus e as obrigações específicas estabelecidas no ordenamento jurídico.³⁷⁶

Define-se propriedade como relação jurídica complexa cujo conteúdo é integrado pelas faculdades de uso, gozo e disposição da coisa por parte do proprietário, subordinadas à função social e com correlatos deveres, ônus e obrigações em relação a terceiros, à sociedade e ao poder público.

O presente Capítulo analisa Condomínio de Lotes em face do sistema jurídico, tendo a Constituição da República como vértice do sistema jurídico, cômico de que a propriedade é uma relação jurídica complexa³⁷⁷ e, na atualidade, se define a partir da Constituição e não do Código Civil³⁷⁸, que apenas regula as relações jurídicas civis da propriedade.

Para tanto, em primeiro lugar, apresentam-se os fundamentos constitucionais do Condomínio de Lotes e, a seguir, tratam-se de distinções entre comunhão, compropriedade e condomínio e evolução histórica desses termos. O capítulo 2, dedica-se a aprofundar o estudo de tais termos sob outros ângulos e perspectivas, observada sua evolução histórica até Caio Mário da Silva Pereira, que compreendeu e definiu a natureza jurídica do condomínio edilício.³⁷⁹

A seguir, discorre-se sobre o tratamento que CC/2002 e Lei Federal nº 6.766/1979 conferem ao instituto.

³⁷⁴ LLOYD, Dennis. *A ideia de lei*. Trad. Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1985, p.9.

³⁷⁵ LOREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 46.

³⁷⁶ *Ibidem*, p. 49.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 43-52.

³⁷⁸ SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 69.

³⁷⁹ PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Condomínio e incorporações*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 21-96.

Aborda-se o art. 1.358-A do CC/2002 como norma geral impulsionada pelos arts. 182 e 225 da CRFB/1988, para compreender Condomínio de Lotes em face de: - legislação urbanística; - legislação ambiental; e, - legislação municipal.

Observa Caio Mário da Silva Pereira que cada período histórico trava luta com problemas específicos, que bem podem ser apontados como características especiais da época. E o jurista, atraído por tais questões, é chamado a dar-lhes solução, polarizados suas atenções e seus estudos no meneio dos elementos técnicos, hábeis a proporcionar seu equacionamento.³⁸⁰

O mundo histórico é o mundo da concretização dos valores. É na história que se encontram os valores autônomos, humanos. A cultura é o complexo rico e multifacetado reino da criação humana, animando coisas com sentido e significado. O processo cultural, implicando a ideia de valor, não pode ser, no plano do Direito, enquanto fato histórico, mais do que desenvolvimento no sentido do justo.³⁸¹

O fenômeno jurídico é fenômeno cultural e todo fenômeno cultural caracteriza-se por ser um pedaço da realidade à qual adere um significado.³⁸²

A verdade de uma ideia (ou de uma teoria) consiste em sua coincidência com as leis do pensamento e com a matéria a que se refere. Em compensação, a retidão de um pensamento (ou de uma teoria) consiste no fato de ser comprovada na ordem de uma matéria, ou seja, na obtenção de resultados satisfatórios.³⁸³

O Direito Positivo é realidade histórico-cultural que é a exteriorização do Logos como razão jurídica. Há, pois, uma lógica jurídica que consiste na doutrina das conexões, dos princípios e dos métodos próprios do sentido do Direito.³⁸⁴

A seguir, estuda-se o termo condomínio que passou por longa evolução como realidade histórico-cultural para explicar e compreender o instituto Condomínio de Lotes como parcelamento do solo especial, inserido no Código Civil e na Lei Federal nº 6.766/1979, lembrando que fora estudado no Capítulo 2 o seu processo de evolução histórica no pensamento jurídico, na jurisprudência e na realidade social brasileira.

5.1 Fundamentos constitucionais do Condomínio de Lotes

O direito civil-constitucional é definido como a corrente metodológica que defende a necessidade de permanente releitura do direito civil à luz da Constituição. Não se trata, apenas,

³⁸⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 57.

³⁸¹ REALE, Miguel. *Fundamentos do direito*. 2. ed. São Paulo: 1972, p. 187.

³⁸² *Ibidem*, p. 184.

³⁸³ *Ibidem*, p. 189.

³⁸⁴ *Ibidem*, p. 186.

de recorrer à Constituição para interpretar as normas ordinárias do direito civil (aplicação indireta da Constituição), mas, também, de reconhecer que as normas constitucionais podem e devem ser diretamente aplicadas às relações estabelecidas entre particulares. Não importa se a Constituição é aplicada de modo direto ou indireto. Importa obter a máxima realização dos valores constitucionais no campo das relações privadas.³⁸⁵

O direito civil-constitucional não é o conjunto de normas constitucionais que cuida do direito civil, nem se trata, tampouco, de tentativa de esvaziar o direito civil, transferindo alguns de seus temas para o campo do direito constitucional. Trata-se, ao contrário, de superar a segregação entre Constituição e o direito civil, remodelando os institutos a partir das diretrizes constitucionais, em especial dos valores fundamentais do ordenamento jurídico.³⁸⁶

Como assinalado na seção 3.6, o direito civil disciplina a propriedade funcionalizada pela Constituição, que lhe dá novo conceito, e, numa relação jurídica complexa, regula as relações civis a ela pertinentes. Só valem, no âmbito das relações civis, as disposições do Código Civil que estabelecem as faculdades de usar, gozar e dispor de bens (CC/2002, art. 1.228), bem como a plenitude da propriedade e seu caráter exclusivo (CC/2002, art. 1.231).

Como já se observou na seção 3.6, houve uma transformação interna do conceito de propriedade, surgindo nova concepção sobre ela ao se estabelecer, expressamente, que a propriedade atenderá a sua função social.³⁸⁷ Não se estava, simplesmente, preordenando fundamentos a limitações, obrigações e ônus relativamente a propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação; um princípio que condiciona a propriedade como um todo, não apenas o seu exercício. Introduziu-se, na esfera interna do direito de propriedade, um interesse que pode não coincidir com o do proprietário, um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre seu próprio conteúdo.

A propriedade urbana é mais aberta a inovações, tanto porque desprendida de tradição vetusta, como porque a educação do homem cidadão é mais fácil e, conseqüentemente, mais acessível a inovações, tendo, nas cidades, surgido mais cedo e mais pesado o impacto da necessidade de soluções para os problemas.³⁸⁸

³⁸⁵ SHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: 2018, p. 53. PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao Direito Civil constitucional*. Trad. Maria Cristina de Cicco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 09-12.

³⁸⁶ *Ibidem*, p. 09-12.

³⁸⁷ MACEDO, Paulo César Machado de. A função social da propriedade no novo Código Civil. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 129-140.

³⁸⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 45.

Em relação à propriedade urbana, a função social é um preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem alcance mais intenso de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício. Dessa forma, cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade de proprietário, por meio da ordenação do conteúdo do direito.³⁸⁹

Deve haver equilíbrio entre interesse privado e interesse público decorrente da função social da propriedade urbana a orientar a utilização do bem e predeterminar seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. O interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, pois a estrutura interna do direito de propriedade é aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.³⁹⁰

Os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana ou com finalidade urbana são determinados pelo Direito Urbanístico, pois o direito de propriedade urbana está submetido à função pública do urbanismo³⁹¹; é por isso que, apesar de o instituto do Condomínio de Lotes estar positivado no art. 1.358-A do CC/2002, não está disciplinado apenas por este Código que tão-somente regula relações civis a ela pertinentes. Portanto, regulação do Condomínio de Lotes, havendo destinação urbana, ainda que localizado na zona rural, sob a modalidade de Loteamento Fechado, será feita pelo Direito Urbanístico e demais ramos do direito que sobre o mesmo incide, sob o crivo de sua função social.

Cumprir explicitar a distinção entre estrutura (como funciona) e função (para que serve) de instituto jurídico, reconhecendo nesse último aspecto a verdadeira justificativa da sua proteção no ordenamento. Função é a razão genética do instituto e, por isso mesmo, seu real elemento caracterizador. Função corresponde ao interesse do ordenamento jurídico em proteger por meio de determinado instituto jurídico, e, por essa razão, predetermina sua estrutura.³⁹² Portanto, a função social do Condomínio de Lotes deve predeterminar sua estrutura, como temos demonstrado ao longo deste trabalho, que o compreende como parcelamento do solo especial e não como condomínio edilício.

Conceito e classificação de Condomínio de Lotes apresentados na presente pesquisa têm como norte dar cumprimento à sua função social, à sua efetividade, à segurança jurídica, à

³⁸⁹ *Ibidem*, p. 73-74.

³⁹⁰ *Ibidem*, p. 72.

³⁹¹ *Ibidem*, p. 72.

³⁹² SHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: 2018, p. 57-58.

proteção dos direitos coletivos e à prevenção de litígios, mediante ordenação do solo urbano pelo município e pelos instrumentos do direito urbanístico previstos na legislação.

Na seção 2.1, observou-se que *sistema jurídico* é o conjunto de regras e princípios de Direito Positivo, estaticamente considerado, e *ordenamento jurídico* é a série de sucessivos *sistemas jurídicos*, que se alteram, expandem-se e evoluem no tempo e no espaço.

O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto e em seu condicionamento recíproco. Análise isolada, unilateral, que leve em conta apenas um ou outro aspecto, não se afigura em condições de fornecer resposta adequada à questão.³⁹³

Para aquele que contempla apenas a ordenação jurídica, a norma está em vigor ou está derogada. Não há outra possibilidade. Por outro lado, quem considera, exclusivamente, a realidade política e social ou não consegue perceber o problema na sua totalidade, ou será levado a ignorar, simplesmente, o significado da ordenação jurídica.³⁹⁴

A partir desse prisma, o presente Capítulo 5, observando os mesmos passos trilhados por Caio Mário da Silva Pereira³⁹⁵, quando tratou de definir a natureza jurídica do condomínio edilício, tomando-o como nova forma de propriedade e condomínio especial, mas por outros meios, fundamentos, estilo e contexto social, define Condomínio de Lotes não como espécie de condomínio edilício como muitos o fazem, mas como parcelamento do solo especial que se organiza sob forma condominial peculiar³⁹⁶ possuindo modalidades distintas, havendo uma delas que se aproxima, mas não é idêntica, ao condomínio edilício: a Quadra Fechada.³⁹⁷

5.1.1 Condomínio de Lotes, interpretação, integração e aplicação da legislação incidente

Distingue-se interpretação de norma jurídica de integração do direito. Interpretação está voltada a desvendar significado de norma já existente; integração é atividade dirigida a supressão de lacuna do ordenamento jurídico, ou seja, de ausência de qualquer norma apta a reger determinada situação concreta.³⁹⁸

³⁹³ HESSE, Konrad. A força normativa da constituição. (trad.) Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991, p. 13-15.

³⁹⁴ *Ibidem*, p. 13-15.

³⁹⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 21-96.

³⁹⁶ V. seções 3.5 a 3.14.

³⁹⁷ V. subseção 3.9.1

³⁹⁸ SCHREIBER, Anderson. Manual de direito civil contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 79-83. AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 126-127.

Diante de lacuna, por falta de lei, fonte principal do direito, ao intérprete compete recorrer a fontes subsidiárias ou supletivas do direito: (a) analogia (*analogia legis*), (b) costumes e (c) princípios gerais do direito (*analogia iuris*), tal qual determina o art. 4º da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro.

Condomínio de Lotes é realidade, na sociedade brasileira, há várias décadas, e, portanto, reconhecido pelo costume, pela prática, que é uma das formas de integração do direito. Costume representa prática reiterada percebida no meio social como regra de comportamento. A doutrina define costume como observância constante de norma jurídica não baseada em lei escrita. Identificam-se, no costume, dois elementos constitutivos: (a) o elemento interno, que consiste na convicção geral de que a observância daquela prática costumeira é necessária para o adequado disciplinamento das condutas individuais (*opinio necessitatis*); e (b) o elemento externo, consubstanciado em sua repetição na vida social, pois costume não é fato isolado, mas sim prática de "formação lenta e sedimentária", exigindo frequência e diuturnidade. Registre-se que, ainda que presentes os elementos interno e externo, costume não assume força vinculante, se for contrário à lei. Não se admite, em outras palavras, costume *contra legem*, nem costume de não observar uma lei pode ser invocado para infirmá-la. Alegação de que certa lei não é cumprida ou "não pegou" não serve, portanto, para afastar seu caráter obrigatório. Assume, apenas, relevância jurídica costume *praeter legem* (à margem da lei) ou *secundum legem* (de acordo com a lei) - sendo este último de discutível utilidade diante da própria existência da previsão legal em igual sentido e seus defensores reservam para ele o papel de mero complemento da lei ou de subsídio para sua interpretação.³⁹⁹

Condomínio de Lotes fora, inicialmente, construído pelo exercício da autonomia privada, na conjunção entre loteamento convencional ou aberto e regras normativas internas (convenção) do condomínio edilício, cuja prática, em várias décadas, pode considerar-se como costume *praeter legem* e *secundum legem*, conforme se expôs no Capítulo 2. Utilizou-se, também, de *analogia juris* e, atualmente, vale-se de analogia legis. Além disso, existem inúmeras leis municipais disciplinando o instituto por denominações diferentes.

Analogia juris é utilização de recursos de princípios gerais do direito sobre campos mais vastos e sobre os mais variados elementos. Abstrai-se a lógica daquilo que constitui substrato de diversas normas de direito positivo. Parte-se de pluralidade de normas jurídicas e,

³⁹⁹ BEVILÁQUA, Clovis. *Teoria geral do direito civil*. 7ed. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1955, p. 23.

com base nelas, por indução, chega-se a um princípio aplicável ao caso, não previsto em qualquer hipótese legal.⁴⁰⁰⁻⁴⁰¹

Condomínio de Lotes, pois, que a princípio era implementado valendo-se do princípio da autonomia privada e da interpretação e aplicação de disposições conjugadas da Lei Federal nº 6.766/1979 e da Lei Federal nº 4.591/1964 (*analogia juris*) e por leis municipais esparsas pelo Brasil, foi positivado com o acréscimo do art. 1.358-A ao Código Civil, pela Lei Federal nº 13.465/2017. Sua implementação, entretanto, necessitará de *analogia legis*, uma vez que os novos dispositivos insertos no Código Civil expressamente o afirmam.

Dispõe o Código Civil/2002, art. 1.358-A, § 2º, que, respeitada a legislação urbanística, “aplica-se, no que couber,⁴⁰² ao condomínio de lotes o disposto [no próprio Código Civil/2002] sobre condomínio edilício”. Trata-se de *analogia legis*.

A *analogia legis* consiste em aplicação de lei a casos por ela não regulados, mas nos quais há identidade de razão, semelhança de motivo. “*Ubi eadem est legis ratio, ibi eadem legis dispositivo*” (onde se verifica a mesma razão da lei, deve haver a mesma disposição legal).⁴⁰³

Para atribuir a caso não regulamentado as mesmas consequências jurídicas atribuídas a caso regulamentado semelhante, é preciso que, entre os dois, não exista semelhança qualquer, mas relevante. É preciso ascender dos dois casos uma qualidade comum a ambos, que seja, ao mesmo tempo, a razão suficiente pela qual ao caso regulamentado foram atribuídas aquelas e não outras consequências.⁴⁰⁴

A expressão “aplica-se, no que couber” contida no Código Civil/2002, art. 1.358-A, § 2º, é um raciocínio por analogia ou *a simili*. Ou seja, em alguns aspectos pode ocorrer, em menor ou maior grau, a incidência do regime jurídico do condomínio edilício no Condomínio de Lotes. Exemplo é o aproveitamento da ideia de convenção que tanto é utilizada pelo condomínio edilício quanto pelo Condomínio de Lotes, em todas as suas modalidades ou espécies, inclusive no Loteamento Fechado. Outro exemplo, é a ideia de compropriedade nas áreas comuns, que existe tanto no condomínio edilício quanto na modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes.

Cumprе assinalar que, atualmente, a doutrina é unânime em reconhecer que os princípios constitucionais são normas jurídicas hierarquicamente superiores às normas contidas

⁴⁰⁰ AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 126-127.

⁴⁰¹ BEVILÁQUA, Clovis. *Teoria geral do direito civil*. 7ed. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1955, p. 35.

⁴⁰² A expressão “aplica-se, no que couber”, é um raciocínio por analogia ou *a simili*.

⁴⁰³ BEVILÁQUA, Clóvis. *Teoria geral do direito civil*. 7ed. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1955, p. 35.

⁴⁰⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. Trad. Maria Celeste Cordeiro. Leite Codeiro. Brasília-São Paulo: UNB/Polis, 1991, p. 153-154.

na codificação civil e que o Código Civil deve ser interpretado e aplicado à luz das normas constitucionais. Reconhecimento da normatividade de princípios constitucionais não apenas afasta o caráter subsidiário de sua aplicação, mas exige revisão crítica de toda a temática da integração de lacunas.⁴⁰⁵

Os princípios constitucionais aplicam-se independentemente da intermediação do legislador. Não há que se cogitar, em qualquer hipótese, de lacuna no ordenamento jurídico. Ainda que haja omissão do legislador ordinário, cumpre ao intérprete extrair diretamente das normas constitucionais a solução do caso concreto. Restando superada a concepção segundo a qual atividade de intérprete limita-se à subsunção mecânica da situação fática à lei e interpretação, passando a exprimir aplicação do ordenamento como um todo para solução de conflito de interesses concretos, o problema da omissão do legislador ordinário resolve-se no âmbito da própria interpretação.

Daí a lição de Pietro Perlingieri, para quem, em perspectiva hermenêutica, ao se individuar a normatividade mais adequada ao caso, é difícil separar hipóteses previstas tipicamente pela lei das não previstas, o que conduz à conclusão de que, nesse sentido, a interpretação é sempre analógica. O papel do intérprete, em conclusão, não é, em qualquer hipótese, subsumir, mecanicamente, situações fáticas a comandos regulamentares, mas individuar a resposta dada pelo ordenamento jurídico inteiro a certo problema concreto, buscando a máxima concretização dos valores constitucionais.⁴⁰⁶ Portanto, na atualidade, integração, interpretação e aplicação do direito deixam de ser vistos como procedimentos mentais estanques, separados por rígidas fronteiras, para autêntica e unitária interpretação aplicativa.⁴⁰⁷

O raciocínio por analogia será também utilizado para a construção da ideia de Condomínio de Lotes, nos tópicos seguintes, ao se abordar condomínio geral, compropriedade, parcelamento do solo, condomínio edilício e incorporação imobiliária, em continuidade evolutiva na doutrina jurídica, que se vai elaborando a partir de conceitos tradicionais, passando pelo condomínio edilício, e alcançando uma nova e distinta figura jurídica, que é o Condomínio de Lotes.

5.2 Comunhão, compropriedade e condomínio

⁴⁰⁵ SCHREIBER, Anderson. Manual de direito civil contemporâneo. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 79-83.

⁴⁰⁶ PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil* – introdução ao direito civil constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.72.

⁴⁰⁷ TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e relações de direito civil na experiência brasileira. In: *Temas de direito civil*, t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, 25.

Para aprofundar a compreensão da evolução histórica do termo condomínio, estudado no capítulo 2, diante da resignificação que este passa a ter quando acoplado a lote (v. seção 2.6), fazem-se os estudos teóricos constantes nos tópicos seguintes.

Ressalte-se que todo instituto jurídico consome tempo prolongado de elaboração.⁴⁰⁸ Por vezes, um acontecimento precipita formação de corrente de pensamento ou determina adoção de critério até então mantido em quadro de linhas indefinidas.⁴⁰⁹ Não fora diferente com o instituto Condomínio de Lotes, que vem passando por evolução, nestas últimas décadas, no Brasil, sendo figura presente em todo país e em incontáveis legislações municipais com denominações e formas diversas de regulação.

O instituto do condomínio geral, comum ou ordinário, distingue-se do condomínio edilício, que, por sua vez, também se distingue do Condomínio de Lotes, cujos institutos foram sendo elaborados ao longo de muito tempo e sob épocas distintas.

O estudo do instituto do condomínio comum ou ordinário será promovido, a seguir, para os fins de acentuar a compreensão de sua evolução histórica, apresentando a posição doutrinária firmada em: - em 1877, por Lafayette Rodrigues Pereira (1834-1917), em *Direito das coisas*, na edição de 2003, atualizada conforme o Código Civil de 2002, por Ricardo Rodrigues Gama; - em 1900, por Orlando Gomes (1909-1988), na 10ª edição de *Direito civil: direitos reais*; - em 1956, por Eduardo Espínola (1875-1968), em *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*; e, - em 2005, por Sílvio de Salvo Venosa (1945-), na 5ª edição do volume 5 – direitos reais – da coleção *Direito civil*.

Após, faz-se o estudo do condomínio edilício a partir da obra *Condomínio e incorporações* de Caio Mario da Silva Pereira⁴¹⁰, distinguindo-o do Condomínio de Lotes.

5.2.1 Condomínio, por Lafayette Rodrigues Pereira

Domínio é poder exclusivo; não pertence, ao mesmo tempo, a duas ou mais pessoas. “Mas”, observa Lafayette Rodrigues Pereira, “pode a propriedade de uma mesma coisa pertencer em *comum* a diversos, tendo cada uma parte *ideal*” (*pro indiviso*). Desse pertencimento *em comum*, Lafayette abstrai conclusão segundo a qual “o estado de comunhão pode resultar de contrato (...) de sucessão legítima ou testamentária (...) de fato incidental, como a confusão de limites”⁴¹¹.

⁴⁰⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 62.

⁴⁰⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 62.

⁴¹⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

⁴¹¹ PEREIRA, Lafayette Rodrigues. *Direito das coisas*. Campinas: Russel, 2003, p. 108.

“Nesta relação de direito a propriedade toma a denominação *compropriedade*, *condomínio*”, conceitua Lafayette Rodrigues Pereira.⁴¹²

É, portanto, possível dizer que, segundo Lafayette Rodrigues Pereira, *comunhão* é a situação em que o direito pertence a duas ou mais pessoas e *condomínio* é o direito de propriedade que caiba a várias pessoas. Nesse caso, a mesma coisa pertence a, pelo menos, duas pessoas, cabendo, idealmente, a cada uma delas direito igual sobre o todo e sobre cada uma de suas partes.

5.2.2 Condomínio, por Orlando Gomes

Ao estudar condomínio tradicional, comum ou geral, Orlando Gomes leciona que:

A mesma coisa pode ser objeto de direito real pertencente simultaneamente a várias pessoas. Nesse caso, a relação jurídica tem *sujeito plural*, caracterizando-se pela *indivisão* do objeto e *divisão* dos sujeitos. É o direito sobre a coisa que se reparte entre diversas pessoas.

Esse fenômeno de concorrência de direitos iguais ocorre mais clara e frequentemente na *propriedade*. Toma, então, o nome de *condomínio* ou *compropriedade*, mas também se verifica, embora mais raramente, em outros direitos reais, como (...) o usufruto.

Encarado em seu aspecto objetivo, isto é, em relação à coisa, chama-se *indivisão*. Visto sob o aspecto subjetivo, isto é, em relação aos sujeitos titulares do direito, denomina-se *comunhão*.

A *indivisão* é, assim, o estado em que se encontra uma coisa sobre a qual várias pessoas têm direitos concorrentes. A *comunhão*, a situação jurídica em que o mesmo direito sobre determinada coisa compete a diferentes sujeitos.⁴¹³

Orlando Gomes arremata, pontuando que se atribui o nome genérico de *comunhão* à situação jurídica de concorrência de direitos iguais na mesma coisa e o nome particular de *condomínio* quando a coisa indivisa tem vários proprietários, simultânea e concorrentemente.⁴¹⁴

Portanto, segundo Orlando Gomes, concorrência de direitos iguais em *propriedade* chama-se *condomínio* ou *compropriedade*. Nesse aspecto, concorda com Eduardo Espínola para quem propriedade comum pode ter caráter de *condomínio*, *compropriedade*, tal como se vê, a seguir.

5.2.3 Condomínio, por Eduardo Espínola

⁴¹² *Ibidem*, p. 108.

⁴¹³ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 198.

⁴¹⁴ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 199, onde, com fundamento na fonte da *comunhão* (vontade ou lei), Gomes a divide em: - *comunhão voluntária* ou contratual; e, - *comunhão legal*, que se subdivide em *comunhão forçada* e *comunhão fortuita* ou incidente.

Alertando para o fato de que direito de propriedade é, em regra, individual e exclusivo, há, segundo Eduardo Espínola, “casos de *pluralidade de sujeitos, na propriedade de uma coisa*, ou de existência de uma *comunhão ou propriedade comum*”, sendo que essa propriedade comum “pode ter o caráter de *condomínio, compropriedade, comunhão por quotas (...)* ou a de uma *propriedade coletiva, ou comunhão de mão comum*”⁴¹⁵. Na *propriedade em comum*, atribui-se “uma cota ideal na coisa comum a cada um dos condôminos, durante o período da indivisão”⁴¹⁶. Na propriedade coletiva, “a coisa pertence à coletividade, sem nenhuma divisão real, ou ideal. Participam, sem dúvida, da propriedade todas as pessoas que entram na comunhão, sem que, porém, essas participações se expressem quantitativamente em quotas”⁴¹⁷.

Eduardo Espínola é categórico ao dizer que “o Código Civil regula o condomínio ou compropriedade”, mantém “não bem definidos” casos de *propriedade coletiva* e considera “modalidades de condomínio”: - o regime de comunhão universal; - o condomínio por meação de paredes, cercas, muros e valas; - a comunhão em edifício de apartamento autônomo; - o compáscuo; e, - a comunhão hereditária.⁴¹⁸

Nesse ponto, Orlando Gomes e Eduardo Espínola parecem divergir de Sílvio de Salvo Venosa, tal como, em seguida, se observa.

5.2.4 Condomínio, por Sílvio de Salvo Venosa

Segundo de Sílvio de Salvo Venosa, condomínio é espécie de comunhão.

Há comunhão de direitos quando várias pessoas possuem direitos idênticos sobre a mesma coisa ou conjunto de bens. Existência de direito de idêntica graduação é pressuposto da comunhão de interesses, harmônicos e compatíveis, “de modo que sejam exercidos pelos comunheiros individualmente, sem exclusão dos demais”⁴¹⁹.

A comunhão de direitos pode ocorrer, por exemplo, no direito de família, quando se estabelece a comunhão conjugal; no direito obrigacional, nas obrigações indivisíveis e na solidariedade; no direito sucessório, com a transmissão da universalidade de bens aos herdeiros, e no direito das coisas, no *condomínio* ou *compropriedade*.⁴²⁰

⁴¹⁵ ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*. Atual. GAMA, Ricardo Rodrigues. Campinas: Bojseller, 2002, p. 393-396.

⁴¹⁶ ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais*. Atual. GAMA, Ricardo Rodrigues. Campinas: Bojseller, 2002, p. 395.

⁴¹⁷ *Ibidem*, p. 396.

⁴¹⁸ *Ibidem*, p. 396-398.

⁴¹⁹ *Ibidem*, p. 396-398.

⁴²⁰ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005 (Coleção direito civil; v. 5), p. 341. Às pp. 343-347, Venosa firma que “o condomínio pode ter origem *voluntária* (ou *convencional*) e “origem *forçada, necessária ou eventual*” e conclui que “o condomínio tem origem no acordo de vontades, em ato de última vontade, em decorrência de lei, bem como do usucapião, quando ocorre a composição continuada”. Quanto às modalidades, Venosa descreve que “o condomínio pode ser *pro diviso* e *pro indiviso*”.

Condomínio é, portanto, modalidade de comunhão, específica do direito das coisas. “Para que exista condomínio”, pontua Sílvio de Salvo Venosa, “há necessidade de que o objeto do direito seja uma coisa”⁴²¹; caso contrário, a comunhão será de outra natureza.

Posto isso e no que se refere à posição doutrinária tradicionalmente firmada no direito brasileiro, completa-se o estudo sobre a hermenêutica do instituto do condomínio. Na próxima seção, o presente trabalho, acompanhando as disciplinas de Francisco Cavalcanti Pontes de Miranda e Caio Mário da Silva Pereira, precisa os conceitos de comunhão, compropriedade e condomínio.

5.2.5 Comunhão, compropriedade e condomínio, por Pontes de Miranda

Segundo Pontes de Miranda, “comunhão, compropriedade e condomínio são conceitos de diferentes abrangências, em decrescimento, porque são diferentes os conceitos de direitos, bens e domínio”⁴²².

Na comunhão, há pluralidade de sujeitos, que podem: - ter domínio da coisa toda, indivisa (comunhão *pro indiviso*); ou, - ter domínio de parte da coisa e daquilo que, na coisa, é comum (comunhão *pro diviso*), conforme Pontes de Miranda:

É possível: a) [que] dois ou mais sujeitos de direito tenham o domínio da mesma coisa em toda ela, tendo cada um parte intelectual, dita que duas ou mais pessoas são donas de x de toda a coisa indivisa, de modo que [de] cada partícula que seja todas as pessoas são proprietárias em comum. **É a comunhão *pro indiviso*. É o condomínio, portanto, o tipo mais importante da compropriedade;** b) que haja unidade material e jurídica de certas partes da coisa – o que acontece se a proximidade e a existência de partes ou serviços comuns servem à superposição da unidade à pluralidade. É a comunhão *pro diviso*. A questão de poder haver, em construção jurídica científica, comunhão *pro diviso*, isto é, se isso não envolve *contradictio in adiecto*, é velha, e sempre nova. Mas resolve-se, como veremos, pela observação dos fatos mesmos; em toda comunhão *pro diviso*, quase toda a coisa está dividida em objeto (e.g. apartamentos), mas algo existe que é comum e integra a mesma coisa material (edifício, no caso do exemplo).⁴²³ (Grifei.)

Compropriedade é gênero; condomínio é espécie. À luz de Pontes de Miranda:

⁴²¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: direitos reais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005 (Coleção direito civil; v. 5), p. 341.

⁴²² MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado*, tomo 11: Parte Especial: Direito das Coisas: Propriedade. São Paulo: Bookseller, 2001, p. 74.

⁴²³ MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado*, tomo 11: Parte Especial: Direito das Coisas: Propriedade. São Paulo: Bookseller, 2001, p. 74.

A comunhão da propriedade é a compropriedade. Condomínio é apenas o domínio com dois ou mais sujeitos, titulares dele. O conceito de propriedade, sendo mais largo que o de domínio, faz mais largo que o condomínio, o conceito de compropriedade.⁴²⁴

No *condomínio*, ensina Caio Mário da Silva Pereira, “a mesma coisa pertence a mais de uma pessoa”⁴²⁵. Essa *coisa* está, à luz de Pontes de Miranda, sob domínio de pluralidade de sujeitos. E esse *pertence* não seria, ainda à luz de Pontes de Miranda, propriedade, pois, a rigor, *condomínio* não se refere a propriedade. Estritamente, *condomínio* é cotitularidade dominial sobre a mesma coisa, submetida a regime jurídico de partes ideais (quota-parte) sobre o todo. A cada condômino cabe uma fração ideal, podendo alheá-la ou gravá-la, sem incidência sobre parte fisicamente determinada.⁴²⁶

Propriedade remete à titularidade, à vinculação, à relação entre coisa e sujeito, “sem necessariamente trazer o conteúdo de uma submissão, de uma dependência, de uma subordinação, necessária e que compreende os famosos direitos de usar, gozar e dispor da coisa”⁴²⁷. Domínio designa submissão da coisa ao sujeito. Luciano de Camargo Penteado acrescenta que:

Nesta perspectiva de comparação, o termo domínio tem caráter mais estático, enquanto a propriedade tem um sentido mais dinâmico. Normalmente, quando se quer tratar do exercício do direito e de sua funcionalidade, portanto, utiliza-se o termo *propriedade*, enquanto, quando se for tratar do conteúdo da titularidade que se tem, utiliza-se a expressão *domínio*. Por isso, fala-se função social da propriedade e não de função social do domínio.⁴²⁸⁻⁴²⁹

No entanto, parte da doutrina considera que *condomínio* é propriedade compartilhada por mais de um titular. Segundo advertência de Luciano de Camargo Penteado, “não poucas vezes, lei, doutrina e jurisprudência se utilizam das palavras propriedade e domínio de maneira quase que inconsciente”. Não são sinônimas. Aliás, “guardam diferenças interessantes, que merecem análise”⁴³⁰.

Sob esse ângulo de visão, classificar-se-ia o condomínio em: - *universal*, havendo compropriedade do bem e de seus frutos e rendimentos, e *particular*, no qual a compropriedade é do bem e de alguns dos referidos frutos e rendimentos; - *pro diviso*, no qual a titularidade de

⁴²⁴ *Ibidem*, p. 75.

⁴²⁵ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 130.

⁴²⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 175.

⁴²⁷ *Ibidem*, p. 175.

⁴²⁸ *Ibidem*, p. 175.

⁴²⁹ Por exemplo, na usucapião especial urbano (CC/2002, art. 1.240), o possuidor adquire domínio de área urbana, sendo-lhe conferido concessão de uso e título de domínio, que, se levado a registro na matrícula, permite aquisição da propriedade.

⁴³⁰ PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das coisas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 149.

cada comproprietário está perfeitamente individualizada, e *pro indiviso*, pela impossibilidade de individualizar a cota de cada comproprietário; e, - *voluntário*, decorrente da realização de um negócio jurídico *inter vivos* (contrato) ou *causa mortis* (testamento), ou *necessário*, originário da vontade da lei, subdividindo-se em forçado ou fortuito. É com suporte nessa posição doutrinária que o CC/2002 afirma que:

Art. 504. Não pode um condômino em coisa indivisível vender a sua parte a estranhos, se outro consorte a quiser, tanto por tanto. O condômino, a quem não se der conhecimento da venda, poderá, depositando o preço, haver para si a parte vendida a estranhos, se o requerer no prazo de cento e oitenta dias, sob pena de decadência. Parágrafo único. Sendo muitos os condôminos, preferirá o que tiver benfeitorias de maior valor e, na falta de benfeitorias, o de quinhão maior. Se as partes forem iguais, haverá a parte vendida os **comproprietários**, que a quiserem, depositando previamente o preço.⁴³¹ (Grifei.)

5.3 Compropriedade, condomínio comum ou geral e condomínio necessário

Segundo o CC/2002, compropriedade incide: - sobre qualquer espécie de bem, no *condomínio geral* (arts. 1.314 a 1.326); e, - sobre *paredes, cercas, muros e valas*, no *condomínio necessário* (arts. 1.327 a 1.330, que se relacionam com direito de vizinhança), regulado pelos arts. 1.297, 1.298 e 1.304 a 1.307.

Essas considerações são suficientes para evidenciar que, tal como se destacou, na seção anterior, o CC/2002 considera que *condomínio* é propriedade compartilhada por mais de um titular.

5.4 Distinção entre condomínio edilício e Condomínio de Lotes

Na presente seção, para estabelecer a distinção entre condomínio edilício e Condomínio de Lotes, no que tange à natureza jurídica dos mesmos e a função social a que cada qual se destina, primeiro tecem-se considerações entre *tópica* e Condomínio de Lotes.

5.4.1 Tópica e Condomínio de Lotes

Para compreender em que consiste *tópica*, Theodor Viehweg recorreu a Aristóteles que lhe atribuiu esse nome, em *Tópica*, uma das seis obras aristotélicas que, sucessivamente, foram reunidas no Organon. Aristóteles perseguiu a tarefa de encontrar um método com base no qual seja possível estabelecer conclusões, relativamente a todas proposições opináveis, e se

⁴³¹ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

possa evitar contradições. A temática mesma existia antes de Aristóteles. Coloca-se como antigo patrimônio cultural mediterrâneo.⁴³²

Tópica tem por objeto conclusões que decorrem de premissas que parecem verdadeiras com base numa opinião respeitável. Dependem da natureza das premissas as bases sobre as quais se ilustra um juízo. Toda disputa surge das proposições, nas quais se encontram problemas e toda proposição e problema referem-se a acidente, ou a gênero ou a definição.⁴³³

Os *topoi* são os que se referem, igualmente, a objetos jurídicos, físicos, políticos ou de quaisquer outros tipos como, v.g., o tópico do mais ou menos. A partir disso pode-se obter um silogismo ou um entimema. *Topoi* são, para Aristóteles, pontos de vista empregáveis em muitos sentidos, aceitáveis universalmente, que podem ser empregados a favor e contra ao opinável e podem conduzir à verdade. São os *topoi* que, de fato, podem ajudar, de modo suficientemente completo, a extrair conclusões dialéticas com relação a qualquer problema. Obtém-se, após uma exaurida fundamentação, um catálogo de *topoi*, que se orienta a círculos de problemas e contém uma série de pontos de vista, que, em si mesmos, não comportam definição conceitual.⁴³⁴

O aspecto mais importante na análise da *tópica* constitui na constatação de que se trata de técnica do pensamento orientada para o problema. As conclusões giram em torno de problemas. A *tópica* pretende proporcionar orientações e recomendações sobre o modo como se deve comportar numa determinada situação, caso não se queira restar sem esperança. Essa constitui, portanto, a técnica de pensar problematicamente⁴³⁵

Quando se pretende formular uma pergunta, deve-se, em primeiro lugar, descobrir os *topos* do qual deve decorrer a conclusão dialética; em segundo lugar, formular, em si mesmo, perguntas específicas e colocá-las numa determinada ordem; e, em terceiro e último lugar, apresentá-las adequadamente ao interlocutor. A tarefa característica do dialético é, propriamente, aquela de ordenar e de apresentar perguntas, levando em consideração os seguintes aspectos: a) gênero; b) espécie; c) semelhança; d) diferença; e) contraposição; f) circunstâncias; g) causa; h) efeito; e, i) comparação.⁴³⁶

O termo *aporia* serve para designar a questão que se coloca e a qual não se esclarece.⁴³⁷ Apenas o caso concreto ocasiona de modo evidente tal jogo de ponderação, que se denomina

⁴³² VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos*. Trad. Prof^a Kelly Susane Alflen da Silva. 5. ed. Alemã. Porto Alegre: Safe, 2008, p. 21-30.

⁴³³ *Ibidem*, p. 24.

⁴³⁴ *Ibidem*, p. 25-26.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 33-34.

⁴³⁶ *Ibidem*, 26-29.

⁴³⁷ A *aporia* a que se busca esclarecimento, neste trabalho, é o adequado conceito de Condomínio de Lotes, sua natureza jurídica, sua classificação e a definição de suas modalidades ou espécies.

tópica ou arte de criação, permitindo contraposição entre pensar problematicamente e pensar sistematicamente.⁴³⁸

Atribui-se o nome problema a qualquer questão que consinta, aparentemente, mais de uma resposta e que pressuponha, necessariamente, uma compreensão provisória, conforme a qual se deve levar a sério e se buscará, pois, uma resposta única como solução. Numa perspectiva resumida, isto se desenvolve do seguinte modo: o problema é colocado mediante formulação adequada, num dado nexos dedutivo, mais ou menos explícito e mais ou menos extenso, da qual advém deduzida resposta. Então, se ao nexos dedutivo se dá o nome de sistema, se poderá dizer, de modo mais resumido linguisticamente, que o problema decorre ordenado num sistema a fim de ser sua solução.⁴³⁹

O problema tem, então, sua origem num nexos de compreensão já existente, do qual não se sabe imediatamente se se trata de sistema lógico, i.e., de nexos dedutivo, ou de qualquer outra coisa, nem se isso possa ser, em geral, compreensível. O modo de pensar sistemático se apreende a partir do todo. Aqui, o elemento principal é a concepção e esta remanesce sendo o elemento dominante. Aqueles conteúdos problemáticos que não sejam compatíveis com o ponto de vista são rechaçados. Um tal modo de pensar só pode contar com sua consciência fragmentária. A tópica serve a este modo de pensar.⁴⁴⁰

Ao longo dos capítulos deste trabalho, sob aspectos diferentes, a tópica tem sido instrumento de formulação de perguntas e construção de soluções, diante dos problemas decorrentes da incorreta catalogação do Condomínio de Lotes no capítulo do condomínio edilício do Código Civil (Código Civil, Livro III, Título III, Capítulo VII, art. 1.358-A), uma vez que Condomínio de Lotes, compreendido a partir do sistema jurídico brasileiro, como se vem demonstrando, não é condomínio edilício como muitos aduzem, mas sim um novo instituto jurídico com características próprias, qual seja, um parcelamento do solo especial, que, no perímetro urbano, possui duas modalidades ou espécies: a) Quadra Fechada, que se aproxima e assemelha ao condomínio edilício, mas com este não se confunde; b) Loteamento Fechado, ao qual se aplica quase integralmente a Lei Federal nº 6.766/1979 e por analogia as disposições da convenção de condomínio edilício.

5.4.2 Diretrizes teóricas do CC/2002 e Condomínio de Lotes

⁴³⁸ VIEHWEG, Theodor. *Tópica e jurisprudência*: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. Trad. Profª Kelly Susane Alflen da Silva. 5. ed. Alemã. Porto Alegre: Safe, 2008, 33-34.

⁴³⁹ *Ibidem*, p. 34-35.

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 36.

O Direito Civil, como escreve Francisco Amaral, é o direito comum. Regula relações de indivíduos em seus conflitos de interesses e problemas de organização de sua vida diária, disciplinando direitos referentes a indivíduo e sua família, e direitos patrimoniais, pertinentes a atividade econômica, propriedade de bens e responsabilidade civil.⁴⁴¹

O Direito Civil consubstancia-se no Código Civil e nas leis complementares, encontrando-se, porém, alguns de seus princípios fundamentais na Constituição Federal, referentes a proteção de pessoa, família e patrimônio. O Direito Civil leva em excepcional consideração o estudo do fenômeno jurídico a partir da norma, porque, do ponto de vista histórico, foram as normas de direito privado que, servindo de modelo para outros ramos do direito, constituíram o direito por excelência, fixando princípios de propriedade privada, circulação dos bens, sucessão por morte e obrigação do contrato.⁴⁴²

O sistema jurídico deve caracterizar-se por unidade, plenitude e coerência de suas normas, e por dedutibilidade, subordinação e coordenação de seus elementos. Consequência direta do direito como sistema é o processo de integração da norma jurídica e a possibilidade de sua aplicação por analogia. O sistema pode considerar-se, em seu aspecto interno, quando objetiva relações entre seus elementos estruturais, que corresponde ao direito objetivo. E, em seu aspecto externo, quando interage com outros sistemas da vida social.⁴⁴³

Sabe-se que a ideia de sistema é objeto de crítica e contestação. Para a corrente culturalista, que vê o saber, filosófico e jurídico, gravitando em torno de problemas e não de sistemas, o pensamento sistemático, particularmente o do sistema fechado, estaria sendo superado pelo pensamento problemático, para o qual o direito é ética em solução de problemas.⁴⁴⁴

Elementos de um sistema jurídico são os valores, os princípios, as normas, os institutos, os conceitos, as categorias doutrinárias e a jurisprudência. São as estruturas e normas jurídicas em permanente interação.⁴⁴⁵

O exame dos 2046 artigos que compõem o Código Civil de 2002 revela que sua estrutura filosófica está apoiada em quatro pilares básicos: eticidade, sociabilidade, operosidade e sistematicidade, que teve comissão de redação presidida pelo jurista Miguel Reale.⁴⁴⁶

⁴⁴¹ AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 74.

⁴⁴² *Ibidem*, p. 76-77.

⁴⁴³ *Ibidem*, p. 87-88.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, p. 90.

⁴⁴⁵ AMARAL, Francisco. Direito civil: introdução. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 90.

⁴⁴⁶ DELGADO, José Augusto. *A ética no novo Código Civil*. Disponível em: file:///C:/Users/joaju/Downloads/423-1561-1-PB.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022. JORGE JÚNIOR, Alberto Gosson. Cláusulas gerais no novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1-52. MENDONÇA, Jacy de Souza.

A colocação, pela Lei Federal nº 13.465/2017, do Condomínio de Lotes no capítulo do condomínio de lotes do Código Civil não atende a um a dos pilares da elaboração do atual Código Civil, qual seja, o da sistematicidade, pois, Condomínio de Lotes não é condomínio edilício, mas sim parcelamento especial do solo, como temos explicado ao longo deste trabalho, em todos os seus capítulos, sob aspectos diferentes.

Além disso, o processo experiencial e as formas de construção de normas jurídicas, a construção da normatividade dá-se sobre uma base fática, segundo valores preexistentes. Assim, a lei não cria algo absolutamente novo: impulsionada por fatos, com base em valores, determina como deve ser o comportamento humano, para o fim de realizar certos valores.⁴⁴⁷

A teoria tridimensional do direito⁴⁴⁸ é baseada no culturalismo, mas com caráter normativista significativo. As condições da teoria tridimensional do direito, na sua feição dinâmica, são duas: a) o valor tem papel constitutivo, gnoseológico e deontológico da experiência ética; b) há implicação entre valor e história na exigência ideal e sua projeção histórico-social como valor, dever-ser e fim.⁴⁴⁹

As fontes do direito para Reale são quatro: a) processo legislativo; b) usos e costumes jurídicos, que exprimem poder social, ou seja, poder decisório anônimo do povo; c) costumes; d) fonte negocial, expressão da autonomia da vontade.⁴⁵⁰

Os arts. 113, 187 e 422 do Código Civil incorporam de vez a boa-fé objetiva no ordenamento civil pátrio, mediante três funções características desse modelo jurídico: A) no art. 113 do CC/2002, como norma de interpretação de negócio jurídico. Na atividade interpretativa, a boa-fé trata de restringir a autonomia da vontade, impondo certos deveres nem sempre presentes nas declarações volitivas, limitando o exercício de direitos em formação e execução de contrato. B) No art. 187 do CC/2002, a boa-fé é utilizada como limite interno do direito subjetivo, pois direito exercido contrariamente à boa-fé é considerado abusivo e classificado como ilícito. O dispositivo tem caráter objetivo e não exige culpa ou dolo. C) No art. 422 do CC/2002, estatui-se a terceira função da boa-fé que é a de ser norma de conduta para os contratantes no processo obrigacional.⁴⁵¹

Princípios e diretrizes do novo Código Civil. In: MENDONÇA, Jacy de Souza *et al.* *Inovações do novo Código Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 15-40.

⁴⁴⁷ MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. *Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 27.

⁴⁴⁸ REALE, Miguel. *Teoria trimendicional do direito*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 67-88.

⁴⁴⁹ MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. *Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 27.

⁴⁵⁰ *Ibidem*, p. 29.

⁴⁵¹ *Ibidem*, p. 61-64.

Condomínio de Lotes vem sendo implementado, no Brasil, nas últimas décadas, como estudado no Capítulo 2, e, como realidade social estruturou-se, na maioria dos casos, sob a modalidade Loteamento Fechado, inicialmente, no exercício da autonomia da vontade, mas, paulatinamente, regulado por infindáveis leis municipais. Já era, pois, realidade social e jurídica, antes de sua inserção do art. 1.358-A no Código Civil.

O atual art. 1358-A do Código Civil deve ser interpretado conforme os princípios da boa-fé objetiva quando da elaboração de projetos e instituição de Condomínios de Lotes. Fere a boa-fé objetiva interpretar que lote sem edificação seja compreendido como condomínio edilício. Também fere a boa-fé objetiva admitir rua ou avenida como fração de lotes, pois, fogem à função social de ruas e avenidas serem frações de lotes, uma vez que são bem de uso comum do povo (CC/2002, art. 99, I), com acesso controlado na espécie Loteamento Fechado, e concessão ou permissão de uso à Associação de Moradores⁴⁵²⁻⁴⁵³. Na modalidade Quadra Fechada, não existe rua ou avenida, mas vias de passagem entre os lotes e o acesso à malha viária que a circunda.

O Código Civil é polarizado pela diretriz sistemática que assegura a sua unidade lógica e conceitual, o que visa a assegurar *minimum* de segurança jurídica pela regulação coordenada dos comportamentos sociais desenvolvidos na esfera privada. Porém, do ponto de vista da técnica legislativa, o sistema caracteriza-se como eixo central e como sistema aberto, em virtude da linguagem que emprega, permitindo a constante incorporação – e solução – de novos problemas, seja por via da construção jurisprudencial, seja por deixar ao legislador, no futuro, a tarefa de progressivamente complementá-lo.⁴⁵⁴

5.4.3 Da hermenêutica do Condomínio de Lotes sob a perspectiva teórica de Nelson Saldanha

O termo hermenêutico, segundo Nelson Saldanha, tem sido utilizado, na doutrina jurídica, sem suficiente consciência de suas relações (e distinção) em face da noção de interpretar. No entender deste autor, hermenêutica tem sentido mais genérico e mais preso ao plano teórico (talvez se possa, afinal, aceitar sua conceituação como teoria dos fundamentos do

⁴⁵² TIMM, Luciano Benetti. Reflexões sobre loteamentos fechados. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). *Novo direito imobiliário e registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 66-78.

⁴⁵³ REZEKE, Márcia. Da concessão real de uso. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). *Novo direito imobiliário e registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 79-98.

⁴⁵⁴ MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. *Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 117.

interpretar); interpretação, visa ao concreto e atende ao movimento da ordem para a prática, aparece motivada por finalidade medida no que é compreensível e que alcança, com sua prescritividade, o plano das vidas reais (daí a importância da noção de experiência).⁴⁵⁵

A interpretação, dirigida para o concreto é correlata da aplicabilidade de uns tantos preceitos, pressupõe assim a existência de alguma ordem. Todo interpretar, como todo compreender, funda-se sobre uma série de referências. Do mesmo modo, medir – mas com mais densidade porque sempre referido, ao menos indiretamente, ao humano – o interpretar demanda um quadro, formado por um conjunto de referências.⁴⁵⁶ Relativamente a Condomínio de Lotes, não se pode perder a referência de que o mesmo se destina à ocupação humana, por de meio de fracionamento de gleba em lotes, com dimensões variadas e qualificações jurídicas diferenciadas (v. Capítulo 3).

Ordem, em termos genéricos, é parte necessária da realidade vivida pelo homem: a ordem é percebida como mundo e como experiência, constatada em diferentes planos (ordem das coisas, ordem social), dada como constante e, entretanto, como algo construído, feito e refeito por meio de atos e de relações. O que se chama, com alcance global, de “ordem social” é, ao mesmo tempo, contorno abrangente e tecido de contatos. Por outro lado, a chamada ordem social envolve diversos planos e faixas: ordem familiar, ordem econômica, ordem político-jurídica.⁴⁵⁷ Condomínio de Lotes refere-se à ordem urbanística, pois trata-se de parcelamento especial regido, em maior ou menor grau, pela legislação urbanística.

Toda ordem tem uma face dinâmica além de outra estática: ela existe como estrutura e, ao mesmo tempo, tem aplicação. Toda ordem incide sobre realidades e sobre condutas: a religiosa, a econômica, a político-jurídica. O existir da ordem como estrutura é condição para aplicar-se inteligivelmente sobre atos e situações. Toda ordem é um sistema de prescrições. Toda ordem corresponde a uma articulação de fatos, valores e normas, sendo as normas uma explicitação da prescritividade ínsita nos valores e incidentes sobre os fatos.⁴⁵⁸

A ordem não apenas incide, dirige-se a determinadas situações ou relações, mas também atua sobre elas, molda-as e atinge-as em sua efetividade. A ordem projeta-se sobre as pessoas, segundo as relações e as situações em que se encontram. Constituindo estrutura onde entram valores (ou valorações), toda ordem porta significações.⁴⁵⁹ O termo lote⁴⁶⁰ refere-se,

⁴⁵⁵ SALDANHA, Nelson. *Ordem e hermenêutica*. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 246-247.

⁴⁵⁶ *Ibidem*, p. 247.

⁴⁵⁷ SALDANHA, Nelson. *Ordem e hermenêutica*. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 241.

⁴⁵⁸ *Ibidem*, p. 242.

⁴⁵⁹ *Ibidem*, p. 242.

⁴⁶⁰ GALHARDO, João Batista. *O registro do parcelamento do solo para fins urbanos*. Porto Alegre: 2004, p. 32.

sempre, a parcelamento do solo⁴⁶¹ e por referir-se a parcelamento, condomínio acoplado ao termo lote significa uma ordem de vida coletiva, comunitária, regulada por uma convenção de condomínio (v. seções 2.6, 2.7 e 4.5).

As significações que se acham contidas na ordem, e que lhe dão sentido, são a própria matéria da interpretação. Entende-se a ordem por meio delas e, se elas existem, a interpretação é sempre possível. Tem-se que todos os tipos de ordem comportam e requerem interpretação e toda interpretação, se se trata de estruturas sociais e de sua atuação, tem a ver com princípios.⁴⁶² Quanto a Condomínio de Lotes, sua interpretação tem a ver com o princípio da função social das cidades, a partir do qual se formula seu papel na sociedade.

É um pseudoproblema discutir a opção entre tomar o Direito como norma, sendo sistema uma combinação de normas, ou tomá-lo como sistema, sendo cada norma parte ou produto dele.⁴⁶³

A interpretação atribui significação à norma interpretada. No Direito, interpretação incide – sobretudo, modernamente – sobre formas verbais, formas de linguagem com características peculiares. A interpretação arranca ou desentranha significados de dentro da lei. Os significados, que se acham dentro da regra e que são tirados dela pelo intérprete, são, na realidade, expressão direta ou indireta de valores, sendo, ao mesmo tempo, indicação para o entendimento de como aplicar a regra.⁴⁶⁴

A interpretação do Direito relaciona-se com a ordem jurídica, com a ideia de pré-compreensão que se vincula também ao fato de que cada um dos setores da vida social integra uma ordem, atravessada pela historicidade que é tempo vivificador e transformador.⁴⁶⁵ No caso do Direito, toda interpretação, referente a ato ou a norma, implica conhecimento pré-compreensivo da ordem dentro da qual ocorre o ato ou vigora a norma. Referência à ordem é, organicamente, necessária à visão adequada de contornos do objeto que se interpreta.⁴⁶⁶ Quanto a Condomínio de Lotes, este tem historicidade de décadas de existência no país antes de sua positivação no Código Civil e na Lei Federal nº 6.766/1979, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017 (V. Capítulo 2).

⁴⁶¹ AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*. 3. ed. rev. ampl. Campinas: Millennium, 2012, p. 1-44.

⁴⁶² SALDANHA, Nelson. *Ordem e hermenêutica*. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 248-249.

⁴⁶³ *Ibidem*, p. 263.

⁴⁶⁴ SALDANHA, Nelson. *Ordem e hermenêutica*. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, 263-264.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 265.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p. 266.

Não bastará dizer que norma não funciona destacada de outras, nem por si mesma; porquanto o próprio prisma formal indica que inserção de cada norma no conjunto de tal ou qual código condiciona sua leitura como norma processual ou material. Nem basta, também, aludir a incidência de norma como espécie de linha perpendicular que a conduz a tal ou qual espécie regulável. É necessário observar que o conjunto – chame-se sistema, em qualquer acepção, ou chame-se ordenamento –, para servir de referência a entendimento de seus dispositivos, deve ser visto como ordem, ou seja, como estrutura que, além de suas simetrias específicas, possui carga de valores e projeção em direção à prática.⁴⁶⁷

5.4.4 Da natureza jurídica do Condomínio de Lotes, a partir da interpretação sistemática do art. 1.358-A e dos §§ 7º e 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979: parcelamento do solo especial que se organiza sob forma condominial peculiar

Divisão de prédio em planos horizontais remonta à civilização pré-romana dos caldeus, no segundo milênio antes de Cristo, mas o direito romano não tolerava a divisão da coisa por planos horizontais, por lhe parecer contrária a princípios dominantes de sua época.⁴⁶⁸

Os doutrinadores demoraram a conseguir fixar a natureza jurídica da propriedade horizontal (condomínio edilício), como relata Caio Mário, e eram tantas as fórmulas empregadas que, em verdade, era como se não existisse nenhuma.⁴⁶⁹

Como ponto de partida, Caio Mário retornou à noção tradicional de condomínio para aferição de contraste entre comunhão *pro indiviso* clássica e a fórmula moderna da divisão-indivisão de edifícios coletivos, pois se tratava de novo regime de condomínio, diferenciado do velho.⁴⁷⁰ Da mesma forma, Condomínio de Lotes é um novo instituto jurídico, em que se tem a modalidade ou espécie Quadra Fechada, que se assemelha a condomínio edilício, mas com este não se confunde, pois não é condição essencial para sua existência edificação nos lotes que serão unidades de propriedade exclusiva;⁴⁷¹ e a modalidade ou espécie Loteamento Fechado, que em nada se assemelha a condomínio edilício, salvo a questão da convenção de condomínio que se lhe aplica por analogia.⁴⁷²

Condomínio edilício é condomínio especial distinto do condomínio tradicional, estudados nos tópicos anteriores. Já Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial,

⁴⁶⁷ *Ibidem*, p. 266.

⁴⁶⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 61.

⁴⁶⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 75-96.

⁴⁷⁰ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 76.

⁴⁷¹ V. seção 3.8, subseção 3.9.1 e seção 4.5.

⁴⁷² V. subseções 3.9.2 e seção 4.5.

organizado sob gestão condominial, expressão esta que possui nova resignação⁴⁷³, no sentido de vida comunitária regulada por convenção e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns. Na modalidade ou espécie Quadra Fechada⁴⁷⁴, o Condomínio de Lotes assemelha-se muito a condomínio edilício, mas deste diferencia-se, pois os lotes não necessitam, obrigatoriamente, possuir edificações como condição de projeção e aprovação.

Condomínio edilício incide sobre edificação na qual haja partes comuns e partes exclusivas. São partes comuns, nesse tipo de edificação: solo, estrutura do prédio, telhado, sistema geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, sistemas de calefação e refrigeração centrais, entre outras, inclusive acesso. As partes sujeitas a domínio singular estão elencadas, em rol exemplificativo, no § 1º do art. 1.331 do CC/2002, da seguinte maneira: “apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas”⁴⁷⁵.

Diferentemente de Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade ou espécie Quadra Fechada, propriedade horizontal ou condomínio especial por unidades autônomas compreende um sistema em que a lei considera a edificação ou o conjunto de edificações como um todo, dividido este em unidades dotadas de autonomia e como tais objetivamente consideradas, porém ligadas, indissolúvelmente, às respectivas frações ideais do terreno.

O Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade Quadra Fechada, apesar de aproximar-se, em vários aspectos, no entanto, distingue-se do condomínio edilício, pois é requisito fundamental deste que de sua constituição, tal como resultante da lei e assentado na doutrina, que tais unidades se encontrem reunidas em edifício ou conjunto de edificações.⁴⁷⁶ Já no Condomínio de Lotes, em todas suas modalidades, espécies e subespécies, existem lotes sem edificações, não sendo pressuposto edificações nos lotes como unidades imobiliárias para a instituição e aprovação pelo poder público.

Edificação, contendo partes comuns e partes exclusivas, pode abrigar domínio singular ou exclusivo e domínio plural ou comum, tal como Caio Mário da Silva Pereira fixa a natureza jurídica do *condomínio edilício*, nos seguintes termos:

Fusão dos conceitos de domínio singular ou exclusivo e de domínio plural ou comum, para a criação de um conceito próprio ou de **um *complexus* jurídico que existe nesse tipo de propriedade e que não é encontrado em nenhum outro tipo de propriedade.**⁴⁷⁷ (Grifei.)

⁴⁷³ V. seções 2.6., 2.7 e 2.9.

⁴⁷⁴ V. subseção 3.9.1.

⁴⁷⁵ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁴⁷⁶ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 94-95.

⁴⁷⁷ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 92.

Na doutrina de Caio Mário da Silva Pereira: - *esse tipo de propriedade* refere-se à edificação que contenha partes comuns e partes exclusivas; e, - *complexus jurídico* refere-se à circunstância de que, esse tipo de edificação, apartamentos, escritórios *etc.* podem ser propriedade exclusiva e solo, estrutura do prédio *etc.* podem ser propriedade comum dos condôminos.

Ainda no tocante à doutrina de Caio Mário da Silva Pereira, aquilo que, segundo ele, “não é encontrado em nenhum outro tipo de propriedade” é o objeto do direito de propriedade recair sobre a unidade imobiliária jungida à fração ideal de solo e partes comuns. O caráter desse laço surpreende porque cada unidade imobiliária, com seus acessórios, é inseparável da correspondente fração ideal e os direitos de cada condômino às partes comuns são inseparáveis de sua propriedade exclusiva.⁴⁷⁸

No condomínio edilício, há unidade jurídica da propriedade horizontal; a conjugação da propriedade exclusiva e da copropriedade sempre vem acompanhada de edificação concernente à propriedade exclusiva.⁴⁷⁹ No Condomínio de Lotes, edificação na propriedade exclusiva não é requisito imprescindível, em qualquer de suas modalidades ou espécies.

5. 5 Compropriedade, condomínio de casas térreas ou assobradadas (condomínio deitado) e condomínio de edifícios de dois ou mais pavimentos

Convivência entre unidades autônomas (CC/2002, art. 1.334, § 2º) e partes comuns (CC/2002, art. 1.331, § 1º) não é privilégio de *condomínio edilício*.

Há unidades autônomas e partes comuns em *condomínio de casas térreas ou assobradadas* e em *condomínio de edifícios de dois ou mais pavimentos*, previstos na Lei Federal nº 4.591/1964, nos seguintes termos:

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

a) em relação às **unidades autônomas** que se constituírem em casas térreas ou assobradadas, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação e também

⁴⁷⁸ A propósito, FIUZA, Ricardo *et al.* *Novo código civil comentado*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 1.170, defende que “o termo ‘condomínio edilício’, em substituição a ‘condomínio especial’, que nada significa, e ‘condomínio em edifício’ tal como se propõe, não resulta do desejo de introduzir palavras novas, só por desejo de novidade. Trata-se de expressão que, pensamos nós, atende rigorosamente à natureza das coisas, ou seja, do ‘condomínio que resulta da edificação’.” MEZZARI, Mario Pazutti. *Condomínio e incorporação no registro de imóveis*. Porto Alegre: Norton, 2002, p. 281, utiliza *condomínio especial* para defender que: “Já não se admite que o parcelamento do solo fique preso a apenas duas formas tradicionais: o *loteamento*, quando se parcela a gleba em lotes, ou o *condomínio especial*, quando se criam unidades construídas (apartamentos, casas *etc.*).”; acrescenta que, em condomínio comum, “não há exatamente o parcelamento do solo mas apenas o eventual uso exclusivo, que é relevante questão possessória mas não atinge a unidade de propriedade em si”.

⁴⁷⁹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 94.

aquela eventualmente reservada como de utilização exclusiva dessas casas, como jardim e quintal, bem assim a fração ideal do todo do terreno e de **partes comuns**, que corresponderá às unidades;

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

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

d) serão discriminadas **as áreas que se constituírem em passagem comum** para as vias públicas ou para as unidades entre si.⁴⁸⁰ (Grifei.)

A Lei Federal nº 4.591/1964 prevê implantação, em terreno não submetido a parcelamento, de mais de uma edificação; ou seja, de, pelo menos, duas casas térreas ou assobradadas (art. 8º, “a”) ou de, pelo menos, edifícios de dois ou mais pavimentos (art. 8º, “b”).

Na doutrina, são denominados condomínio deitados,⁴⁸¹ e diferem-se de Condomínios de Lotes, inclusive a modalidade Quadra Fechada, pois, nesta não é obrigatório que haja edificação no lote para sua projeção e aprovação. Já nos denominados condomínios deitados (Lei Federal nº 4.591/1964, art. 8º, “a”) é obrigatória a construção de casas térreas ou assobradadas, no procedimento de aprovação do empreendimento.

No caso da alínea “a”, unidade autônoma é constituída pela parte do terreno ocupada por casa térrea ou assobradada mais eventuais jardim e quintal (partes do terreno reservadas para utilização exclusiva da casa) mais fração ideal do terreno e de partes comuns. Nesse caso, as partes comuns são as que, no terreno, são discriminadas para utilização em comum por parte dos titulares das unidades autônomas mais as áreas de passagem comum para as vias públicas ou para as unidades entre si. Exemplo disso é a vila de ‘casinhas’, implantadas, muitas vezes, no interior de quarteirão. A solução reserva uso comercial (padaria, farmácia, armazém etc.) para as ruas que definem a quadra e, estritamente residencial para os imóveis internos. Cria-se, ali dentro, ambiente de vizinhança muito próxima, viabilizando pequenas permutas, troca de favores e relações intersubjetivas. Tem-se permitido instalação de guarita e portões, à entrada da vila, seja por questão de segurança, seja para delimitação dos contornos do domínio, facilitando a exteriorização da titularidade que dois ou mais sujeitos exercem sobre ele.

⁴⁸⁰ BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁴⁸¹ SILVA FILHO, Elvino. *Loteamento fechado e condomínio deitado*. Revista de Direito Imobiliário (RDI) nº 14. Jul-dez/1984. São Paulo: RT, 1984, p. 07-35. BROWNE, Ana Paulo Goyos. *A disciplina do condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP, 2016, p. 62-68. KERN, Marinho Dembinski. *Condomínio de lotes e loteamentos fechados*. Coleção cadernos do Irib. São Paulo: kollemata/IRIB, 2019, p. 15-23.

No caso da alínea “b”, unidade autônoma é constituída pela parte do terreno ocupado pelo edifício de dois ou mais pavimentos à qual se soma parte eventualmente reservada para utilização exclusiva do edifício e a fração ideal do terreno e de partes comuns. Igualmente ao caso anterior, as partes comuns são as de utilização em comum e de passagem comum, sendo que nada impede que, em cada edifício de dois ou mais pavimentos, se institua *condomínio edilício*. Exemplo disso é o conjunto habitacional, entendido como empreendimento em que o parcelamento do imóvel urbano, com ou sem abertura de ruas, é feito para alienação de unidades habitacionais já edificadas pelo próprio empreendedor, obedecendo a exigências de interesse público e segurança jurídica. No caso, entendem-se por interesse público e segurança jurídica, o atendimento a requisitos básicos para assegurar, entre outros, aspectos urbanísticos, ambiental, registrário, tributário e consumerista.

Vale observar que o registro de transmissão de unidade habitacional depende de prévia averbação, na matrícula do imóvel parcelado, da construção do conjunto habitacional. Procedida a averbação do conjunto habitacional, o registrador poderá elaborar ficha auxiliar, integrante da matrícula, contendo todas as unidades e anotação do número da matrícula a ser aberta, quando do ato inaugural de registro relativo a cada uma delas. Ou, em caso de abertura de todas as matrículas das unidades integrantes do conjunto, o evento deve ser averbado na matrícula matriz, visando a comprovar esgotamento da disponibilidade imobiliária.

5.6 Da exegese lógico-dedutiva do Condomínio de Lotes no CC/2002 e na Lei Federal nº 6.766/1979

No Capítulo no qual o CC/2002 trata de *condomínio edilício*, enxertou-se o *condomínio de lotes*, que consignou ser regido por regras de condomínio edilício, desde que *respeitada a legislação urbanística*. Já no § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, acrescentado pela Lei Federal nº 13.465/2017, dispôs-se que lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

Interpretação/aplicação de *respeitada a legislação urbanística* constitui desafio hermenêutico, pois, no caso do *condomínio de lotes, em terrenos*, pode haver *lotes*. No caso do *condomínio edilício*, em *edificações*, pode haver *apartamentos, escritórios etc.* de utilização independente:

Art. 1.331. Pode haver, em **edificações**, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º As partes suscetíveis de utilização independente, tais como **apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas**, com as respectivas frações ideais no solo e nas outras partes comuns, sujeitam-se a propriedade exclusiva, podendo ser alienadas e

gravadas livremente por seus proprietários, exceto os abrigos para veículos, que não poderão ser alienados ou alugados a pessoas estranhas ao condomínio, salvo autorização expressa na convenção de condomínio.⁴⁸² (Grifei.)

Por meio disso, o CC/2002 parece querer alegar que *terrenos* estão para *lotes* assim como *edificações* estariam para *apartamentos, escritórios etc.* Todavia, a proporção padece de força lógico-semântica, pois *terrenos* estão para *lotes*, desde que *lotes* e *partes comuns* respeitem a legislação urbanística. Condição cuja interpretação estabelece, como se anunciou, desafio hermenêutico consistente em demonstrar que *terrenos* estão para *lotes* e *partes comuns* assim como *edificações* estão para *apartamentos, escritórios etc.*, permitindo aplicação de regras edilícias, desde que *lotes* e *partes comuns* respeitem a legislação urbanística subordinada, à luz da CRFB/1988, da legislação ambiental, do direito do consumidor, administrativo e tributário.

O paradoxo inaugurado pelo CC/2002 enfrenta-se tomando por base estudos linguísticos, que permitem identificar que processo legiferante se caracteriza por repetição de critérios. Conforme esclarece Aurora Tomazini de Carvalho:

Examinando várias normas, em busca da construção de proposições descritivas generalizadoras, verifica-se uma constante: que o legislador, na sua atividade de selecionar propriedades dos fatos e das relações jurídicas, acaba utilizando-se sempre dos mesmos critérios, percebidos quando, por meio da abstração lógica, separamos as expressões genéricas designativas do fato e da relação presentes em todas e quaisquer normas jurídicas.⁴⁸³

Portanto, constrói-se enunciado jurídico por meio de aplicação de invariável rol de critérios. Preenchimento desse esquema permite elaborar com segurança qualquer norma jurídica de incidência⁴⁸⁴.

No entanto, Aurora Tomazini de Carvalho, lembrando que enunciado jurídico “não contém o evento, nem o fato jurídico”, assinala que “a descrição produzida pelo legislador deve, necessariamente, conter diretrizes de ação, de tempo e de lugar”, a título de “informação mínima”⁴⁸⁵. “A falta de um desses critérios”, em construção de enunciado jurídico, “demonstra imprecisão da mensagem legislada e, conseqüentemente, certo comprometimento na regulação almejada pelo legislador”⁴⁸⁶.

⁴⁸² BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁴⁸³ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito*, *op. cit.*, p. 386.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 391.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, p. 394-395.

⁴⁸⁶ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito*, *op. cit.*, p. 391.

Com essas considerações em mente, passa-se à certificação da presença desses critérios no art. 1.358-A, segundo o qual *pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos*, e no art. 1.331, segundo o qual *pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos*.

Percebe-se que esses enunciados jurídicos foram construídos à base de diretrizes de: - tempo, mesmo que às avessas. Diz-se isso porque *haver*, por estar no infinitivo (forma nominal, ao lado de gerúndio e particípio), não se refere a tempo (presente, pretérito e futuro) ou modo verbal (indicativo, subjuntivo e imperativo). Além disso, no sentido de existir, como é o caso, *haver* é verbo impessoal, sem sujeito (por isso, a redação de ambos descreve que *pode haver partes*). Independente disso, *pode haver* traduz potência cuja condição de atualização é o tempo; e, - lugar, nas referências a, por exemplo, *terrenos* e *edificações*.

Assiste, portanto, razão a Aurora Tomazini de Carvalho, pois inspeção do arts. 1.358-A e 1.331 do CC/2002, “em busca da construção de proposições descritivas generalizadoras”, permitiu verificar que o legislador, “na sua atividade de selecionar propriedades dos fatos e das relações jurídicas”, utilizou-se dos mesmos critérios – no caso, de tempo e de lugar –, “percebidos quando, por meio da abstração lógica, separamos as expressões genéricas designativas do fato e da relação presentes em todas e quaisquer normas jurídicas”.⁴⁸⁷

No entanto, a descrição produzida pelo legislador não pode deixar de conter diretrizes de tempo, de lugar e de ação. As de tempo e de lugar foram encontradas; é preciso buscar as diretrizes de ação.

As diretrizes de ação são dadas por *relações de coordenação*, em razão da matéria, entre *caput* e parte inicial do § 2º do art. 1.358-A e entre *caput* e parte final do § 2º do art. 1.358-A do CC/2002, bem como com os §§ 7º e 8º da Lei Federal nº 6.766/1979, acrescentados pela Lei Federal nº 13.465/2017.⁴⁸⁸⁻⁴⁸⁹

A parte inicial do inciso I do § 2º do art. 1.358-A é aquela que prevê aplicação, no que couber, de regras de condomínio edilício ao Condomínio de Lotes. *Relações de coordenação* entre *caput* e parte inicial do § 2º do art. 1.358-A permitem constatar que o CC/2002 pretende tratar Condomínio de Lotes como espécie que se assemelha a *condomínio edilício*.

⁴⁸⁷ CARVALHO, Aurora Tomazini de. *Curso de teoria geral do direito*, op. cit., p. 386.

⁴⁸⁸ Lei Federal nº 6.766/1979, art. § 7º, dispõe que: “O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.”

⁴⁸⁹ Lei Federal nº 6.766/1979, art. § 8º, dispõe que: “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.”

A parte final do inciso I do § 2º do art. 1.358-A é aquela segundo a qual Condomínio de Lotes deve, independente de obediência, no que couber, a regras edilícias, respeitar a legislação urbanística. A exigência é imposta por *relações de coordenação* entre *caput* e parte final do § 2º do art. 1.358-A; todavia, estabelece *relações de subordinação* entre o art. 1.358-A do CC/2002 e a legislação urbanística. Circunstância que confirma que Condomínio de Lotes é ato jurídico que, no plano de validade, se submete, por força de *relações de subordinação*, à legislação urbanística.

Dessa relação de coordenação e subordinação entre as disposições acima estudadas do Código Civil e da Lei Federal nº 6.766/1979, resulta a hermenêutica desenvolvida neste trabalho no sentido de que, na zona urbana, o Condomínio de Lotes é um gênero⁴⁹⁰, e que possui duas modalidades ou espécies: a) Quadra Fechada, cujo regime jurídico se assemelha ao do condomínio edilício, sem afastar a legislação urbanística; b) Loteamento Fechado, cujo regime jurídico é uma simbiose das disposições do parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) acrescidas por aplicação analógica das disposições da instituição e convenção de condomínio (arts. 1.333 a 1337 do CC/2002 e arts. 9º a 11 da Lei Federal nº 4.591/1964).

O inciso II do § 2º do art. 1.358-A exige subseção específica, a seguir.

5.6.1 Condomínio de Lotes e incorporação imobiliária

O regime jurídico de incorporação imobiliária aplicado a Condomínio de Lotes deve ser compreendido começando pelo seu conceito⁴⁹¹: Incorporação Imobiliária em Condomínio de Lotes é a atividade exercida com as duas seguintes finalidades: - construir, em lote condominial, edificação composta por unidades autônomas submetidas a regime de condomínio edilício; e, - alienar, total ou parcialmente, as tais unidades autônomas edificadas nos lotes (Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 28, 29 e 30).⁴⁹²

Incorporação imobiliária, pois, é negócio jurídico que institui o condomínio edilício por meio de um empreendimento que consiste em obter capital necessário à construção de edificações, geralmente mediante a venda antecipada (venda na planta) das unidades autônomas.

⁴⁹⁰ V. seções/subseções 2.4.6, 2.9, 3.8 a 3.14 e 4.5.

⁴⁹¹ O § único do art. 28 da Lei Federal nº 4.591/1964 dispõe que se considera incorporação imobiliária a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas.

⁴⁹² QUEIROZ ASSIS, Olney et. al. Manual de direito condominial: uma abordagem interdisciplinar. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 168-172.

Incorporação, portanto, é a atividade exercida com o intuito de promover e realizar a construção, para alienação total ou parcial, de edificações, ou conjunto de edificações, compostas de unidades autônomas (art.28, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.591/1964).⁴⁹³

O incorporador só poderá negociar antecipadamente frações ideais vinculadas a unidades autônomas após ter arquivado, no cartório competente de registro de imóveis, os documentos mencionados no art.32, alíneas “a” a “p”, da Lei Federal nº 4.591/1964.⁴⁹⁴

Prevê o CC/2002, art. 1.358-A, art. 2º, *caput* e II, que, no que couber, se aplica ao Condomínio de Lotes o regime jurídico de incorporação imobiliária, previsto na Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 28 a 31.

Em se tratando de zona urbana, a modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes tem maior proximidade com a figura do condomínio edilício, como tem-se demonstrado neste trabalho. Já a modalidade ou espécie Loteamento Fechado de Condomínio de Lotes tem menor aproximação com a figura do condomínio edilício, aproveitando deste o instrumento jurídico da convenção. Ambas as modalidades são parcelamentos especiais do solo, e por isso, devem passar por prévio procedimento de aprovação do parcelamento perante o Município.

Na modalidade Loteamento Fechado devem ser atendidas todas as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979, com as adequações pertinentes ao parcelamento especial, que é uma espécie de Condomínio de Lotes. Na modalidade Quadra Fechada, por se tratar de gleba já urbanificada, o procedimento de aprovação é mais simples. Em ambas as modalidades o empreendedor é um loteador, loteador de um parcelamento do solo especial.

Em todas as modalidades de Condomínios de Lotes será possível incorporação imobiliária em um, vários ou todos os lotes do empreendimento, sempre observando as normas urbanísticas da respectiva convenção condominial, pois incorporação imobiliária é atividade exercida com o intuito de promover e realizar construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei Federal nº 4.591/1964.

O inciso II do §2º do art. 1358-A do CC/2002, com redação dada pela Medida Provisória nº 1.085, de 2021, assim dispôs: o regime jurídico das incorporações imobiliárias de

⁴⁹³ GALHARDO, João Batista. O condomínio no registro de imóveis e suas principais questões. In: AMADEI, Vicente de Abreu; FIGUEIREDO, Marcelo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Direito notarial e registral avançado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 338.

⁴⁹⁴ *Ibidem*, p. 338.

que trata o Capítulo I do Título II da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador quanto aos aspectos civis e registrários.

Essa equiparação regula, por força de *relações de coordenação* (tal como se aborda no Capítulo 4), a aplicação da Lei Federal nº 4.591/1964 c/c CC/2002, art. 1.358-A, § 2º, *caput* e II. Além disso, confere ao empreendedor-incorporador direitos e obrigações, na seara cível e registral, ser equiparado ao incorporador disciplinado pela Lei Federal nº 4.591/1964.

O inciso II do §2º do art. 1358-A do CC/2002 ao equiparar loteador a incorporador em nada ou pouco inovou o ordenamento jurídico brasileiro, pois desde o Decreto-Lei nº 271, de 28/02/1967, art. 3º, já havia disposição semelhante, que dispunha: “Aplica-se aos loteamentos a Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação.”

Por outro lado, dispõe o §3º do art. 1.358-A que, para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor. Trata-se de raciocínio por analogia. A rigor, nem precisaria desta disposição, pois toda modalidade de Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial e se lhes aplicam as previsões contidas na Lei Federal nº 6.766/1979, determinando que é responsabilidade do loteador a realização da infraestrutura do empreendimento.

Na modalidade Quadra Fechada de Condomínio de Lotes, cuja espécie tem maior semelhança com a figura do condomínio edilício, as disposições normativas deste aplicam-se com maior intensidade nesta modalidade. Portanto, caso o empreendedor resolva edificar em todos os lotes por meio da incorporação imobiliária, este também deverá fazer a infraestrutura do empreendimento e daí o loteador se confundirá com incorporador.

Ressalte-se que, em todas as modalidades de Condomínios de Lotes, venda de lotes por empreendedor para capitalização e custeio de despesas de infraestrutura é assegurada pelo art. 18, V, da Lei Federal nº 6.766/1979⁴⁹⁵, e a comparação com incorporador, neste aspecto, é apenas analógica.

Permite-se – e já era possível – empreendedor exercer papel de empreendedor-incorporador. Essa incorporação dar-se-á nos lotes do Condomínio de Lotes e não se trata de

⁴⁹⁵ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 18, V, dispõe que: “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 cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação, pelo Município ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras”. (Redação dada pela Lei nº 14.118, de 2021)

sua infraestrutura externa aos lotes. Esta infraestrutura externa é obrigação do loteador ou empreendedor e o Código Civil só os equipara para os fins de responsabilidade civil, consumerista e demais atos jurídicos decorrentes da aprovação do empreendimento, tal como já o fazia o Decreto-Lei nº 271/1967, art. 3º.^{496_497}

Na sua doutrina sobre incorporações, tal como posto na Lei Federal nº 4.591/1964, Caio Mário da Silva Pereira acentua que “incorporador é algo mais do que um corretor e algo mais que um mandatário”, “é a chave do negócio”. É ele quem promove a constituição do condomínio edilício com a finalidade de venda:

Compete ao incorporador planejar a obra, redigir as propostas e os contratos, obter o projeto arquitetônico, fazê-lo aprovar pela autoridade, tudo em termos tais que o edifício se constrói segundo o plano do incorporador, e o condomínio se constitui na forma da minuta por ele redigida.⁴⁹⁸

Em relação a parcelamento do solo e direito de construir⁴⁹⁹ o STF assim já se posicionou:

Loteamento – Registro imobiliário: “Ato que não tem o efeito de autorizar a edificação, faculdade jurídica que somente se manifesta validamente diante de licença expedida com observância das regras vigentes à data de sua expedição” (STF, RE 212.780, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 25-6-1999).⁵⁰⁰

Portanto, licença/alvará para a incorporação imobiliária e seu posterior registro sempre precederá a aprovação do parcelamento especial do solo pelo poder público, em se tratando da modalidade Loteamento Fechado, que também deve executar prévia infraestrutura básica. Em se tratando da modalidade Quadra Fechada, a aprovação desta pelo poder público ou será anterior, ou poderá ser concomitante à licença para a incorporação nos lotes, pois seu regime jurídico se aproxima do condomínio edilício sob certos aspectos, como se vem demonstrando.

Assim, quanto à aplicação da incorporação imobiliária a Condomínio de Lotes, na zona urbana, tem-se que:

⁴⁹⁶ CAMBLER, Everaldo Augusto. *Responsabilidade civil na incorporação imobiliária*. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 31-72.

⁴⁹⁷ BRITO, Rodrigo Azevedo Toscano. *Incorporação imobiliária à luz do CDC*. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 145-344.

⁴⁹⁸ PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Condomínio e incorporações*. 4. ed., atual. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 244-245.

⁴⁹⁹ SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. *Direito de construir: perfil constitucional e restrições*. Curitiba: Juruá, 2012, p. 322.

⁵⁰⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário nº 212.780, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 25-6-1999. In: BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1524.

a) todo Condomínio de Lotes, em todas suas modalidades ou espécies, é parcelamento do solo especial organizado sob forma condominial peculiar e Quadra Fechada assemelha-se, mas não é igual, a condomínio edilício;

a) todas as modalidades ou espécies de Condomínios de Lotes devem submeter-se a procedimento de aprovação pelo Município que compete ordenar o seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII), de modo que sua instituição será sempre *inter vivos*, pois decorrerá de projeto urbanístico a ser elaborado e aprovado pelo poder público municipal;

b) todas as modalidades de Condomínio de Lotes comportam licenciar/aprovar perante o Município incorporação imobiliária em seus lotes, mas com a diferença de que, em se tratando de Loteamento Fechado, sempre se dará após a sua prévia aprovação perante o poder público, seu registro no Cartório de Imóveis e realização da correspondente infraestrutura básica, urbanificando-o;

c) na modalidade Quadra Fechada, por aproximar da figura do condomínio edilício, admite-se licenciar/aprovar incorporação imobiliária nos lotes simultânea ou concomitante à aprovação do parcelamento especial do solo, cuja infraestrutura interna será realizada pelo empreendedor.

d) em todas as modalidades de Condomínios de Lotes será possível incorporação imobiliária em um, vários ou todos os lotes do empreendimento, sempre observando as normas urbanísticas da respectiva convenção condominial, pois incorporação imobiliária é atividade exercida com intuito de promover e realizar construção, para alienação total ou parcial, de edificações ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei Federal nº 4.591/1964.

Essas conclusões aperfeiçoam o núcleo interno, fundado em estudos linguísticos, do presente trabalho e o impulsionam para seu núcleo externo, que se inicia pelo estudo de *relações de subordinação* entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, ambiental e administrativa e relações de coordenação com o direito do consumidor.

5.7 Condomínio de Lotes e legislação urbanística

Relações de subordinação e coordenação entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística são estudadas no Capítulo 6, que se divide em dois temas: - investigação sobre o significado da expressão *legislação urbanística*; e, - distinção, entre os textos normativos que constituem a legislação urbanística, de relações de subordinação entre Lei Federal nº 6.766/1979 e Condomínio de Lotes.

Quanto ao significado da expressão *legislação urbanística*, identificam-se os enunciados jurídicos que a constituem, constatando que a legislação urbanística lança tentáculos ordenamento jurídico adentro e concluindo que a legislação urbanística engloba os objetos daquilo que tais textos alteram ou revogam. Nessa toada, o Capítulo 6 debruça-se sobre o processo pelo qual se deu a construção jurídica da ordem urbana, com destaque para os Estatutos da Metrópole e da Cidade. Posto isso, analisa relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e Leis que dispõem sobre Parcelamento Urbano, Cidades Gêmeas, Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, Habitação de Interesse Social, Diretrizes Nacionais para Saneamento Básico, Programa Minha Casa, Minha Vida, Resíduos Sólidos, Mobilidade Urbana.

No tocante a relações de subordinação entre Lei Federal nº 6.766/1979 e Condomínio de Lotes, a distinção que o Capítulo 6 confere às disposições sobre o parcelamento do solo urbano justifica-se pelo fato de que referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama compreender *lotes* à luz do texto que o concebe.

5.8 Condomínio de Lotes e legislação ambiental

Relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação ambiental são estudadas no Capítulo 7, tal como se faz no estudo sobre a construção jurídica da ordem urbana. No caso da legislação ambiental tal operação decorre de sua própria interrelação com a legislação urbanística, pois o meio ambiente possui os aspectos natural, construído e cultural.⁵⁰¹ Ou seja, é condição de admissibilidade para aplicação de legislação urbanística cumprimento de exigências impostas pelo princípio do desenvolvimento sustentável. Justifica-se, assim, o enfoque do Capítulo 7: estudar Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável.

O tema, princípio do desenvolvimento sustentável, tem sido objeto de longos tratados, calcados, muitas vezes, em ideologia, que, como qualquer outra, promete a utopia de um mundo melhor, desde que se abandonem formas e matérias do anterior. O assunto é acompanhado, no presente trabalho, a partir de suas raízes mais autênticas, as Conferências das Nações Unidas sobre ambiente humano, ambiente e desenvolvimento e desenvolvimento sustentável. É a partir dessa alteração, na política internacional, que o Capítulo 7 estuda a maneira como o princípio do desenvolvimento sustentável reflete-se na CRFB/1988, fazendo nascer a percepção sobre a

⁵⁰¹ SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 7. ed. atual. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21-23.

subordinação de política de desenvolvimento urbano ao princípio do desenvolvimento sustentável.

Em particular, vale adiantar que, quanto a seus fundamentos, o Capítulo 7, realinhando os argumentos em favor da conjugação harmônica de critérios, pontua que Condomínio de Lotes *se subordina* às inovações de proteção à sustentabilidade, introduzidas na legislação urbanística e na legislação ambiental. Isso, porque tais inovações possuem maior força ilocucionária do que o art. 1.358-A do CC/2002. Por outro lado, restrições ambientais subordinam políticas de desenvolvimento urbano, materializando o princípio do desenvolvimento sustentável recepcionado pela CRFB/1988, consubstanciando-se em subsistema jurídico urbanístico-ambiental, que, no Capítulo 11, culminará em microssistema jurídico urbanístico-ambiental-administrativo.

5.9 Condomínio de Lotes, patrimônio cultural e paisagístico

O art. 216 da CRFB/1988 estabelece que o patrimônio cultural é composto pelo conjunto dos bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. Entre os bens que compõem o patrimônio cultural brasileiro, destacam-se os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (CRFB/1988, art. 216, V). Uma das formas de proteção do patrimônio cultural brasileiro é o tombamento (Decreto-lei nº 25/1937).

No que concerne a proteção do patrimônio cultural e histórico, é importante destacar que a CRFB/1988 também estabeleceu ações para a sua defesa. Entre elas, destaca-se a ***ação popular*** prevista no **art. 5º, LXXII, da CRFB/1988**, que dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao ***patrimônio histórico e cultural***, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.

Condomínio de Lotes cujos projetos tenham como localização conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico devem observar as limitações administrativas, urbanísticas e ambientais que não desfiguram ou agriam tais bens protegidos pela Constituição e pela legislação.

5.10 Condomínios de Lotes e legislações municipais

Como já estudado, no Capítulo 2, no Brasil, existem infindáveis leis municipais que já previam Condomínios de Lotes, principalmente sob as denominações de Condomínios Fechados, Loteamentos Fechados, Condomínios Urbanísticos, Condomínio de Terrenos *etc.* Estas leis municipais não foram revogadas pela Lei Federal 13.465/2017 ao positivar o Condomínio de Lotes no Código Civil e na Lei Federal nº 6.766/1979, mas devem passar por novas interpretações na fase de aplicação ou, gradativamente, serem substituídas por novas leis num processo dinâmico do ordenamento jurídico (v. seção 2.1), uma vez que a compreensão do instituto tenderá a evoluir para melhor atender ao princípio da função das cidades e da função social dos Condomínios de Lotes na sociedade brasileira.

5.11 Condomínio de Lotes, regulação, ordenação e aprovação pelo poder público

Relações de subordinação e coordenação entre Condomínio de Lotes, federalismo, legislação administrativa e aprovação pelo poder público são estudadas no Capítulo 11, imediatamente após reflexões sobre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade, no Capítulo 8, e sobre Condomínio de Lotes e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, no Capítulo 9, e sua instituição e convenção no Capítulo 10.

5.12 Condomínio de Lotes no sistema jurídico e os Capítulos 6, 7, 8 e 9 como desdobramento do presente Capítulo 5

Nos arts. 182 a 183 da Constituição Federal, o constituinte disciplinou imposições urbanístico-ambientais, que são preceitos de ordem pública, derivados do poder de polícia do Estado Administração. Elas abrangem atividades e setores ligados ao bem-estar social, prevendo normas de segurança, de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e estética da cidade. Com essa finalidade, coartam atividades particulares, buscando proteger a coletividade como um todo. Se preciso for, condicionam e restringem o uso da propriedade, o exercício do direito de construir, por meio de obrigações positivas (fazer), negativas (não fazer) ou permissivas (deixar de fazer).⁵⁰²

Nos Capítulos 6, 7, 8 e 9, abordar-se-ão os seguintes temas:

- a) Condomínio de Lotes e Legislação Urbanística (Capítulo 6);
- b) Condomínio de Lotes e Princípio Do Desenvolvimento Sustentável (Capítulo 7);
- c) Condomínio de Lotes e Bem-Estar dos Habitantes da Cidade (Capítulo 8); e,

⁵⁰² BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1524.

d) Condomínio de Lotes e Pleno Desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade (Capítulo 9).

Todos os temas retrocitados, de certa forma, são desdobramento do estudo do Condomínio de Lotes no sistema ou ordenamento jurídico brasileiro, sob seus aspectos estáticos e dinâmicos (v. seção 2.1).

Condomínio de Lotes, destarte, tem por natureza jurídica ser parcelamento do solo especial organizado sob gestão condominial, expressão esta que possui nova resignação⁵⁰³, no sentido de vida comunitária regulada por convenção e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns.

Em retromencionados Capítulos 6 a 9, referência a Condomínio de Lotes será compreendida como gênero, pois a classificação de suas modalidades e definição delas já fora suficientemente elaborada, nos demais capítulos, ressaltando que, em se tratando da espécie ou modalidade Quadra Fechada, a incidência da legislação urbanístico-ambiental poderá ter intensidade menor, uma vez que é *condição sine qua non* para a aprovação desta modalidade pelo poder público que se localize em quadra ou gleba qualificada juridicamente pela urbanificação⁵⁰⁴, ou seja, com observância prévia, em seu entorno, de adequada e suficiente infraestrutura urbana cujas vias de passagem interna conectar-se-ão a ruas e avenidas externas da cidade (v. subseção 3.9).

⁵⁰³ V. seções 2.6., 2.7 e 2.9.

⁵⁰⁴ *Urbanificação*: processo deliberado de correção da urbanização sem infraestrutura básica. Consiste na renovação urbana ou reurbanização com aplicação dos princípios do urbanismo. Consistente, também, no uso de técnicas e princípios para prevenir os males da urbanização, através do planejamento e da ordenação urbanística. V: SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

6 CONDOMÍNIO DE LOTES E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

O presente Capítulo investiga relações entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística. De certa forma, trata-se de desdobramento do Capítulo 5, na medida em que estudo de legislação urbanística está contido e decorre, em sentido amplo, da temática Condomínio de Lotes, no sistema jurídico brasileiro (V. seção 5.12).

Neste capítulo, far-se-á abordagem abrangente de legislação urbanística aplicável a Condomínio de Lotes, esclarecendo que, conforme seja a modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, sua incidência será menos ou mais intensa ou terá menor ou maior abrangência. Na modalidade ou espécie Loteamento Fechado⁵⁰⁵, terá ampla e intensa incidência da legislação urbanística; na modalidade ou espécie Quadra Fechada⁵⁰⁶, terá menor, ou menos ampla, incidência, quando de sua aprovação, pois esta modalidade instalar-se-á em gleba já urbanificada e, se assim estiver, seu entorno terá passado por prévia regulação e, em regra, observância da legislação ora estudada.

Para tanto, produz-se, em três etapas, o significado da expressão *legislação urbanística*. Na primeira, identificando os principais textos normativos que a constituem. Depois, constatando que, não se resumindo a esses textos, a legislação urbanística lança tentáculos ordenamento jurídico adentro. Por fim, cravando que *legislação urbanística* engloba os objetos daquilo que tais textos alteram ou revogam.⁵⁰⁷

Em seguida, o presente Capítulo distingue, entre os textos normativos que constituem a legislação urbanística, a Lei Federal nº 6.766/1979 para estudar sua relação com Condomínio de Lotes, uma vez que referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama compreender *lotes* à luz do texto que os concebem.

É o que se passa a fazer.

6.1 Da construção jurídica da ordem urbana

⁵⁰⁵ V. seções 3.9.2, 4.5, 5.6, 5.7 e 5.12.

⁵⁰⁶ V. seções 3.9.1, 4.5, 5.6, 5.7 e 5.12.

⁵⁰⁷ BROWNE, Ana Paulo Goyos. *A disciplina do condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP, 2016, p. 136-147. PIRES, Luis Manoel Fonseca. *Loteamentos urbanos: natureza jurídica*. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 27- 116. REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 07-45. SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181.

A sociedade brasileira vem assistindo, desde as últimas décadas do séc. XX – é de 1979, a Lei que dispõe sobre parcelamento de solo urbano –, à construção jurídica de uma ordem urbana. Seus esteios são a CRFB/1988 e o Estatuto da Cidade/2001.⁵⁰⁸

O fenômeno é assim entendido por Edésio Fernandes:

Não há como enfrentar esse enorme desafio que é promover reforma urbana no Brasil se não se fizer uma profunda reforma jurídica no país: cidade e cidadania são o mesmo tema, e não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades. Não há como promover mudanças significativas e estruturais desse padrão de exclusão social, segregação territorial, degradação ambiental e ilegalidade urbana que caracteriza o processo de urbanização no Brasil, se não for também mediante uma reforma do Direito, com o envolvimento sistemático dos operadores do Direito nas parcerias acadêmicas e político-institucionais que se tem formado.⁵⁰⁹

A fagulha de uma reforma jurídica está enunciada na CRFB/1988, art. 182, e regulamentada pela Lei Federal nº 10.257/2001, nos seguintes termos:

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.⁵¹⁰

Vale sublinhar: *normas de ordem pública e interesse social*, visando a regular o uso da propriedade urbana, ou seja, os bens públicos (os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais) e todos os outros, os particulares (CC/2002, arts. 98 e 99).

Posto que *ordem pública*, hermenêutica e aplicação do Estatuto de Cidade exigem as seguintes ponderações, à luz de Carlos Maximiliano:

A distinção entre prescrições de *ordem pública* e de *ordem privada* consiste no seguinte: entre as primeiras o interesse da sociedade coletivamente considerada sobreleva a tudo, a tutela do mesmo constitui o *fim principal* do preceito obrigatório (...); e quando o preceito é de ordem privada sucede o contrário: só indiretamente serve o interesse público, à sociedade considerada em seu conjunto; a proteção do

⁵⁰⁸ VALENÇA, Moraes Márcio. Apresentação. In: VALENÇA, Moraes Márcio (org.). *Cidade (i)legal*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008, p. 5.

⁵⁰⁹ FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFOSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 5. À época em que escreveu sobre a ordem jurídico-urbanística brasileira, o jurista e urbanista Edésio Fernandes atuava como professor da Development Planning Unit da University College London e do Lincoln Institute of Land Policy, além de consultor da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

⁵¹⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.257-2001?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

direito do indivíduo constitui o objetivo primordial.

Os limites de uma e outra espécie têm algo de impreciso; os juristas guiam-se, em toda parte, menos pelas definições do que pela enumeração paulatinamente oferecida pela jurisprudência. Quando, apesar de todo esforço de pesquisa e de lógica, ainda persiste razoável, séria dúvida sobre ser uma disposição de ordem pública ou de ordem privada, opta-se pela última; porque esta é a regra, aquela, a limitadora do direito sobre as coisas, *etc.*, a exceção.⁵¹¹ (Grifei.)

A Lei Federal nº 10.257/2001 estabelecer normas de ordem pública não significa que todas as regras nele contidas o sejam; dependendo do caso, dúvida sobre natureza da disposição deverá ser decidida até mesmo por meio de devido processo legal, contraditório e ampla defesa. A sentença, naquilo que vier a regular uso de propriedade urbana, deve provar-se *em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*. Não há como fugir; a regra em tela é, para o Juízo, norma de ordem pública imperativa e proibitiva. Imperativa, porque ordem rigorosa de, na fundamentação, mostrar a vantagem a ser, concomitantemente, auferida: - pelo bem coletivo; - pelos cidadãos, no tocante a segurança e bem-estar; e, - pelo equilíbrio ambiental. Proibitiva, porque o magistrado não pode não fazer.

Quanto ao referido direito do indivíduo, Carlos Maximiliano ensina que:

As determinações dos particulares somente não tornam inoperantes, *na espécie*, as do legislador, quando estas, além de se inscreverem entre as de ordem pública, também são *imperativas* ou *proibitivas*. É lícito ao indivíduo renunciar às atribuições a ele conferidas em normas *permissivas*, e dispor ou convencionar de modo diverso: (...) – “é regra de Direito antigo terem todos a faculdade de renunciar ao que foi estabelecido *exclusivamente em seu favor*”.

Em todo caso, o *fim da lei* e o modo pelo qual está formulada a prescrição obrigatória, indicam melhor do que qualquer preceito, se a mesma pode, ou não, ser pelos particulares postergada, se é lícita ao indivíduo dispor ou convencionar em desacordo com a norma.⁵¹²

Por ser de *interesse social*, o Estatuto da Cidade/2001 garante, ao molde do CDC, interesses: - difusos, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; - direitos coletivos, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; e, - individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (art. 81, parágrafo único). Consequentemente, defesa de interesse em direito urbanístico poderá ser exercida em juízo a título coletivo. A sentença, ao regular uso de propriedade urbana, também deverá, na fundamentação, mostrar a vantagem a ser conquistada em nome, concomitantemente: - do bem coletivo; - dos cidadãos,

⁵¹¹ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. São Paulo: Freitas Bastos, 1965, p. 228.

⁵¹² *Ibidem*, p. 232.

quanto a segurança e bem-estar; e, - do equilíbrio ambiental.

Em prol disso tudo (isto é, de bem coletivo *etc.*), a CRFB/1988 atribui competência legislativa concorrente a União e Estados para disporem sobre direito urbanístico (art. 24, I), confere a Município competência privativa para ordenar seu território (art. 30, VIII) e, no âmbito da ordem econômica e financeira, estabelece parâmetros de Política Urbana (arts. 182 e 183).

Quanto à construção jurídica da ordem urbana, ela é, além de princípios e regras específicos, contidos nos códigos civil, florestal e tributário, na Lei Federal nº 6.015/1973 e na Lei Federal nº 9.433/1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, obra de extenso rol de textos normativos, arrolados, a seguir, segundo a ordem cronológica de sua edição. Antes, porém, destacam-se os Estatutos da Cidade e da Metrópole, encabeçando a lista.

6.2 Estatuto da Cidade e legislação urbanística

Conforme sublinhado, a CRFB/1988 estabelece parâmetros de política pública de matéria urbanística. Atribui a Poder Público municipal competência material para executar política de desenvolvimento e expansão urbanos – significa que reserva para União e Estados regularem e, por vezes, planejarem atribuições de município –, municiando-o com: - plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, § 1º); - desapropriação (art. 182, § 3º); - parcelamento ou edificação compulsórios, se proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, não promover seu adequado aproveitamento (art. 182 4º, I); - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e, - usucapião especial, pois 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 (art. 183). Exceto este, disciplinado pela CRFB/1988, os demais instrumentos estão regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001. “No entanto”, opõem Fernando Dias Menezes de Almeida e Karlin Olbertz Niebuhr, “a plena eficácia das disposições constitucionais foi condicionada também à edição de leis municipais, especialmente o plano diretor (art. 182, §§ 1º e 4º)”.⁵¹³

A Lei Federal nº 10.257/2001 estabelece diretrizes gerais de política urbana: - gestão democrática da cidade, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e

⁵¹³ ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NIEBUHR, Karlin Olbertz. Instrumentos políticos e jurídicos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete *et al.* *Direito urbanístico: estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 167-242, p. 167.

projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II); e, - adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira e de gastos públicos a objetivos de desenvolvimento urbano (art. 2º, X). Têm em comum: desenvolvimento urbano. Objeto, também, da Lei Federal nº 11.124/20058, pois: - é princípio fundamental de prestação de serviço público de saneamento básico sua articulação com a política de desenvolvimento urbano (art. 2º, VI); e, - aplicação de recursos do FNNIS em área urbana submete-se à política, disposta no plano diretor, de desenvolvimento urbano (art. 11, § 2º). Essa articulação entre as Lei Federal nº 12.587/2012 e nº 11.124/20058 é prenúncio da complexidade da legislação urbanística, cuja extensão será objeto de análise.

Aplicada à relação entre Lei Federal nº 10.257/2001 e os demais textos jurídicos que compõem a legislação urbanística, conjugação harmônica de critérios – a título de atividade hermenêutica – mostra que esta se subordina àquela de maior força ilocucionária, apesar de, no critério de fundamentação, estarem no mesmo degrau da pirâmide. A força ilocucionária da Lei Federal nº 10.257/2001 advém: - da CRFB/1988, art. 182, enunciando que se executa política de desenvolvimento urbano conforme diretrizes gerais fixadas em lei, a Lei Federal nº 10.257/2001; - dos próprios textos jurídicos urbanísticos, ao referirem-se ao Estatuto da Cidade ou a qualquer de seus elementos, como é o caso da Lei Federal nº 6.766/1979, do plano diretor, da Lei Federal nº 7.661/1988, arts. 5º e 10, § 5º (urbanização), da Lei Federal nº 11.124/2005, art. 4º, I, d (função social da propriedade urbana) *etc.*⁵¹⁴; e, - da exigência de harmonia na conexão entre legislação urbanística e Lei Federal nº 10.257/2001, pois aplicação de enunciado jurídico urbanístico não pode violar prescrição do Estatuto da Cidade.

A relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 10.257/2001 explicita-se pelo fato de que esta, além de tomar *terreno* como fundamento de direito de superfície (arts. 21 a 24) e outorga onerosa do direito de construir (arts. 25 a 27), estabelece, em relação a cidade (*locus* do Condomínio de Lotes), que política urbana cumpre seus objetivos mediante garantias, tomadas como diretrizes gerais, de direito a cidade sustentável e de planejamento do desenvolvimento da cidade (art. 2º, I e IV).

6.3 Estatuto da Metrópole, Estatuto da Cidade e legislação urbanística

⁵¹⁴ Mais exemplos: - Lei Federal nº 11.445/2007, política de desenvolvimento urbano (art. 2º, VI); - Lei Federal nº 11.977/2009 Em área urbana, implementação dos instrumentos da Lei Federal nº 10.257/2001 voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade é critério de prioridade para atendimento, que, por sua vez, é requisito para indicação de beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) (art. 3º, § 1º, III). E assim por diante, ao longo da legislação urbanística.

A relação entre Estatutos da Metrópole e da Cidade está enunciada na Lei Federal nº 13.089/2015, nos seguintes termos:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

(...)

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257/2001.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas.⁵¹⁵

Os arts. 43 a 45 da Lei Federal nº 10.257/2001 disciplinam a gestão democrática da cidade, garantida por utilização, entre outros, dos seguintes instrumentos: - órgãos colegiados; - debates, audiências e consultas públicas; - conferências sobre assuntos de interesse urbano; - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, e, - programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 43). Nesse ponto, os Estatutos tangenciam-se, uma vez que gestão democrática da cidade é diretriz geral de política pública estabelecida pela Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, II.

A tangência entre Estatutos estabelece, em função da força ilocucionária do Estatuto da Metrópole, *relações de subordinação* entre Lei Federal nº 13.089/2015 e legislação urbanística. É o que permite afirmar a posição de destaque do Estatuto da Metrópole em relação à legislação urbanística, encabeçando à lista, ao lado do Estatuto da Cidade. São relações cuja importância revela-se no caso de Condomínio de Lotes localizado em região metropolitana e em aglomeração urbana instituída por Estado, tal como se aprecia no estudo sobre modalidades de Condomínio de Lotes.

Dito isso, passa-se à análise, para fins de identificação da construção jurídica da ordem urbana, dos textos normativos que a compõem.

6.4 Lei Federal nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº 10.257/2001 regula o uso da propriedade urbana: os bens públicos e todos os outros, os particulares.

⁵¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.089-2015?OpenDocument. Acesso em: 15 out. 2021.

A relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 10.257/2001 explicita-se pelo fato de que esta, além de tomar *terreno* como fundamento para dispor sobre direito de superfície (arts. 21 a 24) e outorga onerosa do direito de construir (arts. 25 a 27), estabelece 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:

(...)

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.⁵¹⁶

Em face da Lei Federal nº 10.257/2001, Adilson Abreu Dallari vaticina:

O Estatuto da Cidade está destinado a ser o instrumento pelo qual a Administração Pública Municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar de maneira a melhor satisfazer o interesse público, por razões estéticas, funcionais, econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários.⁵¹⁷

Segundo Dallari, “partindo da matriz constitucional, regradora da política urbana, o Estatuto da Cidade assume, como pilar de sua normatividade, uma corajosa redefinição da função social da propriedade”. A criação de instrumentos de intervenção do Poder Público no desenvolvimento urbano permitiria “alcançar, pelo menos, dois objetivos: mitigar a especulação imobiliária e fazer com que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social”, “permitindo que se levem em consideração, além dos interesses do proprietário – que, há de se ressaltar, são legítimos e consagrados pela ordem jurídica -, também os interesses da coletividade”.⁵¹⁸

Dallari refere-se a *instrumentos de intervenção do Poder Público no desenvolvimento urbano*. A expressão engloba institutos antigos (desapropriação, servidão administrativa e tombamento, por exemplo) ao lado daqueles introduzidos pela CRFB/1988, pela Lei Federal nº 10.257/2001 e por alterações legislativas em um e outro enunciado jurídico. A Lei Federal nº 10.257/2001 disciplina: - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º e 6º); - usucapião especial de imóvel urbano (art. 9º a 14); - direito de superfície (arts. 21 a 24); - direito de preempção (art. 25 a 27); - outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 a 31); - operações urbanas consorciadas (art. 32 e 34); - transferência do direito de construir (art. 35). “Alguns são

⁵¹⁶ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁵¹⁷ DALLARI, Adilson Abreu. Prefácio. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19-20 (p. 19-20).

⁵¹⁸ *Ibidem*.

realmente originais”, observa Dallari, “mas outros já estão previstos até mesmo no vetusto Código Civil”.⁵¹⁹

Todos trazem consigo desafios jurídicos de grande monta. Tome-se, a título de ilustração, o caso da usucapião especial, disposto na Lei Federal nº 10.257/2001, nos seguintes termos:

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.⁵²⁰

Sérgio Ferraz encontra, na CRFB/1988, “lastro jurídico à inovação do usucapião coletivo, na busca de soluções para a questão da submoradia”, ancorando-se a: garantia do bem-estar dos habitantes da cidade (art. 182) e defesa do ambiente (art. 170, VI). Conclui, dizendo que “dessa sorte, e em definitivo, parece-nos insensato e infundado divisar ‘suspeita de inconstitucionalidade’ no usucapião coletivo”.⁵²¹ Usucapião especial e Condomínio de Lotes não se tangenciam. No entanto, a doutrina de Sérgio Ferraz, ao subordinar usucapião especial a princípios e regras de legislação urbanístico e ambiental, afina-se a o quê, aqui, se vem defendendo.

Cabem, ainda, apontamentos sobre Lei Federal nº 10.257/2001 e Lei de Improbidade Administrativa (art. 52), Ação Civil Pública (arts. 53 e 54) e Lei de Registros Públicos (art. 55 e 57), o que ocorrerá, a seu devido tempo.

6.5 Lei Federal nº 13.089/2015 – Estatuto da Metrópole

Fundada nos conceitos de: - aglomeração urbana e região metropolitana; - função pública de interesse comum; e, - governança interfederativa, a Lei Federal nº 13.089/2015 dispõe que:

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em

⁵¹⁹ DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 76-84 (p. 71-86).

⁵²⁰ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁵²¹ FERRAZ, Sérgio. Usucapião especial. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da cidade* (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001), p. 137-148. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 144. Sobre “a” ou “o” usucapião”, Ferraz, à p. 139, julga indiferente adotar-se uma ou outra fórmula, pois, segundo ele, “a maior parte da doutrina tem optado por atribuir à palavra o gênero feminino”, “há, contudo relevante corrente que sustenta o gênero masculino do vocábulo, inclusive porque os substantivos portugueses terminados em ‘ão’ a esse gênero habitualmente pertencem”.

regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.⁵²²

Aglomeração urbana é unidade territorial urbana; região metropolitana é unidade regional, sob influência de metrópole (art. 2º, V: espaço urbano com continuidade territorial).

Aglomeração urbana constitui-se por agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes que gozem de complementaridade funcional e de integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2º, I). A unidade territorial pode ser compreendida como conurbação, área urbana estendida, composta por fusão de subúrbios de duas ou mais cidades. Todavia, a aglomeração em tela não se caracteriza com a mera extrapolação de limites administrativos municipais por fluxo de pessoas, bens e serviços. Sob o viés da complementaridade funcional, é necessário que, na tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento de suas funções sociais lato sensu (v. seção 8.1 e subseções 9.1.1, 9.1.3 e, em especial, 9.4.1), as cidades aglomeradas se completem. Sob o paradigma da integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas, é indispensável que, na tarefa de ordenar o pleno desenvolvimento de suas funções sociais stricto sensu, as cidades aglomeradas somem esforços.

Região metropolitana constitui-se para integrar organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 2º, VII). A referida integração (de organização *etc.* de funções públicas de interesse comum) justifica-se com reconhecimento, no grupo de municípios, de padrões e recorrências que permitam definir, na unidade regional metropolitana, um sentido de ordem intermunicipal – a ser identificada pelos estudos técnicos e audiências públicas que devem preceder criação de região metropolitana ou de aglomeração urbana (art. 3º, § 2º) e que permita definir as funções públicas de interesse comum que justificam instituição de unidade territorial ou regional (art. 5º, II).

Contudo, nem dinâmicas geográficas *etc.* (art. 2º, I), nem razões populacionais (art. 2º, V), nem relevâncias política e socioeconômica (art. 2º, V) são suficientes. Aglomeração ou agrupamento de municípios encontrará legitimidade, apenas, na ordem cultural que confira

⁵²² BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, *op. cit.* Acesso em: 09 fev. 2022. Art. 1º, § 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber: I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas; II – (VETADO). III - às unidades regionais de saneamento básico definidas pela Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

identidade às populações envolvidas, que preencha de sentido as ações nas quais estejam envolvidas e que configure a memória coletiva daqueles povos.

Dá-se o nome de função pública de interesse comum à política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes (art. 2º, II). Abrange, por exemplo: - infraestrutura de interesse comum (abastecimento de água, drenagem urbana, esgotamento sanitário, energia elétrica, comunicação e sistema viário); - regulação de interesse comum (ambiente, habitação, uso/ocupação do solo e turismo); e, - serviço público de interesse comum (coleta de lixo, destinação de resíduos sólidos, educação, saúde, segurança e transporte). “Correspondem”, à luz de Julia Ávila Franzoni, “a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de uma entidade territorial, criada por lei complementar, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca”.⁵²³

Por fim, dos conceitos que fundamentam a Lei Federal nº 13.089/2015, resta apreciar o instituto da governança interfederativa, que prevê compartilhamento, entre entes da Federação, de responsabilidades e ações relativas a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 2º, IV). Em jogo, portanto, interesse comum metropolitano e arranjo institucional de poder. Acrescenta-se à pirâmide das relações intermunicipais – formada, até o advento do Estatuto da Metrópole, por indivíduos, entidades submunicipais e municípios – um nível superior, o da entidade supramunicipal (região metropolitana ou aglomeração urbana). Nesse cenário, “(i) o que se governa? (ii) quem governa? e (iii) quem controla o governante? na produção do espaço metropolitano”, pergunta Julia Ávila Franzoni, acrescentando:

Institucionalização da governança tem impactos políticos que desafiam (i) a revisão do modelo federativo brasileiro e o modelo de repartição de competência entre os entes-federados no que tange às funções públicas de interesse comum, (ii) o modelo de administração pública municipal que desde a Constituição de 1988 marca a disputa entre o localismo municipalista e a regionalização de interesses locais, (iii) os formatos de financiamento e repartição de receitas tributárias para execução das políticas públicas, (iv) os mecanismos tradicionais de prestação dos serviços públicos (concessões, consórcios, parceria público-privadas) e (v) os modelos tradicionais de participação popular nos espaços e decisões públicas, que passam a exigir outros formatos.⁵²⁴

⁵²³ FRANZONI, Julia Ávila. *Dos arranjos metropolitanos: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão*, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015, p. 21.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 15-16.

Em resposta, a Lei Federal nº 13.089/2015 diz “quem governa” e, dada a representação da sociedade civil na instância colegiada deliberativa da governança metropolitana, “quem controla o governante”:

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica:
 I- instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
 II- instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
 III- organização pública com funções técnico-consultivas; e
 IV- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.⁵²⁵

No entanto, a cautela legislativa no sentido de reservar à democracia e à promoção, na escala metropolitana, do direito à cidade não enfrenta a ruptura que pode advir da criação da entidade supramunicipal. É que, no município, o indivíduo integra uma ordem cultural que o criou e que, ao mesmo tempo, ele recria; em razão disso, mantém uma relação de respeito para com essa ordem. No mundo intermunicipal, corre o risco de vivenciar o contrário: o de se ver como a ordem constituída e de se sentir o super-homem de Nietzsche: sem uma ordem local acima de si e decidido a, por si só, escolher o que a seu critério justifique o fim da entidade supramunicipal.

Com relação a Condomínio de Lotes, a Lei Federal nº 13.089/2015 adota instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, dentre os quais o plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 9º, I): instrumento destinado a estabelecer, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (art. 2º, VI). No termos da Lei Federal nº 13.089/2015:

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.
 § 1º O plano previsto no *caput* deste artigo deverá contemplar, no mínimo:
 (...)

 III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano.

Esse ponto de tangência entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 13.089/2015, relativo a diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano, é, sob vários aspectos, objeto de estudo, no amago do presente trabalho. Por todos,

⁵²⁵ BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, *op. cit.* Acesso em: 09 fev. 2022.

a observação de que, conforme o critério de competência e para fins de estudo de relações de subordinação, Condomínio de Lotes – cuja instituição é disposição de Poder Privado – subordina-se a emanção do Poder Executivo, a quem cabe, por ato administrativo, aprovar plano de loteamento. Assim é que, antes de elaboração de projeto de loteamento, o interessado solicita ao Poder Executivo municipal que defina diretrizes para uso do solo (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 6º).

Aprovado pela Prefeitura, o projeto de loteamento segue para apreciação de instâncias de governança interfederativa. Circunstância diante da qual cabe ao empreendedor rogar para que, no cumprimento das ações que a Lei Federal nº 13.089/2015 lhes confere, tais instâncias interfederativas se pautem pelo princípio da eficiência (CRFB, art. 37). E para que o processo administrativo que apreciar as definições locais seja regido pelo princípio do contraditório, conferindo ao Poder Executivo municipal oportunidade de exercer a ampla defesa das diretrizes que definiu para uso de seu solo.

6.6 Lei Federal nº 6.766/1979 – Parcelamento do solo urbano

Apelidada em homenagem a seu proponente, o senador Otto Lehmann (ARENA/SP), a Lei Federal nº 6.766/1979 estabelece regras de urbanização de gleba, a fim de que, dividida em partes, cumpra funções urbanísticas. Pedra angular da legislação urbanística, a Lei Lehmann é precursora da legislação ambiental, ao proibir edificação em área ecologicamente sensível (art. 3º) e proteger recursos hídricos e patrimônio cultural, nos seguintes termos:

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições:

I- quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal.⁵²⁶

Isso significa que a Lei Lehmann antecipou a noção de indissociabilidade do ambiente urbano com os ambientes natural e cultural. Indissociabilidade garantida pelo fato de que prevê crimes urbanísticos, os quais, somados às condutas tipificadas pela Lei Federal nº 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao ambiente, erigem uma espécie de sistema penal ambiental.⁵²⁷ No entanto, seu espírito

⁵²⁶ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.* Acesso em 07 abr. 2021.

⁵²⁷ FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. *Revista Consultor Jurídico*, 21 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 9 dez. 2021. Talden Farias é advogado, consultor jurídico, professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE, doutor em Direito da Cidade pela UERJ com estágio de doutoramento sanduíche junto à Universidade

vanguardista está, há mais de duas décadas, à espera da aprovação do Projeto de Lei Federal nº 3.057/2000, que inclui § 2º no art. 41 da Lei Federal nº 6.766/1979, nos seguintes termos:

Em se tratando de loteamento suburbano de pequeno valor, assim definido pela prefeitura, implantado irregularmente até o dia 31 de dezembro de 1999 e, posteriormente, regularizado através de lei municipal de regularização dos lotes, será procedido o registro pela apresentação dos documentos mencionados no artigo 18 desta Lei, sem necessidade de aprovação por outro órgão, ainda que localizados os lotes em região metropolitana.⁵²⁸

A Lei Lehmann apresenta o conceito de lote – que, no plural, lotes, figura no caput do art. 1.358-A do CC/2002 –, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)
(...)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.⁵²⁹

O assunto será objeto de maiores reflexões, neste Capítulo.

6.7. Condomínio de Lotes e cidades gêmeas

Condomínio de Lote pode ocorrer em cidades gêmeas definidas pela Portaria nº 213, de 19/07/2016, do Ministério da Integração Nacional, no uso das atribuições que lhe conferem

de Paris 1 - Pantheón-Sorbonne. Autor de *Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos*. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, e de outras obras na área.

⁵²⁸ WANDERVAL, BISPO. Projeto de lei nº 3.057-B, de 2000. Inclui § 2º no art. 41 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único; tendo parecer da Comissão Especial, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela aprovação deste, dos de nºs 5894/01, 2454/03, 20/07, 31/07, 846/07, 1092/07, apensados, e das Emendas apresentadas na Comissão de nºs 3, 11, 12, 17 a 19, 22, 24, 28, 29, 31, 35 a 37, 41, 44 a 46, 48, 51, 52, 56, 58, 60, 61, 65, 67, 69, 71, 73 e 75 a 77, com substitutivo; pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 6180/02, 7363/02, 2699/03, 3403/04, 5760/05, 6020/06, apensados, e das Emendas nºs 14, 21, 23, 25 a 27, 33, 34, 38 a 40, 42, 47, 50, 54, 55, 57, 62, 63, 66, 68 e 70; pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição da Emenda nº 49; pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, inadequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 16, 20, 30 72 e 74; pela inconstitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1, 15, 32, 53, 59 e 64. Prejudicadas as Emendas nºs 10, 13 e 43 e retiradas pelos autores as de nºs 2, 4 a 9. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 de fevereiro de 2008, p. 5. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01slqsvvqizytf1q84082mewwv12557800.node0?codteor=1724694&filename=PL+3057/2000. Acesso em: 9 dez. 2021.

⁵²⁹ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.* Acesso em 07 abr. 2021.

o art. 87, parágrafo único, II, da Constituição Federal, e o art. 27, XIII, “a” a “d” e “m”, da Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Serão considerados cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

Não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2 dois mil habitantes, ainda que cortadas pela linha de fronteira.

6.8 Lei Federal nº 7.661/1988 - Plano nacional de gerenciamento costeiro

A Lei Federal nº 7.661/1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, integrante da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 1º), subordinado a princípios desta e visando a efetivação de seus objetivos genéricos, constitui explícita relação entre ordem urbana e proteção ambiental, que se reflete sobre Condomínio de Lotes, posto que:

Art. 6º O licenciamento para **parcelamento** e **remembramento do solo**, construção, instalação, funcionamento e ampliação de atividades, com alterações das características naturais da Zona Costeira, deverá observar, além do disposto nesta Lei, as demais normas específicas federais, estaduais e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro.

(...)

Art. 10. As praias são bens públicos de uso comum do povo, sendo assegurado, sempre, livre e franco acesso a elas e ao mar, em qualquer direção e sentido, ressalvados os trechos considerados de interesse de segurança nacional ou incluídos em áreas protegidas por legislação específica.

§ 1º Não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo na Zona Costeira que impeça ou dificulte o acesso assegurado no *caput* deste artigo.⁵³⁰ (Grifei.)

Essas menções a *parcelamento de solo costeiro, condições de seu licenciamento e proibição de utilização que impeça ou dificulte acesso a praia e mar* justificariam, por si só, pesquisa específica sobre correlações entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 7.661/1988. Sobretudo porque, ao dispor sobre ocupação de espaço litorâneo e utilização de recursos costeiros, a Lei Federal nº 7.661/1988 aprofunda a indissociabilidade entre as dimensões do

⁵³⁰ BRASIL. Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viv_Identificacao/lei%207.661-1988?OpenDocument. Acesso em: 29 out. 2021.

ambiente – cultural, construído e natural –. E o faz por meio de referências a, por exemplo, *sítios ecológicos de relevância cultural* (art. 3º, II) e *patrimônio natural, histórico, paleontológico, espeleológico, arqueológico, étnico, cultural e paisagístico* (arts. 2º, 3º, III, 5º e 8º). A hipotética pesquisa dependeria de apontamentos sobre, por exemplo: - ciência, tecnologia e inovação; - defesa civil; e, - atuação do Ministério Público. São temas que deveriam fundamentar toda licença de parcelamento de solo urbano em qualquer município, costeiro ou interiorano.

São estudos que, todavia, ultrapassam o escopo do presente trabalho. Em tempo, é relevante constar que, de acordo com a Lei Federal nº 7.661/1988, art. 10, § 1º, não será permitida a urbanização ou qualquer forma de utilização do solo, na Zona Costeira, que impeça ou dificulte o acesso às praias brasileiras, portanto, não será permitida a aprovação ou instalação de Condomínios de Lotes nestes locais costeiros.

6.9 Lei Federal nº 11.124/2005 - Habitação de interesse social

A Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelece que recurso do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) destina-se a ação vinculada a programa de habitação de interesse social (art. 11). Exemplo desse tipo de ação é a de apoio à provisão habitacional de interesse social, que, entre suas modalidades, contempla produção ou aquisição de lotes urbanificados⁵³¹. Nada impede financiamento, via FNHIS, de produção ou aquisição de lotes submetidos a regime de Condomínio de Lotes e alienação de unidades a beneficiários finais do programa.

Aplicação da Lei Federal nº 11.124/2005, art. 11, c/c Condomínio de Lotes exige, portanto, governo local comprometido com a sensibilidade social exigida por seu plano de investimento, que, no caso de produção de lotes, cobre despesa com trabalho social, isto é, o valor correspondente ao custo de realização das ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação (sanitária e ambiental) e atividades ou ações de geração de trabalho e renda, destinadas à população diretamente beneficiada. Cobre, também, despesa com mão-de-obra das famílias beneficiadas, que é o valor correspondente ao custo atribuído para mão-de-obra das famílias beneficiadas, em caso de obra executada em regime de mutirão ou

⁵³¹ Parcela de área “em conformidade com as diretrizes de planejamento urbano municipal, dotadas de acesso por via pública e, no seu interior, de soluções adequadas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica”, conforme: BRASIL. *Produção ou aquisição de lotes urbanizados*. Brasília, DF: Ministério do desenvolvimento regional. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/118-producao-ou-aquisicao-de-lotes-urbanizados>. Acesso em: 13 dez. 2021.

autoconstrução.⁵³² São medidas de redução de desigualdades econômicas e sociais, por meio de criação de oportunidade de moradia, nos moldes acima alinhados.

Exige, ainda e em cumprimento a finalidades da Lei Federal nº 11.124/2005, que efetivação de política de desenvolvimento vise a (re)estruturação do ambiente urbano, por meio de gestão de território e promoção de acesso universal à cidade.

Outras ferramentas de política de desenvolvimento local, por meio da relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 11.124/2005, estão elencadas em seu art. 11. Tal como a disposta no inciso III, que prevê, entre outros objetivos, produção de equipamentos comunitários, assim considerados os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º, § 2º)⁵³³. A lista é longa e contemplaria financiamento para, por exemplo, aquisição de materiais para construção de imóvel – o que, criando mais uma oportunidade de moradia, aperfeiçoa o modelo ora proposto.

É o bastante para compreender a relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 11.124/2005.

6.10 Lei Federal nº 11.445/2007 - Diretrizes nacionais para saneamento básico

Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 11.445/2007, que estabelece diretrizes nacionais para saneamento básico, correlacionam-se nos pontos em que esta:

- conceitua núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado (art. 3º, X, XI e XII, respectivamente);
- impõe a prestador do serviço público de saneamento básico o dever de disponibilizar infraestrutura de rede até os respectivos pontos de conexão necessários à implantação do serviço, nas edificações e nas unidades imobiliárias decorrentes de incorporação imobiliária e de parcelamento de solo urbano (art. 18-A); e,
- estabelece que infraestrutura básica de parcelamentos é constituída por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação (art. 55, que altera a Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 5º).

⁵³² *Ibidem*.

⁵³³ A propósito, destinação de área para implantação de equipamento comunitário é requisito urbanístico para loteamento (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º, I). Some-se que: - antes de elaboração de projeto de loteamento, o interessado em constituir *condomínio de lotes* deverá requerer ao Poder Público local (municipal ou distrital) que defina as diretrizes para traçado da(s) área(s) reservada(s) para equipamento(s) comunitário(s) (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 6º); e, - o Poder Público indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal, a localização aproximada da(s) área(s) destinada(s) a equipamento(s) comunitário(s) (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 7º, III).

Especificamente, correlacionam-se, no ponto em que a Lei Federal nº 11.445/2007 sujeita edificação permanente urbana a conexão às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeitas a pagamento de taxa, tarifa e outro preço público decorrentes da disponibilização e da manutenção da infraestrutura e do uso desses serviços (art. 45), sendo que edificação para uso não residencial poderá utilizar-se de fontes e métodos alternativos de abastecimento de água, incluindo águas subterrâneas, de reuso ou pluviais, desde que autorizada pelo órgão gestor competente e que, quando devido, pague por uso de recursos hídricos (art. 45, § 11).

São, todas, correlações de percepção imediata, que dispensam comentários.

6.11 Lei Federal nº 11.977/2009 – Minha casa, minha vida

Segundo sua ementa, a Lei Federal nº 11.977/2009 dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Todavia, desde a promulgação, a Lei Federal nº 11.977/2009 vem sendo alterada. De sorte que uma de suas finalidades iniciais, o Programa Minha Casa, Minha Vida, recebeu nova roupagem, por meio das Leis Federais nº 12.350/2010, nº 12.424/2011, nº 12.693/2012, nº 12.722/2012, nº 13.043/2014, nº 13.274/2016, nº 13.465/2017, nº 13.590/2018 e nº 14.118/2021 e pelas Medidas Provisórias nº 1.070/2021 e nº 1.085/2021. A outra finalidade, a regularização fundiária rural e urbana, recebeu novo regramento, por meio da Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou o capítulo da regularização fundiária (a de interesse social e a de interesse específico) de assentamentos urbanos, incluindo as regras sobre registro do parcelamento resultante do projeto de regularização fundiária.

A Lei Federal nº 11.977/2009 repercute com tal profundidade sobre a legislação urbanística que, por si só, merece estudo individualizado, para além do escopo do presente trabalho. Prova disso é que altera objeto de enunciado jurídico sobre: - desapropriação por utilidade pública (Decreto-Lei nº 3.365/1941); - correção monetária em contrato imobiliário de interesse social e sistema financeiro para aquisição de casa própria (Lei Federal nº 4.380/1964); - registros públicos (Lei Federal nº 6.015/1973); e, - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Lei Federal nº 8.036/1990).

Por todos, sublinha-se o exemplo de relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 8.036/1990, segundo o qual conta vinculada de trabalhador no FGTS poderá ser movimentada para pagamento, total ou parcial, do preço de aquisição de lote de interesse social não construído (art. 20, VII). Esse exemplo é precioso, pois mostra relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 8.036/1990, identificada com fundamento na Lei Federal nº

11.977/2009. O fenômeno lança luz sobre a extensão da legislação urbanística, o que será objeto de preocupação apartada, ainda neste Capítulo, onde se estabelecerão seus limites máximo e mínimo.

6.12 Lei Federal nº 12.305/2010 - Resíduos sólidos

Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, correlacionam-se, entre outros fatores, pelo fato de que responsabilidade de gerador de resíduos sólidos (art. 3º, IX, segundo o qual gerador de resíduos sólidos é a pessoa, física ou jurídica, de direito público ou privado, que gere resíduo sólido por meio de suas atividades, nelas incluído o consumo) domiciliares cessa com sua disponibilização adequada para coleta ou devolução (art. 28)⁵³⁴. Os supramencionados resíduos domiciliares são os originários de atividades domésticas em residências urbanas (art. 13, I, “a”).

Por força de quantidade inumerável de circunstâncias, Condomínio de Lotes pode deparar-se com a necessidade de providenciar ou fazer providenciar disposição final, ambientalmente adequada, de diversos tipos de resíduos sólidos, classificados quanto a origem e periculosidade. Quanto à origem, resíduos sólidos resultam de limpeza urbana, estabelecimentos comerciais ou industriais, prestadores de serviços, serviços de saúde, construção civil *etc.* (art. 13, I). Quanto a periculosidade, classificam-se pelo risco que ofereçam à saúde pública ou à qualidade ambiental, em razão de suas características de inflamabilidade, corrosividade, reatividade, toxicidade, patogenicidade, carcinogenicidade, teratogenicidade e mutagenicidade (art. 13, II, “a”).

6.13 Lei Federal nº 12.587/2012 - Mobilidade urbana

A Lei Federal nº 12.587/2012, que institui diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, é instrumento da política de desenvolvimento urbano de que tratam o inciso XX do art. 21 e o art. 182 da CRFB/1988. Está fundamentada nos seguintes princípios: - acessibilidade universal (art. 5º, I); - controle social (art. 5º, V); - desenvolvimento sustentável

⁵³⁴ Quanto a devolução, dispõe a Lei Federal nº 12.305/2010, art. 33: São obrigados a estruturar e implementar sistemas de logística reversa, mediante retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos, os fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes de: I - agrotóxicos, seus resíduos e embalagens, assim como outros produtos cuja embalagem, após o uso, constitua resíduo perigoso, observadas as regras de gerenciamento de resíduos perigosos previstas em lei ou regulamento, em normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama, do SNVS e do Suasa, ou em normas técnicas; II - pilhas e baterias; III - pneus; IV - óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; V - lâmpadas fluorescentes, de vapor de sódio e mercúrio e de luz mista; VI - produtos eletroeletrônicos e seus componentes. Conforme: BRASIL. *Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.305-2010?OpenDocument. Acesso em: 14 dez. 2021.

(arts. 5º, II, e 7º, IV); - eficiência, eficácia e efetividade (arts. 5º, IV e IX); - equidade (arts. 5º, III e VIII, e 8º, I); - gestão democrática da Política Nacional de Mobilidade Urbana e de seu Sistema, como instrumento e garantia da construção contínua de aprimoramento da mobilidade urbana (arts. 2º, 5º, V, e 7º, V); - justa distribuição de benefícios e ônus (art. 5º, VII); e, - segurança (arts. 5º, VI, 11-A, parágrafo único, e 12, que se refere a requisitos mínimos de segurança, de conforto, de higiene, de qualidade de serviços e de fixação prévia de valores máximos de tarifas, tomados como base de organização, disciplina e fiscalização de serviços de utilidade pública de transporte individual de passageiros. Cada um desses princípios merece aprofundamento, o que, aqui, não é o caso. Todavia, basta lançar luz sobre qualquer deles para se aperceber a amplitude do que envolve Condomínio de Lotes, o que, oportunamente, será objeto de estudo.

Não é só isso, pois a relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 12.587/2012 advém, também, do fato de que a Política Nacional de Mobilidade Urbana se integra à política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo (art. 6º, I). E, especificamente, porque é diretriz geral da Política Nacional de Mobilidade Urbana integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência (art. 1º, parágrafo único, c/c Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, VI). São exemplos (suficientes, porém, para os objetivos de momento).

6.14 Dos demais textos que integram a legislação urbanística

A investigação sobre correlações entre Condomínio de Lotes e instrumentos que perfazem a legislação urbanística completa-se com anotações referentes aos seguintes textos: - Lei Federal nº 12.608/2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e, alterando a Lei Federal nº 6.766/1979, veda aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em área de risco definida, no plano diretor ou em legislação dele derivada, como não edificável (art. 23); e, - Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e, acrescentando ao Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial do Código Civil a Seção IV, introduz o Condomínio de Lotes (art. 58).

Por enquanto, é o que basta.

6.15 Da extensão da legislação urbanística que incide sobre Condomínio de Lotes

Além de promover seus objetos, alguns dos textos que compõem a legislação urbanística – as Leis Federais nº 11.445/2007, nº 11.977/2009, nº 12.305/2010, nº 12.587/2012,

nº 12.608/2012 e nº 13.465/2017 – alteram ou revogam outros textos. A lista de alterações ou revogações é extensa e seu inventário foge ao escopo do presente trabalho. Entretanto, é possível afirmar que investigação exaustiva dos objetos desses textos, explicitados, de modo conciso, em suas ementas (Lei Complementar nº 95/1998), lançaria luz sobre a extensão da legislação urbanística. Por exemplo, a Lei Federal nº 11.445/2007 altera a Lei Federal nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto na CRFB/1988, art. 175. Outro exemplo: a Lei Federal nº 11.977/2009 altera a Lei Federal nº 4.380/1964.

Em suma, a legislação urbanística não se resume aos textos normativos estudados na seção anterior. Sua extensão é muito maior. As exíguas proporções do presente trabalho impedem vislumbrar o limite máximo da legislação urbanística. Quanto a seu limite mínimo, é possível cravar que, além dos textos estudados na seção anterior e dos enunciados constitucionais que lhe conferem legitimidade, a legislação urbanística engloba os objetos daquilo que tais textos alteram ou revogam. Eis a lista, por ordem alfabética de temas:

- administração, alienação, transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos⁵³⁵;
- adoção de medidas relacionadas com o Sistema Financeiro da Habitação⁵³⁶;
- bens imóveis da União⁵³⁷;
- Código Civil⁵³⁸;
- Código de Processo Civil⁵³⁹;
- concessão de crédito ao BNDES, concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da CRFB/1988, criação do CNDU⁵⁴⁰;
- Consolidação das Leis do Trabalho⁵⁴¹;
- correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, sistema financeiro para aquisição da casa própria, BNH, Sociedades de Crédito Imobiliário, Letras Imobiliárias, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo⁵⁴²;

⁵³⁵ Lei Federal nº 13.240/2015, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 13.240/2015 altera a Lei Federal nº 9.636/1998 e os Decretos-Lei nº 3.438/1941, nº 9.760/1946, nº 271/1967 e nº 2.398/1987 e revoga dispositivo da Lei Federal nº 13.139/2015, cujos objetos transbordam os limites da pesquisa.

⁵³⁶ Medida Provisória nº 2.197-43/2001, alterada pela Lei Federal nº 11.977/2009; por sua vez, a Medida Provisória nº 2.197-43/2001 altera as Leis Federais nº 4.380/1964, nº 8.036/1990 e nº 8.692/1993, cujos objetos situam-se fora do limite mínimo da legislação urbanística.

⁵³⁷ Decreto-Lei nº 9.760/1946, alterado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵³⁸ Lei Federal nº 10.406/2002, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵³⁹ Lei Federal nº 13.105/2015, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁴⁰ Medida Provisória nº 2.220/2001, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁴¹ Decreto-Lei nº 5.452/1943, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 12.587/2012.

⁵⁴² Lei Federal nº 4.380/1964, alterada pela Lei Federal nº 11.977/2009.

- desapropriações por utilidade pública⁵⁴³;
- diretrizes e bases da educação nacional⁵⁴⁴;
- dispensa do pagamento de foros e laudêmios os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que especifica⁵⁴⁵;
- foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União⁵⁴⁶;
- fundo de garantia do tempo de serviço⁵⁴⁷;
- inclusão, no Programa Revitaliza do BNDES, dos setores que especifica, financiamento das exportações indiretas, aumento do capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A., criação da ABGF, concessão de subvenção econômica nas operações de crédito do FDA e do FDNE, participação de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto⁵⁴⁸;
- limite ao reajuste das receitas patrimoniais decorrentes da atualização da planta de valores, para efeito do cálculo do valor do domínio pleno do terreno a que se refere o § 1º do art. 1º do Decreto-Lei nº 2.398/1987⁵⁴⁹;
- liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concessão de remissão, nos casos em que especifica⁵⁵⁰;
- liquidação e renegociação de dívidas de crédito rural⁵⁵¹;
- normas para licitações e contratos da Administração Pública⁵⁵²;
- parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a União⁵⁵³;
- plano nacional de viação⁵⁵⁴;

⁵⁴³ Decreto-Lei nº 3.365/1941, alterado pela Lei Federal nº 11.977/2009, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁴⁴ Lei Federal nº 9.394/1996, alterada pela Lei Federal nº 12.608/2012.

⁵⁴⁵ Decreto-Lei nº 1.876/1981, alterado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁴⁶ Decreto-Lei nº 2.398/1987, alterado pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁴⁷ Lei Federal nº 8.036/1990, alterada pelas Leis Federais nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017.

⁵⁴⁸ Lei Federal nº 12.712/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 12.712/2012 altera as Leis Federais nº 12.096/2009, nº 12.453/2011, nº 9.529/1997, nº 11.529/2007, nº 11.196/2005, nº 7.972/1989, nº 12.666/2012, nº 10.260/2001, nº 12.087/2009, nº 7.827/1989, nº 10.849/2004 e nº 6.704/1979, as Medidas Provisórias nº 2.156-5/2001 e nº 2.157-5/2001 e revoga dispositivos das Leis Federais nº 10.637/2002, nº 10.865/2004 e nº 12.545/2011.

⁵⁴⁹ Lei Federal nº 13.347/2016, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁵⁰ Lei Federal nº 13.001/2014, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 13.001/2014 altera as Leis Federais nº 8.629/1993, nº 11.775/2008, nº 12.844/2013, nº 9.782/1999, nº 12.806/2013, nº 12.429/2011, nº 5.868/1972, nº 8.918/1994 e nº 10.696/2003.

⁵⁵¹ Lei Federal nº 13.340/2016, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 13.340/2016 altera a Lei Federal nº 10.177/2001.

⁵⁵² Lei Federal nº 8.666/1993, alterada pelas Leis Federais nº 11.445/2007, nº 11.952/2009 e nº 13.465/2017.

⁵⁵³ Lei Federal nº 13.139/2015, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 13.139/2015 altera os Decretos-Lei nº 9.760/1946, nº 2.398/1987 e nº 1.876/1981 e a Lei Federal nº 9.636/1998.

⁵⁵⁴ Lei Federal nº 5.917/1973, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 12.587/2012.

- prestação de serviço alternativo ao serviço militar obrigatório⁵⁵⁵;
- procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária⁵⁵⁶;
- programa de apoio à conservação ambiental e programa de fomento às atividades produtivas rurais⁵⁵⁷;
- proteção da vegetação nativa⁵⁵⁸;
- regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da CRFB/1988⁵⁵⁹;
- registros públicos⁵⁶⁰;
- regulamentação dos enunciados constitucionais relativos à reforma agrária⁵⁶¹;
- regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal⁵⁶²;
- regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União⁵⁶³;
- revitalização do setor ferroviário⁵⁶⁴;
- sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao ambiente⁵⁶⁵;
- sistema de financiamento imobiliário, alienação fiduciária de coisa imóvel⁵⁶⁶;
- sistema nacional dos transportes urbanos, criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos⁵⁶⁷;

⁵⁵⁵ Lei Federal nº 8.239/1991, alterada pela Lei Federal nº 12.608/2012.

⁵⁵⁶ Lei Complementar Federal nº 76/1993, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁵⁷ Lei Federal nº 12.512/2011, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 12.512/2011 altera as Leis Federais nº 10.696/2003, nº 10.836/2004 e nº 11.326/2006.

⁵⁵⁸ Lei Federal nº 12.651/2012, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 12.651/2012 altera as Leis Federais nº 6.938/1981, nº 9.393/1996 e nº 11.428/2006 e revoga as Leis Federais nº 4.771/1965 e nº 7.754/1989 e a Medida Provisória nº 2.166-67/2001.

⁵⁵⁹ Lei Federal nº 8.987/1995, alterada pela Lei Federal nº 11.445/2007.

⁵⁶⁰ Lei Federal nº 6.015/1973, alterada pelas Leis Federais nº 11.952/2009, nº 11.977/2009 e nº 13.465/2017.

⁵⁶¹ Lei Federal nº 8.629/1993, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁶² Lei Federal nº 11.952/2009, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁶³ Lei Federal nº 9.636/1998, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 9.636/1998 altera dispositivos dos Decretos-Leis nº 9.760/1946 e nº 2.398/1987 e regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

⁵⁶⁴ Lei Federal nº 11.483/2007, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017; por sua vez, a Lei Federal nº 11.483/2007 altera dispositivos da Lei Federal nº 10.233/2001.

⁵⁶⁵ BRASIL. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 07 abr.2022.

⁵⁶⁶ Lei Federal nº 9.514/1997, alterada pela Lei Federal nº 13.465/2017.

⁵⁶⁷ Lei Federal nº 6.261/1975, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 12.587/2012.

- tarifas dos serviços públicos de saneamento básico⁵⁶⁸;
- transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres, fundo nacional para calamidades públicas, proteção e defesa civil⁵⁶⁹;
- transporte de correspondência e malas postais⁵⁷⁰; e,
- transporte de malas postais⁵⁷¹.

Diga-se, ainda, que a complexidade da legislação urbanística atinge patamar mais profundo, pois, entre os textos normativos estudados na seção anterior, há aqueles que alteram outros do mesmo conjunto. Por todos, toma-se o exemplo da Lei Federal nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e, por exemplo, altera a Lei Federal nº 11.977/2009.

6.16 Da ordem urbanística e sua relação entre o art. 1.358-A do CC/2002 e a Lei Federal nº 6.766/1979

Referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama interpretação sistemática⁵⁷² a fim de compreender *lotes* à luz do texto que os concebem, a Lei Federal nº 6.766/1979.

Segundo José Afonso da Silva, estabelecendo que parcelamento é *instituição*, configurada por arruamento, loteamento, desmembramento, desdobro de lote e reparcelamento, e alinhando as seguintes diferenças:

Arruamento é a divisão do solo mediante a abertura de vias de circulação e a formação de quadra entre elas. Desse conceito decorre que a simples abertura de ruas não basta para definir o arruamento, como instituto do parcelamento do solo. Mesmo a abertura de mais de uma via de circulação, só por si, não caracteriza arruamento. Para que este se verifique é necessário que ocorram a abertura de vias de circulação e a formação de quadra.⁵⁷³

Arruamento é divisão de gleba em quadras, sendo que “se se traçarem quatro ruas formando uma quadra, já se pode dizer que houve arruamento; mas a formação de um lote já não basta para caracterizar o loteamento”. *Loteamento* é divisão de quadra para formação de

⁵⁶⁸ Lei Federal nº 6.528/1978, revogada pela Lei Federal nº 11.445/2007.

⁵⁶⁹ Lei Federal nº 12.340/2010, alterada pela Lei Federal nº 12.608/2012.

⁵⁷⁰ Decreto-Lei nº 5.405/1943, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 12.587/2012.

⁵⁷¹ Decreto-Lei nº 3.326/1941, dispositivos revogados pela Lei Federal nº 12.587/2012.

⁵⁷² FREITAS, Juarez. *A interpretação sistemática do direito*. 5ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010, p. 27-86.

⁵⁷³ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros: 2000, p. 316.

unidades edificáveis (lotes) “com frente para via oficial de circulação de veículos”. Acrescente-se que: - *desdobramento* é divisão de uma quadra em lotes com aproveitamento das vias públicas existentes⁵⁷⁴; e, - *desdobro de lote* é divisão de um lote maior em dois menores.⁵⁷⁵

Surge o problema de saber quais modalidades de parcelamento permitem instituição de Condomínio de Lotes, questão diante da qual Hely Lopes Meirelles apresenta a seguinte contribuição:

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 áreas livres ao Município e a alienação de lotes aos interessados; o *desmembramento* é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação *etc.*) como por imposição judicial (arrematação, partilha *etc.*), em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público.⁵⁷⁶ (Grifei.)

O rigor técnico de José Afonso da Silva, pugnando pelo caráter urbanístico do parcelamento regrado pela Lei Federal nº 6.766/1979, impõe caracterizar bem imóvel urbano. É urbano o bem imóvel localizado na zona urbana do Município (Lei Federal nº 5.172/1966, que dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios, art. 32). Infere-se que é urbano o solo localizado na zona urbana, definida por lei municipal, conforme comando da CRFB/1988, art. 30, I. O que consiste em: - estabelecer como zona urbana a área inclusa no interior do perímetro urbano; e, - delimitá-lo. Contorno dentro do qual pode ocorrer qualquer tipo de parcelamento.

Além de estar no perímetro urbano, deve ter destinação urbana, como estabelece o CTN, art. 32, §§ 1º e 2º.⁵⁷⁷

Na história da República, interesse em dividir o território municipal em zona urbana e zona rural partiu-se, quase sempre, da questão tributária⁵⁷⁸. Assim, as quatro constituições da então República dos Estados Unidos do Brasil conferiram, primeiro, a estado e, depois, a município competência para decretar impostos sobre imóvel urbano. A preocupação fiscal acompanhou o advento, em 1967, da República Federativa do Brasil, cuja Constituição dispôs que compete a município decretar impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (art. 25, I). Com a CRFB/1988, município assumiu o encargo de estabelecer regra sobre: -

⁵⁷⁴ Sobreleva assinalar que a *Quadra Fechada*, enquanto modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, *assemelha-se a uma forma de desdobramento ou desmembramento*, mas com via de passagem interna, infraestrutura e regulação condominial e controle de acesso por portaria.

⁵⁷⁵ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, *op. cit.*, p. 318.

⁵⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, *op. cit.*, p. 318.

⁵⁷⁷ V. Seção 05 e Capítulo 12.

⁵⁷⁸ V. Seção 05 e Capítulo 12.

edificação, no Código de Obras; - zoneamento, no plano diretor; e, - parcelamento, ocupação e uso urbanísticos do solo, ponto em que tangencia a Lei Federal nº 6.766/1979, segundo a qual:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das **legislações** estaduais e **municipais pertinentes**.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de **gleba** em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.⁵⁷⁹ (Grifei.)

Loteamento de gleba obedece a diretrizes municipais, contemplando: - traçado de lotes; - sistema viário; e, - previsão de espaços livres e áreas reservadas para equipamentos urbano e comunitário. Na lição de Amadei e Amadei:

Aprovado (nos órgãos competentes da Administração Pública) e posteriormente registrado (no Registro de Imóveis), o parcelamento do solo é considerado regular e, então, o imóvel deixa de existir juridicamente como *gleba* e passa a existir juridicamente como coisa loteada ou desmembrada, bem composto por *lotes* e *áreas públicas* (vias de circulação, praças, áreas preservadas, áreas destinadas aos espaços livres e aos equipamentos urbanos e comunitários, constantes do projeto e do memorial descritivo). Rompe-se, juridicamente, a unidade (gleba) para gerar a multiplicidade de novas unidades imobiliárias (lotes), na mesma base territorial.⁵⁸⁰

Por conseguinte, *lote* – resultado da (sub)divisão de gleba/terreno e elemento lógico-semântico do art. 1.358-A do CC/2002 –, está subordinado a regras urbanísticas. Por exemplo, sua inserção no mundo jurídico requer serviço de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pela legislação municipal para a zona em que se situe (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 4º). Suas áreas, mínima e máxima, devem adequar-se à legislação municipal que, para cada zona em que se divida seu território, define usos e estabelece índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, incluindo coeficientes máximos de aproveitamento (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 4º, § 1º).

A Lei Federal nº 6.766/1979 subordina a atividade administrativa municipal à produção de parâmetros e paradigmas visando a observação dos enunciados jurídicos urbanístico-ambientais para os fins de instituição de Condomínio de Lotes, circunstância que a Lei Federal nº 6.766/1979 torna translúcida, nos seguintes termos:

Art. 4º (...)
(...)

⁵⁷⁹ BRASIL. Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁵⁸⁰ AMADEI, Vicente Celeste. *Como lotear uma gleba: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento)*. 3. ed. rev. ampl. Campinas: Millennium, 2012, p. 40.

§ 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.⁵⁸¹

Nada disso acontece, nestes termos, em apartamentos, escritórios *etc.* em edificação sob o regime jurídico de condomínio edilício. Impõe-se a Condomínio de Lotes porque parcelamento do solo contempla medida de interesse urbanístico e ambiental.⁵⁸² O princípio da supremacia do interesse público condiciona concessão de licença para *parcelamento urbanístico do solo* à efetivação de enunciados imperativos mediante aprovação municipal de planos e plantas, ouvidas, naquilo que lhes competir, autoridades, por exemplo, sanitárias e florestais.⁵⁸³

Condicionantes que remetem o presente trabalho à pesquisa da subordinação do art. 1.358-A do CC/2002 ao princípio do desenvolvimento sustentável. É o que se segue.

⁵⁸¹ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁵⁸² SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181.

⁵⁸³ A propósito de concessão de licença urbanística, no âmbito do parcelamento do solo urbano, PIRES, Luiz Manuel Fonseca. Licenças urbanísticas na lei de parcelamento do solo urbano. In: Luiz Manuel Fonseca Pires [et al.]. *Estudos de direito urbanístico – I: licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006, p. 113-114, concluindo que licença urbanística de loteamento, requerida com fundamento na Lei Federal nº 6.766/1979: - “é ato vinculado”; - “deve prevalecer [imutável], salvo nas hipóteses em que haja alguma ilegalidade, inércia do particular ou quando o interesse público assim orientar, oportunidade em que se verificará a pertinência ou não de eventual indenização”; - “em caso de silêncio da Administração, caso a lei atribua efeito positivo, o interessado terá automaticamente deferido seu pedido. Em sentido contrário, na hipótese da lei prever sentido negativo, (...) poderá este procurar o Poder Judiciário para suprir a omissão da Administração Pública”; - “o título de propriedade em sentido estrito (...) é peça necessária para instrução do pedido de licença para parcelar”; e, - depende de o interessado em lotear, primeiramente, “requerer à Prefeitura Municipal ou ao Distrito Federal as diretrizes gerais”. Acrescenta que: - “loteamentos ilegais podem ser regularizados pela Prefeitura ou pelo Distrito Federal às expensas do empreendedor, devendo esse, também, ser punido caso se configure alguma conduta prevista como crime na Lei 6.766/79, sem exclusão de qualquer outro crime porventura praticado”; e, - “quanto aos chamados loteamentos fechados, por serem forma de parcelamento de solo, submetem-se à Lei 6.766/79 (...) devendo as áreas destinadas ao Poder Público lhe serem efetivamente transferidas e posteriormente autorizadas para o uso particular”.

7 CONDOMÍNIO DE LOTES E PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Condomínio de Lotes é ato jurídico sobre o qual, por força de *relações de subordinação*, incidem princípios e regras de direito ambiental. A propósito disso e por meio de interpretação jurdêutica⁵⁸⁴ da expressão *condomínio de lotes*, vislumbrou-se que não cabe Condomínio de Lotes em desacordo com tais preceitos.

O presente Capítulo 7 é desdobramento do Capítulo 5, na medida em que o estudo do princípio do desenvolvimento sustentável está contido e decorre, em sentido amplo, da temática Condomínio de Lotes, no sistema jurídico brasileiro (V. seção 5.12).

Far-se-á, no presente capítulo, abordagem abrangente do desenvolvimento sustentável aplicável a Condomínio de Lotes, esclarecendo que, conforme seja a modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, sua incidência será menos ou mais intensa ou terá menor ou maior abrangência. Na modalidade ou espécie Loteamento Fechado⁵⁸⁵, terão ampla e intensa incidência as disposições normativas relativas a efetivação do princípio do desenvolvimento sustentável; na modalidade ou espécie Quadra Fechada⁵⁸⁶, terá menor ou menos ampla incidência, pois esta modalidade instalar-se-á em área menor e em gleba já urbanificada e, se assim estiver, seu entorno, em regra, terá passado por prévia regulação e observância do princípio ora estudado.

No estudo da construção jurídica da ordem urbana, as referidas *relações de subordinação* entre *condômino de lotes* e legislação urbanística restaram identificadas, ao mesmo tempo em que se mensurou a extensão desta. Operação desnecessária, no caso da legislação ambiental, posto que o CC/2002 explicita, apenas, respeito à legislação urbanística. No entanto, é condição de admissibilidade para aplicação de legislação urbanística cumprimento de exigências impostas pelo princípio do desenvolvimento sustentável.⁵⁸⁷

⁵⁸⁴ Jurdêutico é o exercício da função jushermenêutica cumprida por identificação, em enunciado jurídico, de dêitico. Ou seja, hermenêutica que se realiza a partir da significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma jurídica, cuja expressão é ambígua e usada em vários sentidos, não se confundindo com meros textos normativos que são apenas os seus suportes físicos (v. seção 4.2).

⁵⁸⁵ V. seções 3.9.2, 4.5, 5.6, 5.8 e 5.12.

⁵⁸⁶ V. seções 3.9.1, 4.5, 5.6, 5.8 e 5.12.

⁵⁸⁷ PIRES, Luis Manoel Fonseca. Loteamentos urbanos: natureza jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 27-116. REISDORFER, Guilherme F. Dias. Direito urbanístico contratual: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 07-45. SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: Direito urbanístico e ambiental. DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181.

Nasce, então, a necessidade de se estudar Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável; é o que se passa a fazer.

7.1 Princípio do desenvolvimento sustentável

Em 2012, emergiu a narrativa na Organização das Nações Unidas (ONU) sobre *desenvolvimento sustentável*.⁵⁸⁸

Trata-se de rebento concebido com fundamento nas expressões *ambiente* e *desenvolvimento*, que, em 1992, encantou o mundo, e *ambiente do homem*⁵⁸⁹, que, em 1972, lançou a humanidade à nova ordem mundial. Prefere-se *ambiente do homem* a *meio ambiente humano*, pois a Declaração de Estocolmo diz que “ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o artificial, são essenciais para seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos básicos - o direito à própria vida”⁵⁹⁰. A Conferência/1972 fundou-se, portanto, no conceito de *ambiente do homem* (*man's environment*); na concepção de que *ambiente do homem* possui dois aspectos; e na ideia de que um desses aspectos é *o feito pelo homem* (*the man-made*).

A história da trajetória que vai de *ambiente do homem* a *desenvolvimento sustentável*, passando pela redução de *ambiente do homem* a *ambiente*, é contada pelo nome das conferências que tratam do assunto: - 1972: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo; - 1992: Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92 ou Rio-92; e, - 2012, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio + 20. Agora, meio século depois, o antigo alerta transmutou a bandeira em clamor, na forma de debate, congresso, publicação *etc.* sobre filosofia verde, economia verde, avaliação de impacto ambiental *etc.*⁵⁹¹

⁵⁸⁸ A ideia de desenvolvimento sustentável foi disseminada pelo Relatório Brundtland, intitulado *Nosso futuro comum*, publicado em 1987.

⁵⁸⁹ Prefere-se *ambiente do homem* a *meio ambiente humano*, porque a Declaração de Estocolmo diz que “*both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself*”. A Conferência/1972 fundou-se, portanto: no conceito de “*man's environment*”, que se traduz por *ambiente do homem*; na concepção de que “*man's environment*” possui dois aspectos, pois “*both aspects of man's environment*” traduz-se por *ambos os aspectos do ambiente do homem*; e, - na ideia de que um desses aspectos é *o feito pelo homem*, tradução de “*the man-made*”. In: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://webarchive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022.

⁵⁹⁰ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://webarchive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “*both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself*”.

⁵⁹¹ Sobre como a questão do ambiente foi transferida para o contexto muito mais amplo de sustentabilidade, v. LAGO, André Aranha Corrêa do. *Conferências de desenvolvimento sustentável*. Brasília: FUNAG, 2013, onde à

Atenta à produção “semiológica” que vai de *ambiente humano* a *desenvolvimento sustentável*, Patrícia Bressan da Silva entende a expressão como “busca de um comportamento associável com o meio natural, para que se realize um projeto socioambiental ecologicamente equilibrado” e, em razão dos benefícios nela envolvidos, sugere *desenvolvimento durável*. A troca de adjetivos permite a Patrícia Bressan da Silva perguntar: efetivação de política socioambiental “para quem? a serviço de quais interessados?”⁵⁹². Eis a resposta formulada por Patrícia Bressan da Silva:

A consciência do desenvolvimento sustentável – marco da conscientização *ecocapitalista* mascarada em filosofia socioambiental para o mundo ocidental –, é resultado da mobilização dos países chamados ricos em prol da questão da poluição mundial e da ameaça da esgotabilidade dos recursos não renováveis, para dar suporte a continuidade do procedimento apropriativo de insumos rumo à perpetuação da efetividade máxima de mercado. Em suma, motivação semiológica para a necessidade de afinar a lógica econômica à ecológica para a reprodução de riquezas dos países ricos.⁵⁹³

Caso assista razão a Patrícia Bressan da Silva, sua provocação estaria refletida no ponto em que a CRFB/1988 transforma defesa ambiental em princípio de ordem econômica (art. 170, VI). Entretanto, a medida necessita de compatibilização, que resulta do conceito de ponderação de princípios, com o princípio da propriedade privada (art. 170, II), quanto esta esteja a serviço da, por exemplo, livre iniciativa (art. 170, *caput*) a fim de assegurar existência digna (art. 170, *caput*). Necessita compatibilizar-se, também, com os princípios da livre concorrência (art. 170, IV), da redução das desigualdades regionais e sociais (CRFB, art. 170, VII) e da busca do pleno emprego (art. 170, VIII). Quaisquer dessas providências demandam recursos naturais (areia, cimento, madeira *etc.*) e energia. E justiça social (art. 170, *caput*) depende de desenvolvimento e compatibilização com o *princípio do desenvolvimento sustentável*, desde o início de seu debate, em 1972, tal como se vê, a seguir.

7.1.1 Conferência das Nações Unidas sobre ambiente humano

p. 189, conclui que “a agenda ambiental representa, também, uma ocasião para o Brasil ajustar-se com naturalidade ao pensamento moderno, não por ser uma resposta cínica ao cinismo dos países mais ricos, mas como atitude pensada de uma sociedade cujos valores são hoje decididamente modernos”.

⁵⁹² SILVA, Patrícia Bressan da. *Aspectos semiológicos do direito do ambiente*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 54: “A teoria dos signos [em *Aspectos semiológicos do direito do ambiente*] se prende ao conceito de *retórica da cultura a pragmática dos símbolos*. Sob o ponto de vista semiológico, compreende-se o discurso jurídico e o discurso educativo como resultantes de uma base única de conhecimento e saber: aquelas que se prestam a ideologização. O fenômeno humano é compreendido sócio semiótico: a fabricação da realidade humana é possível pelo atributo do *logos* da linguagem, em tríade de interferência comunicativa contínua. A construção do conhecer e saber é oriundo desta dinâmica. A ação e o pensamento do *ser* é o que permite o universo simbólico como *poiético*.”

⁵⁹³ *Ibidem*.

A Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano – 1972 “expressa”, segundo a Assembleia Geral das Nações Unidas, a convicção comum de que:

Os recursos naturais da terra, incluindo o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente as amostras representativas dos ecossistemas naturais, devem ser salvaguardados para o benefício das gerações presentes e futuras, por meio de um planejamento ou gestão cuidadosa, conforme apropriado.⁵⁹⁴

Essa ordem para preservar em nome do futuro cunhava-se, na década de 1970, no conceito de *ambiente do homem*, concebido como algo que “cerca” o homem, “lhe dá sustento físico e lhe oferece a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual”⁵⁹⁵. Proclamou-se, então, que “ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o feito pelo homem, são essenciais para o seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais - o direito à própria vida”. Nesse cenário e diante da “larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta”, a Conferência/1972 decretou que a História tinha atingido “um estágio em que, por meio da rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar seu ambiente de inúmeras maneiras e em escala sem precedentes”.⁵⁹⁶ Com base nisso, a Conferência/1972 considerou que:

Em nosso tempo, a capacidade do homem de transformar seu entorno, se usada com sabedoria, pode trazer a todos os povos os benefícios do desenvolvimento e a oportunidade de melhorar a qualidade de vida. Aplicado de forma errada ou descuidada, o mesmo poder pode causar danos incalculáveis aos seres humanos e ao ambiente humano.⁵⁹⁷

Naquele momento, dividindo o planeta em países industrializados e em desenvolvimento – e julgando que, nesses, “a maioria dos problemas ambientais são causados

⁵⁹⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://web.archive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “*the natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate*”.

⁵⁹⁵ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth*”.

⁵⁹⁶ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*in the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale*”.

⁵⁹⁷ *Ibidem*. Tradução do autor para “*in our time, man's capability to transform his surroundings, if used wisely, can bring to all peoples the benefits of development and the opportunity to enhance the quality of life. Wrongly or heedlessly applied, the same power can do incalculable harm to human beings and the human environment*”.

pelo subdesenvolvimento”⁵⁹⁸ –, a Conferência/1972 estabeleceu plano de trabalho segundo o qual as políticas ambientais de todos os Estados deveriam encaminhar-se para “não afetar negativamente o potencial de desenvolvimento presente ou futuro dos países em desenvolvimento, nem devem impedir a obtenção de melhores condições de vida para todos”. Para tanto, os Estados e as organizações deveriam “chegar a um acordo”, visando a enfrentar “as possíveis consequências econômicas nacionais e internacionais decorrentes da aplicação de medidas ambientais”.⁵⁹⁹ Desse modo:

Recursos devem ser disponibilizados para preservar e melhorar o ambiente, levando em consideração as circunstâncias e as necessidades particulares dos países em desenvolvimento e quaisquer custos que possam advir da incorporação de salvaguardas ambientais em seu planejamento de desenvolvimento e a necessidade de disponibilizá-los, mediante sua solicitação, assistência técnica e financeira internacional adicional para este fim.⁶⁰⁰

A República Federativa do Brasil, em obediência às diretrizes globais, desenvolveu-se, pois, segundo a Conferência/1972, a melhor maneira de remediar problemas, advindos de “deficiências ambientais geradas pelas condições de subdesenvolvimento”, está “no desenvolvimento acelerado”. No *ranking* das maiores economias do mundo: - saiu, em 1972, da 11ª posição; - pulou, para, no início de 1992 (o ano da Rio/92), a 8ª posição (atrás de Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Reino Unido e Canadá); e, - em 2012 (o ano da Rio + 20), chegou ao 6º lugar (atrás de Estados Unidos, China, Japão, Alemanha, e França). Todavia, a caminhada não se deu à custa de “transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica” complementares aos esforços nacionais.⁶⁰¹

⁵⁹⁸ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*in the developing countries most of the environmental problems are caused by under-development*”.

⁵⁹⁹ *Ibidem*. Tradução do autor para “*the environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present or future development potential of developing countries, nor should they hamper the attainment of better living conditions for all, and appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international economic consequences resulting from the application of environmental measures*”.

⁶⁰⁰ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*resources should be made available to preserve and improve the environment, taking into account the circumstances and particular requirements of developing countries and any costs which may emanate- from their incorporating environmental safeguards into their development planning and the need for making available to them, upon their request, additional international technical and financial assistance for this purpose*”.

⁶⁰¹ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*environmental deficiencies generated by the conditions of under-development [and natural disasters pose grave problems] and can best be remedied by accelerated development [through the transfer of substantial quantities of financial and technological assistance as a supplement to the domestic effort of the developing countries and such timely assistance as may be required]*”.

Na realidade, o “potencial de crescimento atual ou futuro” brasileiro foi, muitas vezes, alvo de restrições⁶⁰² que, em parte, decorrem de enfrentar sozinho, as “consequências econômicas” que resultam da aplicação de seu plano de medidas ambientais, pois o Brasil jamais recebeu assistência financeira internacional proporcional para fazer face a gastos que se originam de inclusão de medidas de conservação do ambiente em planos de desenvolvimento.⁶⁰³

Abrem-se parênteses para retratar o supramencionado plano de medidas ambientais. Legitimado pelo art. 225 da CRFB/1988, a legislação ambiental é composta, nuclearmente, pelos seguintes textos normativos: - Lei Federal nº 5.197/1967, que dispõe sobre a proteção à fauna; - Lei Federal nº 6.902/1981, que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental; - Lei Federal nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; - Lei Federal nº 8.171/1991, que dispõe sobre a política agrícola; - Lei Federal nº 9.433/1997, já mencionada; - Lei Federal nº 9.605/1998, já mencionada; - Lei Federal nº 9.985/2000, que, regulamentando o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da CRFB/1988, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; e, - Lei Federal nº 12.651/2012, que dispõe sobre a preservação da vegetação nativa. Fecham-se parênteses.

No tocante a espaço e território – *urbs* e *civitas* – do Condomínio de Lotes, a Conferência/1972 fez ecoar sobre eles o apelo a planejamento que lhe é inerente, nos seguintes termos:

Planejamento deve ser aplicado a assentamentos humanos e urbanização, com vistas a evitar efeitos adversos sobre o meio ambiente e a obter o máximo de benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A esse respeito, projetos destinados à dominação colonialista e racista devem ser abandonados.⁶⁰⁴

⁶⁰² V. nota de rodapé 154, com referência a “potencial de crescimento atual ou futuro”, tradução do autor para “[the environmental policies of all States should enhance and not adversely affect] the present or future development potential of developing countries”.

⁶⁰³ V. nota de rodapé 154, com referência a “consequências econômicas”, tradução do autor para “[appropriate steps should be taken by States and international organizations with a view to reaching agreement on meeting the possible national and international] economic consequences [resulting from the application of environmental measures]”.

⁶⁰⁴ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://web.archive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents/Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “*planning must be applied to human settlements and urbanization with a view to avoiding adverse effects on the environment and obtaining maximum social, economic and environmental benefits for all. In this respect, projects which are designed for colonialist and racist domination must be abandoned*”. “*Human settlements*”, assentamentos humanos, são os aglomerados de habitações humanas; variam em tamanho, de aldeia a área metropolitana.

Ocorre que a eficácia do *negócio verde* (é o que, conforme Patrícia Bressan da Silva, a Conferência/1972 significa) dependia de satisfação da seguinte condição: cooperação internacional em favor de necessidades especiais de países em desenvolvimento. Pouco aconteceu. Mesmo assim e sem levar em conta aspectos financeiros e tecnológicos demandados por qualquer modelo de política ambiental, parece razoável que direito universal a desenvolvimento econômico “não pode ser alcançado a qualquer preço ou a qualquer custo ambiental”⁶⁰⁵. Consciente disso, a Conferência/1972 afirmou ver, à sua volta, “evidências crescentes de danos causados pelo homem em muitas regiões da Terra”: - poluição na água, ar, terra e seres vivos; - perturbações importantes e indesejáveis ao equilíbrio ecológico da biosfera; - destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis; e, - deficiências grosseiras “no ambiente criado pelo homem, particularmente no ambiente de vida e de trabalho”.⁶⁰⁶ Diante desses ingredientes, prescreveu que “o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico em todo o mundo”; “desejo urgente dos povos de todo o mundo e o dever de todos os governos”, dependeria de proteção e melhoria do “ambiente humano”⁶⁰⁷.

Essa foi a fórmula utilizada, em 1972, para, tomando por base conceitos que, em princípio, parecem inarmonizáveis, instaurar a dialética entre *desenvolvimento* e *ambiente do homem*.

7.1.2 Conferência das Nações Unidas sobre ambiente e desenvolvimento

Em 1992, veio à luz a Agenda 21, que, além de levantar questões sobre ciência, infância, juventude e mulher, renovou o compromisso referente a “cooperação internacional para acelerar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento”⁶⁰⁸, declarando que:

⁶⁰⁵ FURLAN, Anderson; FRACALOSS, Willian. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 98.

⁶⁰⁶ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://web.archive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “[we see around us] growing evidence of man-made harm in many regions of the earth: dangerous levels of pollution in water, air, earth and living beings; major and undesirable disturbances to the ecological balance of the biosphere; destruction and depletion of irreplaceable resources; and gross deficiencies, harmful to the physical, mental and social health of man, in the man-made environment, particularly in the living and working environment”.

⁶⁰⁷ *Ibidem*. Tradução do autor para “the protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of peoples and economic development throughout the world; it is the urgent desire of the peoples of the whole world and the duty of all Governments”.

⁶⁰⁸ UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “international cooperation to accelerate sustainable development in developing countries [and related domestic policies]”.

A economia internacional deve fornecer um clima internacional favorável para alcançar os objetivos ambientais e de desenvolvimento: promovendo desenvolvimento sustentável por meio de comércio, tornando comércio e ambiente elementos mutuamente favoráveis, fornecendo recursos financeiros adequados aos países em desenvolvimento e incentivando políticas econômicas que conduzam ao desenvolvimento sustentável.⁶⁰⁹

No tocante a Condomínio de Lotes, a Agenda 21, no Capítulo *Promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos*, programou promover: - planejamento e manejo sustentáveis do uso da terra; - infraestrutura ambiental (água, saneamento, drenagem e manejo de resíduos sólidos) integrada; - sistemas sustentáveis de energia e transporte nos assentamentos humanos; - planejamento e manejo dos assentamentos humanos localizados em áreas sujeitas a desastres; e, - atividades sustentáveis na indústria da construção. A esses somam-se os dois programas por meio dos quais o horizonte da Conferência/1992 alcança o município, a saber: - oferecimento de abrigo adequado a todos⁶¹⁰, sendo que “o secretariado da Conferência estimou o custo médio total anual (1993-2000) da implementação das atividades deste programa em cerca de US\$ 75 bilhões”⁶¹¹; e, - melhoria da gestão de assentamentos humanos⁶¹², ao custo total anual médio (1993-2000) de implementação estimado em cerca de \$100 bilhões de dólares⁶¹³. No primeiro caso, a Agenda 21 reclama por apoio de organizações comunitárias, nos seguintes termos:

Todos os países devem apoiar e desenvolver estratégias de abrigo compatíveis com o ambiente nos níveis nacional, estadual/provincial e municipal por meio de parcerias entre os setores privado, público e comunitário e com o apoio de organizações comunitárias.⁶¹⁴

No segundo, a Agenda 21 idealiza que todos os países, com apoio de organizações não governamentais e de representantes das autoridades locais, devem “adotar e aplicar diretrizes

⁶⁰⁹ *Ibidem*. Tradução do autor para “the international economy should provide a supportive international climate for achieving environment and development goals by: promoting sustainable development through trade; making trade and environment mutually supportive; providing adequate financial resources to developing countries and encouraging economic policies conducive to sustainable development”.

⁶¹⁰ *Ibidem*. Tradução do autor para “providing adequate shelter for all”.

⁶¹¹ *Ibidem*. Tradução do autor para “the Conference secretariat has estimated the average total annual cost (1993-2000) of implementing the activities of this programme to be about \$75 billion, [including about \$10 billion from the international community on grant or concessional terms]”.

⁶¹² *Ibidem*. Tradução do autor para “improving human settlement management”.

⁶¹³ *Ibidem*. Tradução do autor para “[the Conference secretariat has estimated] the average total annual cost (1993-2000) [of implementing the activities of this programme to be] about \$100 billion, [including about \$15 billion from the international community on grant or concessional terms]”.

⁶¹⁴ *Ibidem*. Tradução do autor para “all countries should support and develop environmentally compatible shelter strategies at national, state/provincial and municipal levels through partnerships among the private, public and community sectors and with the support of community-based organizations”.

de gestão urbana nas áreas de ordenamento do território, gestão ambiental urbana, gestão de infraestrutura e gestão das finanças e da administração municipais”⁶¹⁵.

O município está afetado, também, quando a Agenda 21 trata de desenvolvimento urbano, proclamando que:

As implicações ambientais do desenvolvimento devem ser reconhecidas e abordadas de forma integrada por todos os países, dando-se alta prioridade às necessidades dos pobres urbanos e rurais, aos desempregados e ao número crescente de pessoas sem qualquer fonte de renda.⁶¹⁶

Esse é o fundamento pelo qual a Conferência/1992 cunha a expressão *desenvolvimento urbano sustentável*, objeto de “uma abordagem participativa”, baseada em diálogo permanente entre “os atores envolvidos no desenvolvimento urbano (o setor público, o setor privado e as comunidades), especialmente mulheres e populações indígenas”. Ao lado disso, a Conferência/1992 propõe desenvolvimento urbano articulado a utilização da terra, habitação e expansão urbana, objetos de “políticas públicas ambientalmente saudáveis”. E define que “sustentabilidade do desenvolvimento urbano” é função de “diversos parâmetros relacionados à disponibilidade de abastecimento de água, qualidade do ar e provisão de infraestrutura ambiental para saneamento e gestão de resíduos”.⁶¹⁷

Além da Agenda 21, da Conferência/1992 emanaram três convenções (da biodiversidade, da desertificação e das mudanças climáticas), duas declarações (a de princípios sobre florestas e a sobre ambiente e desenvolvimento) e a Carta da Terra, segundo a qual:

Devemos nos unir para criar uma sociedade global sustentável baseada em respeito pela natureza, direitos humanos universais, justiça econômica e cultura de paz. Para este fim, é imperativo que nós, os povos da Terra, declaremos nossa responsabilidade uns para com os outros, para com a comunidade maior da vida e para as gerações futuras.⁶¹⁸

⁶¹⁵ *Ibidem*. Tradução do autor para “adopting and applying urban management guidelines in the areas of land management, urban environmental management, infrastructure management and municipal finance and administration”.

⁶¹⁶ *Ibidem*. Tradução do autor para “at the same time the environmental implications of urban development should be recognized and addressed in an integrated fashion by all countries, with high priority being given to the needs of the urban and rural poor, the unemployed and the growing number of people without any source of income”.

⁶¹⁷ *Ibidem*. Tradução do autor para “the sustainability of urban development is defined by many parameters relating to the availability of water supplies, air quality and the provision of environmental infrastructure for sanitation and waste management”.

⁶¹⁸ EARTH CHARTER. *The Earth Charter*. Disponível em: https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/earthcharter_english.pdf?x50735. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “we must join together to bring forth a sustainable global society founded on respect for nature, universal human rights, economic justice, and a culture of peace. Towards this end, it is imperative that we, the peoples of Earth, declare our responsibility to one another, to the greater community of life, and to future generations”.

Para tanto, a Carta da Terra, adotando como princípio “respeitar e cuidar da comunidade da vida”, promete: - respeitar a Terra e a vida em toda sua diversidade; - cuidar da comunidade da vida com compreensão, compaixão e amor; - construir sociedades democráticas que sejam justas, participativas, sustentáveis e pacíficas; e, - garantir as dádivas e a beleza da Terra para as atuais e as futuras gerações. Para cumprir esses compromissos, a Carta da Terra julga ser necessário: - adotar, em todos os níveis, planos e regulamentações de desenvolvimento sustentável “que tornem conservação e reabilitação ambiental partes integrantes de todas as iniciativas de desenvolvimento”⁶¹⁹; - “afirmar a igualdade e a equidade de gênero como pré-requisitos para o desenvolvimento sustentável, assegurando acesso universal a educação, assistência de saúde e oportunidades econômicas”⁶²⁰; e, - “proporcionar a todos, especialmente crianças e jovens, oportunidades educacionais que os capacitem a contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável”⁶²¹.

7.1.3 Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável

Da Conferência/2012 resultou o documento intitulado *O futuro que queremos*, no qual se renovaram, “com a plena participação da sociedade civil”, compromissos com: - desenvolvimento sustentável; e, - “promoção de um futuro economicamente, social e ambientalmente sustentável para o nosso planeta e para as gerações presentes e futuras”⁶²².

A Conferência/2012 assumiu: - “libertar, urgentemente, a humanidade da pobreza e da fome”⁶²³; - “garantir a igualdade de direitos das mulheres, acesso e oportunidades de participação e liderança na economia, na sociedade e na tomada de decisões políticas”⁶²⁴; - “aumentar a segurança alimentar e o acesso a alimentos adequados, seguros e nutritivos para as

⁶¹⁹ *Ibidem*. Tradução do autor para “adopt at all levels sustainable development plans and regulations that make environmental conservation and rehabilitation integral to all development initiatives”.

⁶²⁰ *Ibidem*. Tradução do autor para “affirm gender equality and equity as prerequisites to sustainable development and ensure universal access to education, health care, and economic opportunity”.

⁶²¹ *Ibidem*. Tradução do autor para “provide all, especially children and youth, with educational opportunities that empower them to contribute actively to sustainable development”.

⁶²² UNITED NATIONS. *The future we want*. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022. Tradução do autor para: “[we, the Heads of State and Government and high-level representatives, having met at Rio de Janeiro, Brazil, from 20 to 22 June 2012], with the full participation of civil society, renew our commitment to sustainable development and to ensuring the promotion of an economically, socially and environmentally sustainable future for our planet and for present and future generations”.

⁶²³ *Ibidem*. Tradução do autor para “we are committed to freeing humanity from poverty and hunger as a matter of urgency”.

⁶²⁴ *Ibidem*. Tradução do autor para “[we reaffirm our commitments] to ensure women’s equal rights, access and opportunities for participation and leadership in the economy, society and political decision-making”.

gerações presentes e futuras”⁶²⁵; e, - “aumentar substancialmente os recursos de todas as fontes em apoio à biodiversidade”⁶²⁶.

Ao lado disso, a Conferência/2012 reconheceu: - direito de acesso a alimentos saudáveis, nutritivos e em quantidade suficiente; - direito à alimentação adequada; - direito fundamental de estar livre da fome; e, - direito à educação. Além disso, reafirmou os compromissos de, por um lado, “fortalecer a cooperação internacional para enfrentar os persistentes desafios relacionados ao desenvolvimento sustentável para todos, em particular nos países em desenvolvimento”⁶²⁷ e, por outro, de “promover e reforçar a eficácia e a eficiência do sistema das Nações Unidas”⁶²⁸.

Enfatizando a necessidade de promover “a integração equilibrada das dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável”, a Conferência/2012, no tocante a Condomínio de Lotes, reconheceu: - o “direito humano à água potável e ao saneamento”; - a importância de “políticas de utilização eficiente dos recursos e de gestão ambientalmente racional dos resíduos”; - o papel fundamental da energia renovável e limpa no processo de desenvolvimento, aludindo tanto a “medidas de eficiência energética no planejamento urbano, edifícios e transportes, na produção de bens e serviços e na concepção dos produtos”, quanto a incentivos em favor do uso racional de energia (por exemplo, por meio de soluções sustentáveis para cozinha e aquecimento); e, - a importância de acesso a “transporte saudável”⁶²⁹, como meio para “melhorar a equidade social, a saúde, a capacidade de adaptação das cidades, as ligações urbano-rurais e a produtividade das áreas rurais”⁶³⁰.

Ainda quanto a Condomínio de Lotes, a Conferência/2012 reconheceu “o importante papel dos governos municipais na definição de uma visão para cidades sustentáveis” (“do início

⁶²⁵ Ibidem. Tradução do autor para “[we reaffirm our commitments regarding the right of everyone to have access to safe, sufficient and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger. We acknowledge that food security and nutrition has become a pressing global challenge and, in this regard, we further reaffirm our commitment] to enhancing food security and access to adequate, safe and nutritious food for present and future generations”.

⁶²⁶ Ibidem. Tradução do autor para “[we welcome the strategy for resource mobilization in support of the achievement of the three objectives of the Convention on Biological Diversity, including the commitment to] substantially increasing resources from all sources in support of biodiversity, [in accordance with decisions taken at the Conference of the Parties at its tenth meeting]”.

⁶²⁷ Ibidem. Tradução do autor para “[we reaffirm our commitment] to strengthen international cooperation to address the persistent challenges related to sustainable development for all, in particular in developing countries”.

⁶²⁸ Ibidem. Tradução do autor para “[we acknowledge the vital importance of an inclusive, transparent, reformed, strengthened and effective multilateral system in order to better address the urgent global challenges of sustainable development today, recognizing the universality and central role of the United Nations and reaffirming our commitment] to promote and strengthen the effectiveness and efficiency of the United Nations system”.

⁶²⁹ Ibidem. Tradução do autor para “sustainable transport”.

⁶³⁰ Ibidem. Tradução do autor para “we recognize the importance of the efficient movement of people and goods and access to environmentally sound, safe and affordable transportation as a means to improve social equity, health, resilience of cities, urban-rural linkages and productivity of rural areas”.

do planejamento da cidade” à sua “revitalização”), até mesmo por meio de “programas de eficiência energética na gestão de edifícios e desenvolvimento de sistemas de transporte sustentáveis e localmente apropriados”, “inclusive por meio da promoção de infraestruturas para pedestres e ciclistas”.⁶³¹

Quanto ao lugar do Condomínio de Lotes, a Conferência/2012 reconheceu que “se forem bem planejadas e desenvolvidas, inclusive por meio de abordagens integradas de planejamento e gestão, as cidades podem promover sociedades econômica, social e ambientalmente sustentáveis”.⁶³² Isso, segundo a Conferência/2012, depende de “abordagem holística para desenvolvimento urbano e assentamentos humanos que proporcione moradia e infraestrutura a preços acessíveis e priorize urbanização de favelas e regeneração urbana”.⁶³³

7.2 Princípio do desenvolvimento sustentável e CRFB/1988

O *princípio do desenvolvimento sustentável* está insculpido na CRFB/1988, art. 225, no Capítulo do Meio Ambiente, no âmbito da Ordem Social.

Por ser “discurso jurídico”, a redação do art. 225 é, tal como ensina Maria José Constantino Petri, “discurso argumentado”, “discurso constituído de estratégias”, composto, sob o ponto de vista formal, por “esquemas de raciocínios, proposições deônticas” e, sob o ponto de vista retórico, por “argumentos, tópicos jurídicos”.⁶³⁴ “Argumentado”, porque a intervenção em solo urbano promovida por Condomínio de Lotes exige aferição de sua legitimidade a fim de compatibilizar sua instituição e constituição a proteção ambiental. “Estratégico”, por causa da necessidade de tal compatibilização diante de qualquer outro valor constitucional – no caso do Condomínio de Lotes e em caráter exemplificativo, valores constitucionais relativos à prestação de serviços públicos (arts. 6º e 175), desenvolvimento urbano (art. 182), incentivo ao esporte (art. 217), cultura (art. 215), pesquisa científica (art. 218) e saneamento básico (arts. 21, XX, e 23, IX). “Imperativo”, porque é a necessidade de se manter

⁶³¹ *Ibidem*. Tradução do autor para “we recognize the important role of municipal governments in setting a vision for sustainable cities, from the initiation of city planning through to revitalization of older cities and neighbourhoods, including by adopting energy efficiency programmes in building management and developing sustainable, locally appropriate transport systems. We further recognize the importance of mixed-use planning and of encouraging non-motorized mobility, including by promoting pedestrian and cycling infrastructures”.

⁶³² *Ibidem*. Tradução do autor para “we recognize that, if they are well planned and developed, including through integrated planning and management approaches, cities can promote economically, socially and environmentally sustainable societies”.

⁶³³ *Ibidem*. Tradução do autor para “we recognize the need for a holistic approach to urban development and human settlements that provides for affordable housing and infrastructure and prioritizes slum upgrading and urban regeneration”.

⁶³⁴ PETRI, Maria José Constantino. *Argumentação linguística e discurso jurídico*. São Paulo: Selinunte, 1994, p. 95.

a integridade do regime de proteção ambiental que justifica a exigência de, por exemplo e dependendo das proporções do Condomínio de Lotes, estudo e relatório de impacto ambiental. “Jurídico”, sob pena, caso contrário, de subversão da primazia que, em relação aos demais bens jurídicos, a CRFB/1988 confere ao ambiente.

Por ser “discurso jurídico” – carregado pela persuasão, metodologia, indispensabilidade e juridicidade que Petri lhe confere –, a redação do art. 225 da CRFB/1988 exige análise linguística de: - todos; - meio ambiente; - ecologicamente equilibrado; - bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; - coletividade; e, - futuras gerações.

Todos conferem ao *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* caráter de direito difuso.

Meio ambiente está definido pela Lei Federal nº 6.938/1981, nos seguintes termos:

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.⁶³⁵

Ecologicamente equilibrado não encontra definição legal. No entanto, a lacuna não pode servir de empecilho, posto que compreensão do art. 225 da CRFB/1988 é função de interpretação de seus elementos linguísticos. Constitui-se em desafio consistente em ponderar que textos legais cursivamente apresentam, segundo Paulo de Barros Carvalho, “erros, impropriedades, atecnias, deficiências e ambiguidades”.⁶³⁶

Bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida define *bem ambiental*.

Futuras gerações determina incidência por todo o texto constitucional do *princípio do desenvolvimento sustentável*, transforma defesa de ambiente em princípio de ordem econômica (CRFB, art. 170, VII), subordina a política de desenvolvimento urbano, espraia-se pelo ordenamento jurídico e alcança o Condomínio de Lotes.

⁶³⁵ BRASIL. *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, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021. A locução ‘vida em todas as suas formas’, presente na Lei Federal nº 6.938/1981, art. 3º, I, não significa proteger a natureza em benefício dela mesma, mas proteger o ambiente, ecologicamente equilibrado, em favor do homem, destinatário das normas de Direito Ambiental, pois, acompanhando FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 18, “não nos parece razoável a ideia do animal, da fauna, da vida em geral dissociada da relação com o homem”.

⁶³⁶ CARVALHO, *Curso de direito tributário*, op. cit., p. 5.

Quanto à eficácia, o art. 225 da CRFB/1988 tem, por força doutrinária, eficácia plena e, por imposição constitucional (CRFB/1988, art. 5º, § 1º), a aplicabilidade imediata conferida a norma definidora de direito e garantia fundamental.⁶³⁷

A impossibilidade de se impor restrição a direito cuja aplicação imediata é *essencial à sadia qualidade de vida* fulmina interpretação que atribua ao art. 225 da CRFB/1988 eficácia contida. O direito em questão não é o de viver com saúde (CRFB/1988, art. 196). É tanto o de não correr risco de adoecer por causa de desequilíbrio ecológico e, concomitantemente, quanto o de gozar da segurança de viver com a saúde que, em tese, equilíbrio ecológico promova.

Exatamente por isso, vedado atribuir ao art. 225 da CRFB/1988 eficácia reduzida ou limitada, pois garantir a todos *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* e impor *dever de defendê-lo e preservá-lo* não é definir princípio institutivo. O constituinte originário não traçou, por meio do art. 225, generalidades sobre estrutura organizacional ou atribuição de órgão ou entidade a ser, posteriormente, projetadas pelo legislador ordinário. Também não é propor princípio programático, pois, ao regular, diretamente, proteção ao ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte não se limitou a estabelecer programa com vista a efetivar objetivo fundamental da República. Por exemplo, construção de sociedade livre, justa e solidária depende tanto de eliminação de risco de qualquer de seus membros adoecer por causa de desequilíbrio ecológico, quanto de garantia de vida saudável em função de equilíbrio ecológico. Todavia, o art. 225 da CRFB/1988 não delinea programa para efetivação do inciso I do art. 3º da CRFB/1988. O mesmo para os demais objetivos fundamentais da República, sobretudo porque, entre eles, está o de *promover o bem de todos*, até mesmo as *futuras gerações*, protegidas pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

Em resumo, destinada a resguardo de gerações, a disposição do art. 225 da CRFB/1988 é de aplicação imediata.

7.3 Subordinação da política de desenvolvimento urbano ao princípio do desenvolvimento sustentável

A expressão *futuras gerações* determina incidência do princípio do desenvolvimento sustentável por todo o texto constitucional e subordina a política de desenvolvimento urbano.

Subordinação caracterizada pelo reflexo da Conferência/1972 sobre a CRFB/1998, quando a República recepcionou a narrativa sobre *ambiente do homem*, conforme flagrante capturado por André Fagundes Lemos e Kiwonghi Bizawu, nos seguintes termos:

⁶³⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, op. cit.* Acesso em: 07 de abr. 2021.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, após sofrer grande influência da Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo de 1972), consagrou o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e humano.⁶³⁸

Caracterizada, também, pela introdução, a partir da Conferência/1992, de inovações do tipo *manejo sustentado, sustentabilidade ambiental, função ambiental da área, sustentação estimada do planeta etc.* As inovações do período entre Conferência/1992 e Conferência/2012 estão elencadas, a seguir, com base no acervo de textos normativos até aqui examinados, direta ou indiretamente.

Em 1996, a Lei Federal nº 9.393/1996, que dispõe sobre o ITR, estabeleceu que, para efeito de apuração de ITR, área efetivamente utilizada é a porção do imóvel que, no ano anterior, tenha sido objeto de exploração extrativa, observados os índices de rendimento por produto e a legislação ambiental (art. 10, § 1º, V, “c”). Nessa hipótese, será considerada a área total objeto de plano de manejo sustentado (art. 10, § 5º).

Em 1997, a Lei Federal nº 9.433/1997 estabeleceu que é objetivo da Política Nacional de Recursos Hídricos a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável (art. 2º, II).

Em 2000, a Lei Federal nº 9.985/2000, que regulamenta os incisos I, II, III e VII do § 1º do art. 225 da CRFB/1988⁶³⁹, estabeleceu que um dos objetivos do SNUC é promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais (art. 4º, IV, cuja redação é ininteligível, pois não faz sentido promover desenvolvimento sustentável ‘a partir’ de recursos naturais). Segundo a Lei Federal nº 9.985/2000, uso sustentável é a exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável (art. 2º, XI). Diante dessa definição, chama-se atenção para a expressão *processos ecológicos*, para a palavra *biodiversidade*, para a expressão *atributos ecológicos* e

⁶³⁸ LEMOS, André Fagundes; BIZAWU, Kiwonghi. *Recepção de tratados internacionais ambientais como norma constitucional no ordenamento jurídico brasileiro*. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=478423056f0942a4>. Acesso em: 23 dez. 2021, p. 9.

⁶³⁹ CRFB, art. 225. (...) § 1º Para assegurar a efetividade [do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado], incumbe ao Poder Público: I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

para a fórmula *socialmente justa e economicamente viável*, pois *forma socialmente justa* pode não ser *economicamente viável* e isso tornaria inútil a eleição da livre iniciativa como fundamento da República e da ordem econômica (CRFB, arts. 1º, IV, e 170, *caput*). Quanto aos demais pontos, tome-se, inicialmente, a palavra *biodiversidade* cujo sentido, para ser apreendido, exige inferir que o mesmo equivalha ao da expressão *diversidade biológica*, presente na *Convenção sobre diversidade biológica*, emanada da Conferência/1992 e promulgada pelo Decreto nº 2.519/1998, segundo a qual:

Diversidade biológica significa a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas.⁶⁴⁰

Uso do ambiente será sustentável mediante manutenção da biodiversidade e dos demais *atributos ecológicos*, expressão diante da qual *Convenção sobre diversidade biológica* e Lei Federal nº 9.985/2000 silenciam-se. Tal como o fazem diante de *processos ecológicos*. Silêncio que, se não inviabilizam interpretação do enunciado jurídico em tela, dificultam sua aplicação. Ainda: a Lei Federal nº 9.985/2000 acrescentou à Lei Federal nº 9.605/1998 o art. 40-A, que transformou em unidade de conservação de uso sustentável os seguintes lugares: - as áreas de proteção ambiental; - as áreas de relevante interesse ecológico; - as florestas nacionais; - as reservas extrativistas; - as reservas de fauna; - as reservas de desenvolvimento sustentável; e, - as reservas particulares do patrimônio natural.

Em 2001, a Lei Federal nº 10.257/2001 tomou como diretrizes gerais da política urbana: - a garantia do direito a cidade sustentável, entendido como direito a terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 2º, I); e, - a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência (art. 2º, VIII). Cidade sustentável será objeto de estudo detalhado.

Em 2005, a Lei Federal nº 11.124/2005 instituiu o SNHIS com o objetivo de viabilizar para população de menor renda acesso a terra urbanificada e habitação digna e sustentável (art. 2º, I), medida que se coaduna com diretrizes para a cidade sustentável.

⁶⁴⁰ BRASIL. *Convenção sobre diversidade biológica*. Ministério do Meio Ambiente - MMA Centro de informação e Documentação Luís Eduardo Magalhães - CID Ambiental Esplanada dos Ministérios - Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

Em 2006, a Lei Federal nº 11.326/2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais: - dispõe que a referida Política observará o princípio da sustentabilidade (ambiental, social e econômica) (art. 4º, II); e, - admite silvicultor como beneficiário, desde que, atendendo aos requisitos que caracterizam o agricultor familiar, promova manejo sustentável de floresta nativa ou exótica (art. 3º, § 2º, I).

Também em 2006, a Lei Federal nº 11.428/2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, estabelece que tais proteção e utilização: - têm por objetivo geral o desenvolvimento sustentável (art. 6º); - estão submetidas a condições que assegurem o estímulo à difusão de tecnologias de manejo sustentável (art. 7º, II); e, - serão estimuladas pelo poder público com incentivos econômicos (art. 33). No entanto, utiliza o supramencionado conceito de uso sustentável para definir exploração sustentável (art. 3º, V), razão pela qual merece os mesmos senões dirigidos à Lei Federal nº 9.985/2000. Ao lado disso, considera que é de interesse social a atividade de manejo agroflorestal sustentável, praticada em pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterize a cobertura vegetal e não prejudique a função ambiental da área (art. 3º, VIII, b).

Em 2007, a Lei Federal nº 11.445/2007 dispõe que é diretriz de política de saneamento básico a aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável (art. 48, II).

Em 2010, a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelece que tal Política: - é regida pelos princípios do desenvolvimento sustentável (art. 6º, IV) e da ecoeficiência, mensurada pela compatibilização entre fornecimento de bens e serviços e redução (tanto do impacto ambiental, quanto do consumo de recursos naturais), no mínimo, à capacidade de sustentação estimada do planeta (art. 6º, V); e, - tem por objetivos estimular a adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços (art. 7º, III), dar prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, a bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis (art. 7º, XI, b) e estimular a rotulagem ambiental e o consumo sustentável (art. 7º, XV). Com base nesses princípios e objetivos, a Lei Federal nº 12.305/2010 entende que: - gestão integrada de resíduos sólidos é o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável (art. 3º, XI, cuja redação macarrônica) torna o enunciado jurídico de difícil interpretação e impossível aplicação); e, - padrão sustentável de produção e consumo é a produção e o consumo de bens e

serviços de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, sem comprometer a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras (art. 3º, XIII). Ao lado disso, institui a *responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos* com os objetivos de: - compatibilizar interesses entre os agentes econômicos e sociais e os processos de gestão empresarial e mercadológica com os de gestão ambiental, desenvolvendo estratégias sustentáveis (art. 30, parágrafo único, I, cuja redação peca por vícios já apontados); - incentivar a utilização de insumos de menor agressividade ao ambiente e de maior sustentabilidade (art. 30, parágrafo único, IV, cuja redação, ao utilizar *menor* e *maior*, é imprecisa); e, - propiciar que as atividades produtivas alcancem eficiência e sustentabilidade (art. 30, parágrafo único, VI).

Também em 2010, a Lei Federal nº 8.666/1993 foi alterada pela Lei Federal nº 12.349/2010, atribuindo à licitação o destino de promover o desenvolvimento nacional sustentável (art. 1º, que alterou a redação do art. 3º da Lei Federal nº 8.666/1993).

Em 2011, a Lei Federal nº 12.512/2011, que institui o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, objetivando estimular a geração de trabalho e renda com sustentabilidade (art. 9º, I), e o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, visando a incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável (art. 1º, I), estabeleceu como beneficiárias deste Programa as famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação em reservas de desenvolvimento sustentável (art. 3º, I) ou projetos de desenvolvimento sustentável (art. 3º, II).

Em 2012, a Lei Federal nº 12.608/2012 estabeleceu que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil integra-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º, parágrafo único), com o objetivo de estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização (art. 5º, VI).

Retomando o fio da meada, foi dito que o princípio do desenvolvimento sustentável subordina a política de desenvolvimento urbano. Subordinação caracterizada pelo reflexo da Conferência/1972 sobre a CRFB/1998 e pela introdução, a partir da Conferência/1992, de inovações no ordenamento jurídico.

Subordinação caracterizada, também, pelo modo como a República, endossando a narrativa da Conferência/2012, continuou inovando. As inovações a partir da Conferência/2012 estão elencadas, a seguir, utilizando a mesma base de dados.

Em	A Lei nº	Alterou a Lei nº	Introduzindo as seguintes inovações:
2012	12.712/2012	10.849/2004	Art. 3º (...) (...) § 2º O regulamento desta Lei especificará: I - as metas globais do Programa com cronogramas anuais, por fonte de financiamento, levando em consideração a sustentabilidade ambiental da atividade. ⁶⁴¹
2013	12.793/2013	10.177/2001 (alterada também em 2021)	Art. 1º Os encargos financeiros e o bônus de adimplência incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito rural com recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, por meio de proposta do Ministério da Integração Nacional, observadas as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. (...) § 3º Os encargos financeiros poderão ser reduzidos no caso de operações de crédito destinadas a: I - financiamento de projetos para conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas ou alteradas, recuperação de vegetação nativa e desenvolvimento de atividades sustentáveis. ⁶⁴²
2015	13.151/2015	10.406/2002	Art. 62. (...) Parágrafo único. A fundação somente poderá constituir-se para fins de: (...)

⁶⁴¹ BRASIL. *Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012*. Altera as Leis nºs 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/ViW_Identificacao/lei%2012.305-2010?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴² BRASIL. *Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013*. Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para autorizar a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO; altera as Leis nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A.; altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para estender à Região Centro-Oeste incentivos fiscais vigentes em benefício das Regiões Norte e Nordeste; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/ViW_Identificacao/lei%2012.793-2013?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

			VI – defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável. ⁶⁴³
	13.240/2015	9.636/1998 (alterada também em 2017)	Art. 37. Fica instituído o Programa de Administração Patrimonial Imobiliária da União - PROAP, destinado, segundo as possibilidades e as prioridades definidas pela administração pública federal: I - à adequação dos imóveis de uso especial aos critérios de: (...) b) sustentabilidade; c) baixo impacto ambiental; d) eficiência energética. ⁶⁴⁴
2016	13.312/2016	11.445/2007	Art. 29. (...) (...) § 3º As novas edificações condominiais adotarão padrões de sustentabilidade ambiental que incluam, entre outros procedimentos, a medição individualizada do consumo hídrico por unidade imobiliária. ⁶⁴⁵
2017	13.465/2017	9.636/1998	Art.10-A. A autorização de uso sustentável, de incumbência da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), ato administrativo excepcional, transitório e precário, é outorgada às comunidades tradicionais, mediante termo, quando houver necessidade de reconhecimento de ocupação em área da União, conforme procedimento estabelecido em ato da referida Secretaria. Parágrafo único. A autorização a que se refere o <i>caput</i> deste artigo visa a possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, destinados à subsistência da população tradicional, de maneira a possibilitar o início do processo de regularização fundiária que culminará na concessão de título definitivo, quando cabível. ⁶⁴⁶

⁶⁴³ BRASIL. *Lei nº 13.151, de 28 de julho de 2015*. Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a finalidade das fundações, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias e a remuneração dos seus dirigentes; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.151-2015?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴⁴ BRASIL. *Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015*. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nºs 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.240-2015?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴⁵ BRASIL. *Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016*. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para tornar obrigatória a medição individualizada do consumo hídrico nas novas edificações condominiais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.312-2016?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴⁶ BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei

2017	13.530/2017	10.260/2001	Art. 3º (...) (...) § 1º O Ministério da Educação, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies, editará regulamento sobre: VI - os requisitos e os critérios específicos para adesão e financiamento de cursos de: (...) b) formação em outras áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento econômico e social sustentável, nacional e regional.⁶⁴⁷
2021	14.227/2021	10.177/2001	Art. 1º-A Os encargos financeiros e o bônus de adimplência incidentes sobre os financiamentos de operações de crédito não rural com recursos do FNO, do FNE e do FCO serão definidos pelo Conselho Monetário Nacional, mediante proposta do Ministério do Desenvolvimento Regional, observadas as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento. (...) § 15. Os encargos financeiros poderão ser reduzidos no caso de operações de crédito destinadas a financiamento de projetos: I - para conservação e proteção do meio ambiente, recuperação de áreas degradadas ou alteradas, recuperação de vegetação nativa e desenvolvimento de atividades sustentáveis.⁶⁴⁸

As inovações introduzidas a partir da Conferência/2012 não se resumem às supramencionadas. Há outras, que, porém, não se referem ao banco de dados da pesquisa e, por isso, desnecessário que, aqui, sejam esmiuçadas.

O valor do estudo, que se acaba de fazer, reconhece-se, primeiro, porque registra o vigor com que, em nome de gerações futuras, narrativas em torno de *perenidade dos recursos ambientais renováveis, sustentabilidade ambiental, social e econômica, política de mudanças climáticas etc.*, se enraizaram, paulatinamente, na sociedade brasileira. Depois, porque identifica os atores: *organizações não governamentais, representantes das autoridades locais*

Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴⁷ BRASIL. *Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017*. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.530-2017?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

⁶⁴⁸ BRASIL. *Lei nº 14.227, de 20 de outubro de 2021*. Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.227-2021?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

etc. Ainda, porque conhece de investimentos públicos na forma de *estímulo à difusão de tecnologias de manejo sustentável, incentivos econômicos e financiamento de cursos de áreas prioritárias para o desenvolvimento sustentável etc.* Por fim, porque faz emergir a limitação da legislação ambiental, que, na maior parte das vezes, identifica, aparentemente, apenas a dimensão natural do ambiente. Referenciada em *flora, fauna, belezas naturais, poluição de ar e águas, busca de comportamento associável com o meio natural, consumo de recursos naturais etc.*, a legislação ambiental parece marginalizar as dimensões do ambiente cultural e ambiente construído, fato que será, a seu devido tempo, objeto de reflexão.

Quanto aos fundamentos que suportam a presente pesquisa, vale realinhar o que, alhures, foi dito sobre conjugação harmônica de critérios, pontuando que Condomínio de Lotes se *subordina* às inovações, tomadas isoladamente ou em seu conjunto, de proteção à sustentabilidade, introduzidas ora na legislação urbanística, ora na legislação ambiental. Isso, porque, apesar de estarem, aparentemente, no mesmo degrau da pirâmide (critério de fundamentação), referidas inovações possuem, em todos os casos, maior força ilocucionária do que a regra do art. 1.358-A do CC/2002. Inovadoras ou não, restrições ambientais nada mais fazem do que, subordinando a política de desenvolvimento urbano, materializar o princípio do desenvolvimento sustentável recepcionado pela CRFB/1988. O que permite pensar num subsistema jurídico urbanístico-ambiental, que, ao longo da presente exposição, resultará em subsistema jurídico urbanístico-ambiental-administrativo.

Posto isso, os próximos passos serão em direção a estudos acerca de relações entre Condomínio de Lotes e, primeiro, bem-estar dos habitantes da cidade, em seguida, pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e, por fim, legislação administrativa.

É o que se segue.

8 CONDOMÍNIO DE LOTES E BEM-ESTAR DOS HABITANTES DA CIDADE

No Capítulo anterior, restou evidenciado que o princípio do desenvolvimento sustentável subordina a ordenação contida no art. 182 da CRFB/1988.⁶⁴⁹

A propósito, reza a CRFB/1988, art. 182, que, além de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, é objetivo de política de desenvolvimento urbano garantir o bem-estar de seus habitantes.

O presente Capítulo trata de relações entre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade e estuda como o Estatuto da Cidade pretende efetivar esse objetivo.⁶⁵⁰

É o que se segue.

8.1 Sustentabilidade, território municipal e função social das cidades

O princípio do desenvolvimento sustentável visa a assegurar, no presente e ao futuro, segundo Juarez Freitas, “ambiente favorável ao bem-estar”; nesse sentido, “o que importa é a sustentabilidade nortear o desenvolvimento, não o contrário”, máxima que permite formular o seguinte conceito para sustentabilidade:

Princípio constitucional que determina, independentemente de regulamentação legal, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o **direito ao bem-estar**.⁶⁵¹ (Grifei.)

O *status* de princípio, atribuído à sustentabilidade, deduz-se dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. “Do art. 3º, II, da CF”, segundo Juarez Freitas, “emerge o desenvolvimento, moldado pela sustentabilidade (não o contrário)”, acrescentando que:

Ademais, o conceito de desenvolvimento incorpora o sentido da sustentabilidade por força da incidência de outros dispositivos constitucionais, tais como, para ilustrar, o art. 174, parágrafo primeiro (planejamento do desenvolvimento equilibrado), o art.

⁶⁴⁹ O tema deste Capítulo 8 decorre, em termos gerais, do Capítulo 5, e aplica-se, ontologicamente, a Condomínio de Lotes, e nas suas espécies e modalidades, uma vez que são componentes do espaço urbano e do território do município.

⁶⁵⁰ PIRES, Luis Manoel Fonseca. Loteamentos urbanos: natureza jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 27-116. REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual*: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 07-45. SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181. SANT’ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 141-165.

⁶⁵¹ FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 33-34.

192 (o sistema financeiro tem de promover o desenvolvimento que respeita os interesses da coletividade, de forma inteligível, em lugar de bolhas sucessivas e produtos derivativos tóxicos oferecidos por operadores que nem sempre conseguem decifrá-los), o art. 205 (vinculado ao pleno desenvolvimento da pessoa), o art. 218 (desenvolvimento científico e tecnológico, com o dever implícito de observar os ecológicos limites) e o art. 219 (segundo o qual será incentivado o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem estar e a autonomia tecnológica).⁶⁵²

“Desenvolvimento sustentável, não qualquer desenvolvimento”, arremata Juarez Freitas, asseverando que:

Do entrelaçamento tópico-sistemático de dispositivos constitucionais, notadamente dos arts. 3º, 170, VI, e 225, avulta o critério da sustentabilidade (valor desdobrado em princípio), que intenta o *desenvolvimento continuado e durável, socialmente redutor de iniquidades, voltado para presentes e futuras gerações*.⁶⁵³

Ancorado no princípio do desenvolvimento sustentável a fim de assegurar, no presente e ao futuro, *ambiente favorável ao bem-estar*, a legislação ambiental estabelece relações de subordinação com a legislação urbanística, pois garantir bem-estar de habitantes da cidade é, justamente, um dos objetivos do desenvolvimento urbano, política pública municipal. No território urbano, contornos de *relações de subordinação* da legislação urbanística em face do princípio do desenvolvimento sustentável estão, ao amparo da Lei Orgânica Municipal (LOM), delineados em leis orçamentárias, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Código de Obras, Código de Posturas e legislação esparsa. Tudo sob a égide da CRFB/1988, art. 182.

A lei, referida no art. 182 da CRFB/1988, é o Estatuto da Cidade, que utiliza a expressão *meio ambiente construído* para referir-se à cidade, tutelada, por força de *relações de subordinação*, pelo art. 225 da CRFB/1988, cláusula de proteção geral do ambiente.

Cidade é construção da *coletividade* (o termo é elemento do art. 225 da CRFB/1988), que, permanentemente, a reconstrói (a CRFB/1988 atribui a essa reconstrução o termo *desenvolvimento*). Construção à qual, apesar de violência, tensões étnicas e divisões econômicas, a coletividade atribui funções: lugar de moradia, espaço de circulação, local de trabalho, produção e consumo e área de lazer. *Desenvolvimento pleno* (tal como quer a CRFB/1988) dessas funções inclui reconhecer que a percepção sobre a cidade pode representar a maneira como seus habitantes querem, coletivamente e no mesmo território, morar, circular, trabalhar, produzir, consumir e praticar atividade de lazer. “Mas está aqui justamente um grande

⁶⁵² *Ibidem*, p. 116.

⁶⁵³ *Ibidem*, p. 115-118.

problema”, denuncia Richard Sennett, acrescentando que “a experiência numa cidade, como no quarto ou no campo de batalha, raramente é harmoniosa, mostrando-se com muito maior frequência cheia de contradições e arestas”⁶⁵⁴.

Entretanto, oferecendo-se como “terreno para a experimentação e a expansão das experiências”⁶⁵⁵, a cidade abriga uma solução possível, a tolerância. É que, o tempo todo, a cidade é reinventada (desenvolve-se, como quer a CRFB/1988). Em função da experiência dos que nela moram, circulam, trabalham, produzem, consomem e praticam atividade de lazer, multiplicam-se territórios. Reproduzida, a cidade ensina aos que nela vivem a se tornarem receptivos ao futuro e a compreendê-lo como oportunidade de revalorização de princípios e ressignificação.

Transcendendo à questão da tolerância urbana, o Estatuto da Cidade aspira à *cidade* transformada via processo político-administrativo, nos seguintes termos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V - (VETADO).⁶⁵⁶

O Estatuto estimulou meios de democracia direta, instituindo a participação da população das cidades na formulação da política urbana, através de conferências, consultas, iniciativa popular, audiências públicas e debates, observa Caramuru Afonso Francisco.⁶⁵⁷

Gestão democrática é diretriz geral de política urbana (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, II). “É”, segundo Maria Paula Dallari Bucci, “a chave da abóboda dos novos instrumentos de direito urbanístico ou, mais precisamente, de política urbana”. Chave com o condão de, na expressão *política urbana*, enfatizar a palavra *política*, sintetizando “processo político, processo legislativo, processo administrativo, processo orçamentário e processo de controle social das atividades compreendidas na gestão urbana”. Gestão democrática da cidade não é mero gerenciamento (simples cotidiano de tarefas e serviços de administração); “compreende grande amplitude de responsabilidades de coordenação e planejamento”, sendo que a primeira delas

⁶⁵⁴ SENNETT, Richard. *Construir e habitar: ética para uma cidade aberta*. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018, p. 13.

⁶⁵⁵ *Ibidem*.

⁶⁵⁶ BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁶⁵⁷ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*. São Paulo: Juarez de Moreira, 2001, p. 264.

seria a de constituir-se em “única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (...) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas”, mas sim “verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusão”. “Remete à ideia de um novo pacto territorial”, e, “como fórmula portadora da ideia não apenas ‘do governo *do* povo’ e ‘*pelo* povo’, mas também do governo da cidade ‘*para* o povo’, remete a uma concepção ampliada de cada direito relacionado à vida urbana”.⁶⁵⁸ Vale somar: ao lado da população, o Estatuto da Cidade exige, para fins de gestão democrática, presença de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, tanto em formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, como em sua execução e acompanhamento.

Cabe arguir se esse mecanismo de participação direta fere a CRFB/1988, pois povo exerce o poder que dele emana por meio de representantes eleitos ou diretamente, no âmbito do exercício da soberania popular, por meio de plebiscito, referendo ou iniciativa popular (arts. 1º, parágrafo único, e 14). Sim, porque a Lei Federal nº 9.709/1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da CRFB/1988, admite formulação de consultas (plebiscito e referendo) ao povo apenas sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa (art. 2º). Não, porque cidadania é fundamento da República (art. 1º, II). Voto este acompanhado por Caramuru Afonso Francisco, que fundamenta seu apoio, alegando que é finalidade do Estado brasileiro assegurar o exercício dos valores supremos de uma sociedade “fundada na harmonia social, harmonia esta que se conquista, sobretudo, com a ampliação das oportunidades de manifestações da população na elaboração, acompanhamento e controle da vida pública”⁶⁵⁹. Uma solução viável seria admitir os tais colégios, mas pautando suas atribuições, conferindo-lhe caráter consultivo, visando a, por exemplo: - acompanhar intervenção pública na estrutura urbana municipal; - propor intervenções e soluções a elas relacionadas; e, - monitorar a efetivação de princípios e regras da legislação urbanística do ente federativo.

Independente disso, é requisito de validade de órgão colegiado, debate, audiência, consulta pública, conferência ou iniciativa popular (contemplada pela Lei Federal nº 9.709/1998), bem como condição de eficácia de seus atos, estrita fidelidade ao objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana [e, tangenciando

⁶⁵⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI. *Estatuto da cidade*, op. cit., p. 322-327 (p. 324-325).

⁶⁵⁹ FRANCISCO, Caramuru Afonso. *Estatuto da cidade comentado*, op. cit., p. 265.

o tema do próximo Capítulo, da cidade (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º)], subordinado pelo objetivo de garantir o bem-estar dos habitantes da cidade.

8.2 Bem-estar dos habitantes da cidade

Na expressão *bem-estar dos habitantes da cidade*, são jusdêiticos⁶⁶⁰: *bem-estar*, *habitante da cidade* e *cidade*.

8.2.1 Do bem-estar

No que tange a *bem-estar*, a Conferência/1972, referindo-se a proteção e melhoramento dos dois aspectos do ambiente do homem (o natural e o feito pelo homem), adverte que, “por ignorância ou indiferença, podemos causar danos massivos e irreversíveis ao ambiente terrestre do qual nossa vida e bem-estar dependem”. Segundo as Nações Unidas, *bem-estar* depende do *ambiente terrestre*, o aspecto natural do ambiente do homem; de circunstâncias concretas e materiais, pois “ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o criado pelo homem, são essenciais para o seu bem-estar e para o gozo dos direitos humanos básicos, o direito à própria vida”.⁶⁶¹

Independente da divergência desse ponto de vista em face do ordenamento jurídico (tal como pontuado, a seguir), fixe-se, por ora, que a Conferência/1972 firma a convicção comum de que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o ambiente, para as gerações presentes e futuras.⁶⁶²

Quanto a Condomínio de Lotes, ambiente construído que é, a Conferência/1972, afirma que, reitera-se, natural ou criado pelo homem, o ambiente é essencial para o bem-estar.

⁶⁶⁰ *Jusdêitico* é o exercício da função jushermenêutica cumprida por identificação, em enunciado jurídico, de dêitico. Ou seja, hermenêutica que se realiza a partir da significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma jurídica, cuja expressão é ambígua e usada em vários sentidos, não se confundindo com meros textos normativos que são apenas os seus suportes físicos (V. seção 4.2).

⁶⁶¹ United Nations Environment Programme. Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment. Disponível em:

<http://web.archive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A/www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “*through ignorance or indifference we can do massive and irreversible harm to the earthly environment on which our life and well-being depend*” e “*both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself*”.

⁶⁶² *Ibidem*. Tradução do autor para “*man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*”.

Quanto à Conferência/1992, da Agenda 21 abstrai-se que *bem-estar* é, por exemplo, função de conservação de genes de plantas, animais e micro-organismos (cap. 16). Ao lado disso, a Conferência/1992 concebe espécies de *bem-estar*, tais como: - *cultural, econômico e físico das populações e comunidades indígenas* (cap. 26); - *da mulher*, em seus papéis produtivo e reprodutivo (cap. 03); - *das populações dos países em desenvolvimento*, cuja melhora depende de investimento, na forma de recursos financeiros internos e externos” (cap. 2); - *do homem* (cap. 11); - *familiar*, como tópico de políticas com especial atenção a mulheres, habitantes mais pobres das áreas críticas e outros grupos vulneráveis (cap. 5); - *físico, psicológico, social e econômico das pessoas*, que é função de acesso a habitação segura e saudável (cap. 7); e - *rural e das famílias de agricultores* (cap. 14). Classificação apoiada na seguinte percepção da condição humana:

A humanidade está em um momento decisivo de sua história. Somos confrontados com uma perpetuação das disparidades entre e dentro das nações, um agravamento da pobreza, fome, problemas de saúde e analfabetismo, e a contínua deterioração dos ecossistemas dos quais dependemos para nosso bem-estar.⁶⁶³

No tocante a Condomínio de Lotes, a Conferência/1992 foca atenção ao bem-estar de seus habitantes, por meio de mandamento segundo o qual “saúde e bem-estar de todos os moradores urbanos devem ser melhorados para que possam contribuir para o desenvolvimento econômico e social”.⁶⁶⁴

⁶⁶³ UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21*. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022. Tradução do autor para “*humanity stands at a defining moment in history. We are confronted with a perpetuation of disparities between and within nations, a worsening of poverty, hunger, ill health and illiteracy, and the continuing deterioration of the ecosystems on which we depend for our well-being*”. A preocupação da Conferência/1992 reflete-se na dramaticidade dos títulos dos capítulos que tratam de ambiente e de manejo; no primeiro grupo: - Proteção da atmosfera (cap. 09); - Abordagem integrada do planejamento e do gerenciamento dos recursos terrestres (cap. 10); - Combate ao desflorestamento (cap. 11); - Manejo de ecossistemas frágeis: a luta contra a desertificação e a seca (cap. 12); - Gerenciamento de ecossistemas frágeis: DS das montanhas (cap. 13); - Promoção do desenvolvimento rural e agrícola sustentável (cap. 14); - Conservação da diversidade biológica (cap. 15); - manejo ambientalmente saudável da biotecnologia (cap. 16); - Proteção de oceanos, de todos os tipos de mares - inclusive mares fechados - e das zonas costeiras e proteção. Uso racional e desenvolvimento de seus recursos vivos (cap. 17); e, - Proteção da qualidade e do abastecimento dos recursos hídricos: aplicação de critérios integrados no desenvolvimento, manejo e uso dos recursos hídricos (cap. 18); no segundo: - manejo ecologicamente saudável das substâncias químicas tóxicas, incluída na prevenção do tráfico internacional dos produtos tóxicos e perigosos (cap. 19); - manejo ambientalmente saudável dos resíduos perigosos incluindo a prevenção do tráfico internacional ilícito de resíduos perigosos (cap. 20); - manejo ambientalmente saudável dos resíduos sólidos e questões relacionadas com os esgotos (cap. 21); e, - manejo seguro e ambientalmente saudável dos resíduos radioativos (cap. 22).

⁶⁶⁴ *Ibidem*. Tradução do autor para: “*the health and well-being of all urban dwellers must be improved so that they can contribute to economic and social development*”.

Por fim, a Conferência/2012 refere-se a *bem-estar dos povos indígenas e suas comunidades, de outras comunidades locais e tradicionais, e das minorias étnicas*. Além disso, reitera algumas das espécies de *bem-estar* elencadas na Conferência anterior.

No que se refere a Condomínio de Lotes, a Conferência/2012 reconhece que “parcerias entre cidades e comunidades desempenham um papel importante na promoção do desenvolvimento sustentável”⁶⁶⁵; especificamente, os habitantes do Condomínio de Lotes.

Nenhuma das edições da Conferência conceitua *bem-estar*, *tratando-se de um standard jurídico*.

A CRFB/1988 também não o faz, justamente por se tratar de espécie *cláusula geral*. Ao tratar de competência comum, preceitua fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos, tendo em vista o equilíbrio do bem-estar, em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único; enunciado reproduzido, para fins de política urbana, na Lei Federal nº 10.257/2001, art. 3º, II). Além disso, dispõe que: - propriedade rural cumpre função social se sua exploração favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (art. 186, IV); - bem-estar social é objetivo da ordem social (art. 193); - mercado interno deve viabilizar o bem-estar da população (art. 219); - prática desportiva que utilize animais, registrada como bem cultural, deve assegurar o bem-estar dos animais envolvidos (art. 225, § 7º); - família, sociedade e Estado têm o dever de defender o bem-estar de pessoas idosas (art. 230); e, - são terras tradicionalmente ocupadas pelos índios, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar (art. 231, § 1º).

Por seu turno, a Lei Federal nº 10.257/2001 diz: - que é em prol do bem-estar dos cidadãos que se regula uso de propriedade urbana (art. 1º, parágrafo único); e, - que é diretriz geral de política urbana adequar tanto a política econômica, tributária e financeira, quanto o gasto público a objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar investimentos geradores de bem-estar geral (art. 2º, X).

O estilo utilizado por Conferências da ONU e seus organismos, CRFB/1988 e Lei Federal nº 10.257/2001 vale-se de polissemia e de cláusulas gerais, deixando aberto a construção de sentidos de *bem-estar*, tal como, na próxima seção, se intenta.

8.2.2 Do habitante da cidade e da cidade

⁶⁶⁵ UNITED NATIONS. *The future we want*. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022. Tradução do autor para: “[we recognize that] partnerships among cities and communities play an important role in promoting sustainable development”.

Conforme visto (subseção 7.2.1), a Conferência/1972 acusa risco de dano ao ambiente terrestre do qual o bem-estar depende. Sob esse ponto de vista, bem-estar depende de circunstâncias concretas e materiais, caracterizadas pela expressão *ambiente terrestre*, o aspecto natural do ambiente do homem. Ora, depende, também, do aspecto feito pelo homem do ambiente do homem (entendido, para fins do presente trabalho, como o conjunto formado pelo ambiente cultural e pelo ambiente construído, as dimensões do ambiente). Vincular bem-estar somente ao aspecto natural do ambiente do homem é reducionismo. A tese de que as propriedades do todo podem ser reduzidas às propriedades das suas partes é inadequada à hermenêutica da expressão *bem-estar dos habitantes da cidade*, pois, desde a Conferência/1972, se sabe que ambiente do homem é algo que lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Ora, desenvolvimento moral depende de *assentamento humano* (expressão preferida pelas Conferências); desenvolvimento social, de *cidade*; desenvolvimento espiritual, do aspecto feito pelo homem do ambiente do homem. Exatamente por isso, soa como distorcido o olhar que, em face de cidade de país industrializado, nela enxerga, apenas, padrão de consumo lesivo ao ecossistema global. Conflita, igualmente, com a realidade, foco em cidade do mundo em desenvolvimento, que, nela, somente percebe sua necessidade de matéria-prima, energia e desenvolvimento econômico para superar apenas seus problemas econômicos e sociais básicos.⁶⁶⁶ Convicções que culminam no equívoco de considerar que o objetivo geral dos assentamentos humanos seja tão somente “melhorar sua qualidade social, econômica e ambiental, bem como as condições de vida e de trabalho de todas as pessoas, em especial dos pobres de áreas urbanas e rurais”⁶⁶⁷.

Cidade deve ser algo maior e melhor do que isso. É o que se passa a compreender.

Cidade não se resume a carência de habitação, água, saneamento, drenagem, manejo de resíduos sólidos *etc.* Exige-se, em primeiro lugar, frisar que, na expressão *bem-estar dos habitantes da cidade*, constitucionalizado no art. 182, cidade vai muito além do que carências de infraestrutura básica e inclui aspectos culturais, espirituais, paisagísticos, educacionais, turísticos e de lazer.

⁶⁶⁶ UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. *United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992 AGENDA 21, Chapter 7 Promoting sustainable human settlement development.* Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

⁶⁶⁷ *Ibidem*. Tradução do autor para: “[the overall human settlement objective is] to improve the social, economic and environmental quality of human settlements and the living and working environments of all people, in particular the urban and rural poor”.

*O habitante da cidade é ser humano, o titular da permissão de gozar de bem-estar.*⁶⁶⁸

Nos termos da Conferência/1972, o homem é, ao mesmo tempo, criatura e construtor de seu ambiente, que, além de lhe dar sustento físico, oferece a ele a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Logo, qualquer olhar sobre o ser humano deve corresponder à sua inteligência, moralidade, socialidade e espiritualidade. Para tanto, poder-se-ia adotar qualquer cânone: clássico, medieval ou moderno. Opta-se pelo pensamento antigo; inicia-se em Platão, dando voz a Sócrates, no diálogo com Alcebiades:

– Que é, então, o homem? – Não sei o que diga. – Pelo menos sabes que é o que se serve do corpo. – Sei. – E o que mais pode servir-se do corpo, se não for a alma? – Nada. – E a alma comanda? – Sim.
 – Há outra proposição, ainda, sobre a qual não pode haver divergência. – Qual é? – Que o homem só pode ser uma das três coisas. – Quais são? – Alma, corpo, ou ambos, num só todo. – É certo. – E não acabamos de concordar que o que comanda o corpo é o homem? – Acabamos. – Será o corpo que dá ordens a si mesmo? – De forma alguma. – Dissemos que ele é governado. – Sim. Então, o que procuramos não é o corpo. – Parece que não. – Será, porventura, o conjunto dos dois que governa o corpo, o que viria a ser o homem? – Pode ser que sim. – De jeito nenhum! Se uma das partes não governa, não há possibilidade de vir a fazê-lo a reunião das duas. – É muito certo. – Sendo assim, uma vez que o homem não é nem o corpo, nem o conjunto dos dois, só resta, quero crer, ou aceitar que o homem é nada, ou, no caso de ser alguma coisa, terá de ser forçosamente alma.⁶⁶⁹

Da conclusão socrática advém que, no caso de ser alguma coisa, o homem é alma.

Alma é o princípio de movimento do corpo e “decidimos (...) considerar toda a investigação respeitante à alma como sendo de importância fundamental”⁶⁷⁰. A alma possui uma potência para cada um dos predicados conceituais do ser: - inteligência, que apreende o ser como verdade; - vontade, que quer o ser como bem para si; e, - memória, que guarda do ser sua beleza. Quanto mais se exercita a inteligência, a vontade e a memória, mais a alma se torna bela e, quanto mais bela a alma, mais bela a vida. Esse salto do interior em direção ao exterior exige um sistema de formação do espírito e do caráter; noutras palavras, de formação ética, a que os antigos deram o nome paideia.

⁶⁶⁸ UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. Disponível em: <http://web.archive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A/www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022, cujo Princípio 1 proclama que “o homem tem direito fundamental a liberdade, igualdade e condições de vida adequadas, em ambiente de qualidade que lhe permita levar uma vida digna e bem-estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o ambiente para as presentes e futuras gerações”. Tradução do autor para “*man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations*”.

⁶⁶⁹ PLATÃO. O primeiro Alcebiades. In. PLATÃO. *Diálogos de Platão*. Trad. Carlos Alberto Nunes. Coleção Amazônica, v. V. Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 1975, p. 239-240.

⁶⁷⁰ ARISTÓTELES. *Da alma*. Tradução do grego, textos adicionais e notas de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2012, 402 a.

Segundo Werner Jaeger, Platão ensinava que “a essência de toda a verdadeira educação ou paideia é a que dá ao homem o desejo e a ânsia de se tornar um cidadão perfeito e o ensina a mandar e a obedecer, tendo a justiça como fundamento”⁶⁷¹. Seu método pedagógico engloba as seguintes aquisições: - artes mecânicas; - *phylia*, amizade; - gramática; - matemática; e, - retórica. Quanto maior o nível dessas aquisições – de educação, em suma –, maior o grau de liberdade e de capacidade de tomar decisão consciente e racional. Noutras palavras, de julgar-se conforme o padrão de verdade (razão teórica), bem (razão prática) e beleza (razão técnica). É essa a racionalidade que confere ao ser humano a condição de estar na pólis, na comunidade política, e de nela, destinar sua educação aos fins correspondentes (verdade, bem e beleza), visando a atingir a integridade de uma vida verdadeira, boa e, portanto, bela – unificada por um fim, *τέλος* (telos). Alvo que se acerta por meio de virtudes: - prudência, temperança e fortaleza, construtoras do caráter e do modo como o ser humano relaciona-se consigo mesmo; e – justiça, edificadora de sua relação com o outro. Para tanto, a alma necessita de um segundo estágio de existência, a pólis.

É o suficiente; está posto o necessário para se construir um conceito de *bem-estar* à altura das especificidades intelectuais, morais, sociais e espirituais do homem.

8.2.3 Do *bem-estar* e do bem comum

Política de desenvolvimento urbano tem por objetivo garantir o bem-estar dos habitantes da cidade.

Significa que não se proíbe o homem de gozar de sua oportunidade de satisfazer as exigências de um sistema de formação do espírito e do caráter. De entrar na posse do mínimo (artes mecânicas, *phylia*, gramática, matemática e retórica) indispensável para tomar consciência racional (segundo a verdade, o bem e a beleza) de seus atos.

Significa que não se impede o homem de exercer sua chance de, virtuosamente, edificar-se a si mesmo, na comunhão com os outros, na concórdia, isto é, *cum cordie* – com o coração, pois ele não se edifica a si mesmo sozinho. Edifica-se na pólis. Esse é o requisito de validade do *bem-estar* cujo gozo a política de desenvolvimento urbano deve garantir ao habitante da cidade.

Significa que é compromisso político permitir ao homem dirigir seu saber (produzir coisas, amar o próximo, falar, fazer contas e musicar a fala) àquilo a que está destinado: uma

⁶⁷¹ JAEGER, Werner. *Paidéia, a formação do homem grego*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1995, p. 147.

vida intelectual, moral e produtiva, unificada segundo (*τελος*) o padrão de verdade, bem e beleza. Essa é a condição de validade do *bem-estar* cujo gozo a política de desenvolvimento urbano deve garantir ao habitante da cidade.

Quanto à relação entre bem-estar e bem comum, é de interesse público que, na execução da política urbana, regulamento sobre uso da propriedade urbana se dê, nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001, art. 1º, parágrafo único, “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. Esse é, nos estritos limites do objetivo constitucional de garantir o bem-estar dos habitantes da cidade, o conceito de *bem comum* – expressão que, para os fins deste Capítulo, equivale a *bem coletivo* –, sintetizado do próprio Estatuto da Cidade: quanto ao aspecto natural do ambiente do homem, o equilíbrio e, quanto ao aspecto feito pelo homem, a segurança do cidadão e seu bem-estar.

No tocante a Condomínio de Lotes, garantia de bem-estar dos habitantes da cidade subordina-o a instituir-se e constituir-se com fundamento no fato de que, em seu terreno, tanto nas partes de propriedade exclusiva, como nas partes de propriedade comum, vivem e convivem seres humanos, exercitando virtudes, em busca da transcendência de si, pois é próprio da condição humana visar a excelência.

Posto isso, avança-se, visando a estudar, no Estatuto da Cidade, os meios, nele previstos, de garantir bem-estar urbano: - planejamento; - ordenação e controle do uso do solo; - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental; - proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; e, - audiência pública em processo de implantação de empreendimento/atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, conforto ou segurança da população.

8.3 Garantia de bem-estar por meio de planejamento

Planejamento é garantia de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)
(...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.⁶⁷²

⁶⁷² BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

Quanto a Condomínio de Lotes, o enunciado permite a sua instituição encontrar, no âmbito do planejamento urbano, aquilo que, subordinando-se ao princípio do desenvolvimento sustentável, serve de garantia ao bem-estar dos condôminos, a saber: - desenvolvimento da cidade, ao qual o Condomínio de Lotes deve afinar-se; - distribuição espacial da população, à qual o Condomínio de Lotes, por força da Lei Federal nº 6.766/1979, arts. 6º e 7º, deve obediência; e, - distribuição espacial das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, *idem*. E, mais: impõe-se a Condomínio de Lotes obrigação de fazer, consistente em evitar que sua instituição e constituição distorçam o crescimento urbano e que delas não advenham efeitos negativos sobre o ambiente.

8.4 Garantia de bem-estar por meio de ordenação e controle do uso do solo

Ordenação e controle do uso do solo são garantias de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)
 (...)
 VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:
 (...)
 g) a poluição e a degradação ambiental.⁶⁷³

Quanto a Condomínio de Lotes, o art. 2º, VI, “g”, informa que, no tocante a ordenação e controle do uso do solo, se lhe impõe obrigação de fazer, consistente em, subordinando-se ao princípio do desenvolvimento sustentável, evitar poluição e degradação ambiental.

8.5 Garantia de bem-estar por meio de adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental

Adoção de padrões compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental é garantia de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)
 (...)

⁶⁷³ *Ibidem*.

VIII - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.⁶⁷⁴

Quanto a Condomínio de Lotes, o enunciado do art. 2º, VIII, impõe à vida condominial (da instituição ao cotidiano existencial – subordinados ao princípio do desenvolvimento sustentável –) adoção de padrão de consumo de bens e serviços compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência. No caso de interação entre Condomínio de Lotes e padrões de expansão urbana, sua instituição estará, igualmente, subordinada, devendo o Município adotá-los de maneira compatível com os mesmos limites.

8.6 Garantia de bem-estar por meio de proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico

Proteção, preservação e recuperação do ambiente, em todas as suas dimensões – natural, construído e cultural –, são garantias de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)
(...)

XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.⁶⁷⁵

Quanto a Condomínio de Lotes, o art. 2º, XII, impõe subordinação a pontos já estudados, atinentes a ambiente natural e ambiente construído, e – novidade deste enunciado – ao ambiente cultural. Nesse caso, Condomínio de Lotes subordina-se à CRFB/1988, art. 216, naquilo em que sua instituição se envolver com bem cultural protegido. A redação do art. 2º, XII, merece interpretação extensiva, pois deixou de absorver a integralidade dos valores atribuídos pela CRFB/1988, art. 216, V, a conjunto urbano e sítio, razão pela qual as medidas previstas na Lei Federal nº 10.257/2001 devem aplicar-se a patrimônio paleontológico, ecológico e científico. Além disso, não há razão para não considerar objeto daquelas medidas, entre os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade: - as formas de expressão; - os modos de criar, fazer e viver; - as criações científicas,

⁶⁷⁴ *Ibidem.*

⁶⁷⁵ *Ibidem.*

artísticas e tecnológicas; e, - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais.

Em tempo: a palavra *comunidade*, no enunciado da CRFB/1988, art. 216, § 1º, engloba Condomínio de Lotes. Portanto, nos processos de inventário, registro, vigilância, tombamento, desapropriação e outras formas de acautelamento e preservação, o Condomínio de Lotes deverá, em colaboração ao Poder Público, promover e proteger o patrimônio cultural, inclusive em face de bem inventariado, registrado, tombado *etc.*

8.7 Garantia de bem-estar por meio de audiência pública, em processo de implantação de empreendimento ou atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população

Audiência pública, nas circunstâncias abaixo discriminadas, é garantia de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)

(...)

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.⁶⁷⁶

Quanto a Condomínio de Lotes, entendido como empreendimento ou atividade, efeitos de sua implantação podem, quanto à questão ambiental, enquadrá-lo no tipo previsto pela Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, XIII, e ou, quanto à questão urbanística, ser percebido pela população como ameaça a seu conforto e ou segurança (elemento do bem comum). No caso, exigir-se-á de Condomínio de Lotes estudos prévios de impactos (ambiental, urbanístico e social) e respectivos relatórios, que considerarão, exclusivamente, os impactos negativos (sobre o ambiente e ou sobre a população) e, em face desses instrumentos e, em sendo o caso, imposição de medidas compensatórias.

Tais estudos, relatórios e compensações constituem o mínimo a que o Poder Público está, em razão de seu dever de garantir o bem-estar dos habitantes da cidade, obrigado, no caso de Condomínio de Lotes enquadrado na hipótese. Mínimo suficiente para se atinar para a importância da questão.

⁶⁷⁶ *Ibidem.*

8.8 Garantia de bem-estar por meio de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda

Regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda são garantias de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)

(...)

XIV - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.⁶⁷⁷

No que tange a Condomínio de Lotes, este tema fora tratado na seção 3.10.

8.9 Garantia de bem-estar por meio de estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais

Estímulo à utilização, em parcelamento do solo e edificação urbana, de sistemas operacionais *etc.*, visando a redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais, é garantia de bem-estar, que a Lei Federal nº 10.257/2001 oferece aos habitantes da cidade, nos seguintes termos:

Art. 2º (...)

(...)

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.⁶⁷⁸

Quanto a Condomínio de Lotes, o momento de se reivindicar esse estímulo (que pode traduzir-se na forma de, por exemplo, redução ou isenção de tributos municipais) é o previsto na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 6º, isto é, antes de elaboração de projeto de loteamento, quando o interessado em constituir Condomínio de Lotes requerer ao Poder Público local que defina as diretrizes para traçado de área reservada para equipamento comunitário. A decisão municipal, deferindo ou não o incentivo, deve ocorrer no exato instante em que indicar, de

⁶⁷⁷ *Ibidem.*

⁶⁷⁸ *Ibidem.*

acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal, a localização aproximada da referida área (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 7º, III).

Tal como se acaba de ver, a Lei Federal nº 10.257/2001, arts. 2º e 43, confere materialidade ao objetivo constitucional de garantir o bem-estar dos habitantes da cidade.

Assim compreendidos, CRFB/1988, arts. 182 e 225, e Lei Federal nº 10.257/2001 constituem o núcleo do subsistema jurídico urbanístico-ambiental que, por sua vez, estabelece *relações de subordinação* com o Condomínio de Lotes.

Posto isso, o próximo passo será em direção ao estudo de relações entre Condomínio de Lotes e pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

É o que se segue.

9 CONDOMÍNIO DE LOTES E PLENO DESENVOLVIMENTO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA CIDADE

Cabe, agora, investigar relações entre Condomínio de Lotes e exigência urbanístico-ambiental concernente à ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.⁶⁷⁹

Com esse propósito, estabelecem-se, preliminarmente, os dois sentidos de *funções sociais da cidade*, a saber: - funções sociais *lato sensu*, que compreendem a cidade como lugar de moradia, espaço de circulação, local de trabalho, produção e consumo e área de lazer; e, - funções sociais *stricto sensu*, tal como as enuncia o Estatuto da Cidade regido pelo princípio do desenvolvimento sustentável.⁶⁸⁰

Diante dessas categorias, o presente Capítulo tem alvo específico no estudo das funções sociais *stricto sensu* ou *funções sociais propriamente ditas*.

Procura-se resgatar as representações de *cidade* lançadas nos Capítulos precedentes, visando a mapear o que, até aqui, se localizou acerca do fenômeno urbano.

O procedimento objetiva erigir o conceito de *cidade imaginada* a ser contraposto, em seguida, com o de *cidade urbanificada*, desenhada com base na ocorrência da palavra *cidade* nos textos normativos que compõem a legislação urbanística. Por fim, esboça-se o conceito de *cidade sustentável*, resultado dialético da contradição entre *cidade imaginada* e seu consequente, *cidade urbanificada*.

É o que se segue.

9.1. Condomínio de Lotes, gestão democrática e acesso universal à cidade

No estudo sobre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, *cidade* aparece ao lado de cidadania, que “são o mesmo tema”, segundo Edésio Fernandes, sendo que “não há cidadania sem a democratização das formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades”⁶⁸¹.

⁶⁷⁹ O presente Capítulo 9 é desdobramento do Capítulo 5 à medida que o estudo do pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades está contido e decorre, em sentido amplo, da temática Condomínio de Lotes no sistema jurídico brasileiro (V. seção 5.12). Far-se-á, no presente capítulo, uma abordagem abrangente do tema pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades aplicável a Condomínio de Lotes, reiterando o esclarecimento de que, dependendo de suas modalidades ou espécies, será menos ou mais intensa ou terá menor ou maior abrangência a incidência das normas e dos princípios urbanísticos e ambientais.

⁶⁸⁰ BROWNE, Ana Paulo Goyos. A disciplina do condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP, 2016, p. 136-147. PIRES, Luis Manoel Fonseca. Loteamentos urbanos: natureza jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 27- 116. REISDORFER, Guilherme F. Dias. Direito urbanístico contratual: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 07-45. SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181. SANT’ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 141-165.

⁶⁸¹ FERNANDES, Edésio. *A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil*, op. cit.

No mesmo Capítulo 6, encontram-se as ideias de: - gestão democrática da cidade; e, - acesso universal à cidade, todos com reflexos no instituto Condomínio de Lotes como componentes das urbes brasileiras.

Gestão democrática da cidade não é mero gerenciamento (simples cotidiano de tarefas e serviços de administração) *etc.*, tal como já se pontuou (v. seção 8.1).

Acesso universal à cidade é o acesso por todas as pessoas com suas diferentes necessidades – por isso universal – ao espaço público. Primeiro: espaço público é composto por bens públicos (os de uso comum do povo, os de uso especial e os dominicais) e todos os outros, os particulares, que contenham ambientes de uso coletivo com acesso permitido a qualquer usuário. Segundo: espaço público é construído, portanto planejado, ou seja, objeto de política pública. Terceiro: quanto a usuários do espaço público, referidos projetos (arquitetônico e urbanístico) submetem-se ao princípio da hierarquia: primeiro pessoas, depois veículos não motorizados, em seguida veículos coletivos e, por fim, veículos individuais e os comerciais. Premissas estabelecidas, cabe ao intérprete de *acesso universal à cidade*, recepcionar os conceitos de: - inclusão social; - desenho universal; e, - mobilidade urbana e acessibilidade.

Por outro lado, acesso universal à cidades engloba *inclusão social* que é o processo de dupla adequação que impõe existência de: - um espaço público adaptado para receber pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida; e, - uma pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida adaptada para exercer seu papel na sociedade. Por todas as lições de vida acerca de inclusão social para fins de mobilidade urbana e acessibilidade, prefere-se declarar que pessoa deficiente tem direito a tratamento (médico, psicológico e funcional), reabilitação física e social, educação, treinamento e reabilitação profissional, assistência, aconselhamento e serviços que lhe possibilitem tanto desenvolver, ao máximo, capacidades e habilidades, como acelerar o processo de sua integração ou reintegração social (Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes, 1975).

Desenho universal é a concepção de espaços, artefatos e produtos que visem a atender, simultaneamente, todas as pessoas, com diferentes características antropométricas e sensoriais, de forma autônoma, segura e confortável, constituindo-se nos elementos ou soluções que compõem a acessibilidade. (Decreto Federal nº 5.296/04, art. 8º, IX).⁶⁸²

⁶⁸² Basta dizer que concepção e implantação de projetos urbanístico e arquitetônico devem atender aos princípios do desenho universal para se identificar sua relação com Condomínio de Lotes (Decreto Federal nº 5.296/04, art. 10). Some-se que os sistemas de transporte coletivo são considerados acessíveis quando todos os seus elementos são concebidos, organizados, implantados e adaptados segundo o conceito de desenho universal, garantindo o uso pleno com segurança e autonomia por todas as pessoas (art. 34).

Mobilidade urbana e acessibilidade. Mobilidade urbana é, diz a Lei Federal nº 12.587/2012, a condição em que se realizam deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano (art. 4º, II), pois, para constituir-se como lugar de moradia, local de trabalho, produção e consumo e área de lazer, a cidade deve ser espaço de circulação. Por seu turno, acessibilidade é a facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados (art. 4º, III). Visando a contemplar seus princípios, objetivos e diretrizes, a Lei Federal nº 12.587/2012 fala em Plano de Mobilidade Urbana, instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana (art. 24). Segundo uma dessas diretrizes, o Plano deve contemplar, em nível municipal, acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade (art. 24, IV).

9.2 Cidade imaginada, Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável

Na investigação sobre Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável, ficou claro que a Conferência/ONU/2012 reconheceu que cidade pode, em razão de sua capacidade de adaptação, promover sociedade sustentável, nos planos econômico, social e ambiental.

No mesmo Capítulo 7, há referência a *cidade resiliente*, em decorrência da Lei Federal nº 12.608/2012, nos seguintes termos:

Art. 5º São objetivos da PNPDEC:

(...)

VI - estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização.⁶⁸³

Cidade resiliente. Resiliência é a capacidade de um sistema resistir, absorver, acomodar e recuperar-se de um desastre —, de maneira oportuna e eficiente, inclusive por meio de preservação e restauração de suas estruturas e funções básicas essenciais.⁶⁸⁴ Dessa definição, os seguintes pontos devem estar solidamente estabelecidos. Perigo é evento presente e a cidade

⁶⁸³ BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

⁶⁸⁴ UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR), 2009 UNISDR *Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva, Switzerland, May 2009. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021. Tradução do autor para “the ability of a system, community or society exposed to hazards to resist, absorb, accommodate to and recover from the effects of a hazard in a timely and efficient manner, including through the preservation and restoration of its essential basic structures and functions”.

está, permanentemente, enfrentando perigo de todo tipo. Desastre é evento futuro; é efeito de perigo; é perigo que se concretizou. Diante de perigo, não há resiliência; há adoção das medidas necessárias à redução dos riscos de desastre (Lei Federal nº 12.608/2012, art. 2º). Diante de desastre, será resiliente a cidade que resista, absorva, acomode-se (no sentido de ordene-se, com caráter de permanência) e recupere-se.

Para identificar os tipos de desastres com os quais a cidade tenha que, no futuro, lidar recorre-se à Conferência/ONU/2012, da qual resultou o documento intitulado *O futuro que queremos*, no qual se renovaram compromissos com promoção de um futuro econômico, social e ambientalmente sustentável. Portanto, o desastre poderá ser econômico, social e ou ambiental. Entretanto, desastre econômico expõe a cidade a dois riscos (riscos pós-desastre, sublinhe-se): um, de ordem econômica e social; outro, de ordem econômica e ambiental. Da mesma forma, desastre social expõe a cidade a riscos de ordem econômica e social e de ordem social e ambiental. Igualmente, desastre ambiental expõe a cidade aos supramencionados riscos.

Será resiliente a cidade que, em face de risco de ordem: - econômica e social, provar-se equitativa, justa; - econômica e ambiental, provar-se viável; - social e ambiental, provar-se suportável. Será resiliente, ainda, a cidade que, em face de perigo de ordem social, econômica e ambiental, provar-se sustentável. Essa ordem de coisas será submetida a teste, em futuro próximo.

Quanto à expressão *processos sustentáveis de urbanização*, ela está equivocada. Na verdade, a Lei Federal nº 12.608/2012 pretende dizer processo sustentável de urbanificação, tal como se mostrará, na próxima seção.

Voltando ao alvo da presente seção, somando resiliência ao esboço anterior, cidade imaginada fica sendo: a cidade da gestão democrática e do acesso universal, bem como a cidade que, resiliente, se reconstrói – retoma o curso de sua história.

9.3 Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade

Na reflexão sobre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade (Capítulo 8), floresce o seguinte conjunto de imagens da *cidade*: - construção da coletividade, que, permanentemente, a reinventa; - lugar de moradia; - espaço de circulação; - local de trabalho, produção e consumo; - área de lazer; - terreno para experimentação e expansão de experiências; - conjunto de territórios; e, - sala de aula, onde se aprende a receptionar o futuro e a compreendê-lo como oportunidade.

No mesmo Capítulo 8, a população da cidade é convocada a participar, diretamente, da política urbana. Fala-se em: - gestão democrática da cidade; - efetivação do direito à cidade

para todos; e, - governo da cidade para o povo. Diz-se, por fim, que a pólis é o segundo estágio de existência da alma, onde o homem edifica-se.

Completando o esboço: cidade imaginada é a cidade da gestão democrática, do acesso universal, da resiliência e da formação política do homem.

9.4 Cidade imaginada e seu imaginário

O conjunto de símbolos (acesso universal, gestão democrática *etc.*), conceitos (cidade sustentável, cidade resiliente *etc.*) *etc.*, acima delineado, constitui o imaginário de *cidade*, percebido, até então, pela presente pesquisa. Naquilo que reflita o real, esse imaginário reforça o sentido de comunidade, que, tal como se tem visto, se espalha em: - comunidade da vida (Carta da Terra); - comunidade tradicional (Lei Federal nº 9.636/1998, art. 10-A; Conferência/ONU/2012); - comunidade segmentada (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, II); - comunidade indígena (Agenda 21, cap. 26); - comunidade local (Conferência/ONU/2012); - comunidade política.

Há, pelo menos, um risco, avaliado com base no modo como as Conferências referem-se à cidade, chegando a apelida-la de assentamento humano: o de, em função do tamanho da comunidade que compartilhe o patrimônio simbólico em torno de *cidade*, esse imaginário adquirir força de ícone. E a cidade ser, gradualmente, substituída por aldeia global, deixando no vácuo a descrição, imaginada por Maria Paula Dallari Bucci, de governo da cidade *do* povo, *pelo* povo e *para* o povo.

No tocante a Condomínio de Lotes, sua instituição deve, permanentemente, avaliar condutas do tal governo da cidade, pois há, sempre, risco de utilização da *cidade imaginada* como ferramenta política, pois, vale lembrar, *gestão democrática* e *política urbana* andam juntas. Atenção a eventual uso da cidade como instrumento político (estudo que ultrapassa as molduras do presente trabalho) deve frequentar o horizonte de preocupações do Condomínio de Lotes.

Imaginada, cidade é ideia e, em sendo assim, os recursos para transformá-la em aparelho de controle encontram-se à disposição do governo da cidade. Os alvos da referida atenção devem ser: - a dinâmica pela qual um ou outro interesse usa a cidade para construir o imaginário coletivo; e, - a mecânica com a qual um ou outro interesse faz dela meio de propaganda.

9.5 Cidade urbanificada

O significado da expressão *legislação urbanística* foi construído, no Capítulo 6, identificando os principais enunciados jurídicos que a constituem. O rol é utilizado, agora, como teatro de investigação da ocorrência da palavra *cidade*, nos enunciados jurídicos em que ela figura. Dessa forma, a investigação não contempla outras formas de representação de *cidade*, tais como: - aglomeração urbana (Lei Federal nº 12.305/2010); - área urbana (Leis Federais nº 11.997/2009 e nº 13.089/2015); e, - núcleo urbano (Lei Federal nº 11.445/2007). O exercício permitirá fotografar, no seio da construção jurídica da ordem urbana, a presença da palavra *cidade*. Ao resultado disso dá-se o nome de, para fins do presente trabalho, *cidade urbanificada*.

Cidade urbanificada e não *cidade urbanizada* por causa do seguinte, conforme lição de Luiz Felipe Hadlich Miguel:

A *urbanização* é um fenômeno que continua em amplo crescimento. Nas lições de José Afonso da Silva: ‘Emprega-se o termo *urbanização* para designar o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.’

O processo de urbanização, com bem apontou o citado professor, é acompanhado de uma série de problemas, todos relacionados, direta ou indiretamente, com a deterioração do ambiente urbano: provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico.

A solução para a urbanização prematura e desenfreada está na *urbanificação*, ou seja, no processo de correção da urbanização. (...)

As metas de urbanificação são fruto de estudos decorrentes de direcionamentos políticos – formas de enfrentamento de questões sensíveis da cidade. Aqui começa então a questão das políticas públicas em matéria urbanística.⁶⁸⁵

Justifica-se, assim, o apontamento, alhures, das expressões *lotes urbanificados* (seção 6.9), *terra urbanificada* (seção 7.3), *gleba urbanificada* (seção 2.7), *área urbanificada*, e *cidade urbanificada*.

Urbanificação, outrossim, é processo deliberado de correção da urbanização sem infraestrutura básica. Consiste na renovação urbana ou reurbanização com aplicação dos princípios do urbanismo. Consistente, também, no uso de técnicas e princípios para prevenir os males da urbanização, através do planejamento e da ordenação urbanística.

Discorre-se, a seguir sobre leis que traçam diretrizes de urbanificação.

⁶⁸⁵ MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Política públicas e planejamento urbanístico. In: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein, MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, GREGO-SANTOS, Bruno. **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 244.

A Lei Federal nº 6.766/1979 permite estabelecimento de normas complementares relativas a parcelamento de solo municipal para adequação da Lei a peculiaridades regionais e locais (art. 1º, parágrafo único). Utiliza a palavra *cidade*, na seguinte hipótese:

Art. 7º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, indicará, nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

I - as ruas ou estradas existentes ou projetada, que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas.⁶⁸⁶

Antes da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar ao governo da cidade que defina as diretrizes para o sistema viário, indicando os arruamentos contíguos a todo o perímetro, bem como a localização das vias de comunicação (art. 6º, IV). Cabe ao solicitado indicar aquilo que, existente ou projetado, compõe o sistema viário da cidade (art. 7º, I).

A relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 10.257/2001 é umbilical, pois se considera loteamento a subdivisão de gleba com abertura, prolongamento, modificação ou ampliação de vias de circulação.

Quanto a essas vias de circulação de Condomínio de Lotes, elas constituem a infraestrutura básica, tanto de parcelamento, como de parcelamento situado em zona habitacional declarada por lei como de interesse social (ZHIS). No primeiro caso, à infraestrutura aliam-se os equipamentos urbanos de: - escoamento das águas pluviais; - iluminação pública; - esgotamento sanitário; - abastecimento de água potável; e, - energia elétrica pública e domiciliar (art. 2º, § 5º). Na ZHIS, dispensam-se os equipamentos urbanos de iluminação pública e de energia elétrica pública e aceitam-se soluções para esgotamento sanitário e energia elétrica domiciliar (art. 2º, § 6º).

Além disso, Condomínio de Lotes, mormente em se tratando de modalidades que impliquem loteamento, deve atender a requisito segundo o qual as vias de loteamento devem articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas e harmonizar-se com a topografia local (art. 4º, IV). Essas vias não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento (art. 17, que traz as exceções à regra: caducidade da licença ou desistência do loteador). Para fins de registro imobiliário, aprovado o projeto de loteamento, o loteador deve, dentro de cento e oitenta dias, submetê-lo ao cartório competente, instruído

⁶⁸⁶ BRASIL. Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, *op. cit.* Acesso em 07 abr. 2021.

com comprovante de termo de verificação da execução das vias de circulação do loteamento (art. 18, V).

Quanto ao domínio das vias em tela, a regra é: desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município. Há exceção, estudada no Capítulo sobre modalidades de Condomínio de Lotes.

A Lei Federal nº 10.257/2001 é a lei da política urbana, é a regra do jogo. Sua interpretação/aplicação acirra ou refreia conflito provocado por esta ou aquela quanto aos destinos da *cidade imaginada*. Utiliza, largamente, a palavra *cidade*, para estabelecer diretrizes gerais e disciplinar plano diretor e gestão democrática.

Assim é que política urbana tem por objetivo, reitera-se, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante as seguintes diretrizes gerais: - garantia do direito a cidade sustentável (art. 2º, I); e, - planejamento (art. 2º, IV).

Assim é, também, que a Lei Federal nº 10.257/2001 discrimina as cidades obrigadas a plano diretor (art. 41), instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40) e parte integrante do processo de planejamento municipal (art. 40, 1º).

Quanto a Condomínio de Lotes, a Lei Federal nº 10.257/2001 impõe regramento sobre o terreno, posto que, na qualidade de propriedade urbana, deve cumprir sua função social, nos seguintes termos:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.⁶⁸⁷

Das *relações de subordinação* entre Condomínio de Lotes e lei municipal que aprovar o plano diretor (art. 40) advêm desdobramentos, pois plano diretor é o instrumento de planejamento pelo qual o município ordena o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 4º, III, “a”). Para se ter ideia do poder de penetração disso, basta observar que, quando, alhures, anotou-se que, antes de elaboração de projeto de loteamento, o interessado deverá solicitar definição de diretrizes e que a indicação deve estar de acordo com as diretrizes de planejamento, era desse planejamento, o disposto pelo plano diretor, que se falava.

O poder do instrumento de planejamento municipal em análise pode ser apreciado, também, em razão do fato de que compete ao plano diretor: - discriminar área sobre a qual lei

⁶⁸⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

municipal específica poderá determinar parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 5º); - legitimar Lei municipal (i) que delimite área (i.i) em que incida direito de preempção (art. 25 a 27) ou (i.ii) em que se aplique operação consorciada ou (ii) que autorize (ii.i) alienação do direito de construir ou (ii.ii) seu exercício em outro local; - fixar área na qual, mediante contrapartida, (i) o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico ou (ii) seja permitido alterar o uso do solo. Para se ter ideia da força política que tais competências podem conquistar, basta saber que a própria Lei Federal nº 10.257/2001 tratou de fazer com que lei que institua o plano diretor seja revista, pelo menos, a cada dez anos.

Qualquer desses instrumentos pode, de hora para outra, envolver Condomínio de Lotes, seja em sua instituição, seja ao longo de sua vida comunheira. O que poderia consolidar-se em risco insondável para desavisados.

A Lei Federal nº 11.124/2005 cria um sistema (SNHIS) e um fundo (FNHIS). *Sistema*, em SNHIS, significa que a Lei Federal nº 11.124/2005: - viabiliza uma ideia, a de que população de menor renda deve ter acesso a terra urbanificada e a habitação digna e sustentável [entendida como direito e vetor de inclusão social (art. 4º, I, b)]: e, - cria uma forma de fazer negócios, financiados com recursos do FNHIS (art. 11), com fundamento no princípio da função social da propriedade urbana (art. 4º, I, d). Utiliza a palavra *cidade*, na seguinte hipótese:

Art. 4º A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:

I – os seguintes princípios:

(...)

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (...).⁶⁸⁸

Essa menção a especulação imobiliária remete ao Estatuto da Cidade, segundo o qual é diretriz geral da política urbana ordenar e controlar uso do solo, de forma a evitar retenção especulativa de imóvel urbano (art. 2º, VI, “e”). E confirma lição de Dallari, segundo a qual instrumentos de intervenção do Poder Público em desenvolvimento urbano permitiria mitigar especulação imobiliária, permitindo levar em consideração, além de interesses do proprietário, interesses da coletividade.

⁶⁸⁸ BRASIL. *Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.124-2005?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

Quanto a Condomínio de Lotes, a seção 6.9 cuidou de produção ou aquisição de lotes submetidos a regime de Condomínio de Lotes e alienação de unidades a beneficiários finais do programa de habitação de interesse social (art. 11). A propósito disso, exigiu, para fins de aplicação da Lei Federal nº 11.124/2005, art. 11, c/c Condomínio de Lotes, governo local comprometido com a sensibilidade social exibida por seu plano de investimento, que cobre despesas com trabalho social e com mão-de-obra das famílias beneficiadas. Foi, naquela oportunidade, o bastante para compreender a relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 11.124/2005. Agora, acrescenta-se que o SNHIS é integrado pelo Conselho das Cidades, ouvido, quando se tratar de: - estabelecer diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos para implementação da Política Nacional de Habitação de Interesse Social; e, - elaborar e definir o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (art. 14, II e III). Temas, pelas razões expostas, afetos a Condomínio de Lotes.

A Lei Federal nº 12.587/2012 utiliza a palavra *cidade*, sobretudo ao dispor que a Política Nacional de Mobilidade Urbana objetiva: - contribuir para o acesso universal à cidade (art. 2º); - promover o desenvolvimento sustentável das cidades (art. 5º, II); e, - mitigar custos ambientais e socioeconômicos de deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades (art. 6º, IV).

No tocante a Condomínio de Lotes, a Lei Federal nº 12.587/2012 fundamenta a Política Nacional de Mobilidade Urbana no princípio da segurança. Qualquer dos princípios elencados pela Lei Federal nº 12.587/2012 (acessibilidade universal, controle social, desenvolvimento sustentável *etc.*) merece aprofundamento, o que, aqui, não é o caso. Todavia, basta lançar luz sobre qualquer deles para se aperceber a amplitude do que envolve Condomínio de Lotes, o que, oportunamente, será objeto de estudo. Tome-se, ao acaso, o último da lista. No âmbito da mobilidade urbana, falar segurança significa dizer: - fiscalização de infração (excesso de velocidade, uso de álcool, transporte ilegal de passageiros *etc.*); - adoção de medidas de redução de risco de acidente (revitalização da sinalização horizontal e vertical, roçagem de margens de vias, tapa buraco *etc.*); e, - educação para o trânsito com foco em comportamento de risco (condução insegura, falta de cuidado com pedestre, ciclista, motociclista; amarração adequada de carga *etc.*). São, todas, situações que afetam o Condomínio de Lotes, em sua vida comunitária e em sua relação com o sistema viário municipal.

A Lei Federal nº 13.089/2015 utiliza a palavra *cidade*, nos casos em que trata de governança interfederativa e de integração entre cidades gêmeas e na seguinte hipótese:

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:
(...)

V – gestão democrática da cidade, consoante os art. 43 e 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.⁶⁸⁹

A relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 13.089/2015 restringe-se a sua instituição em metrópole, o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º, V).

9.6 Cidade sustentável

Tem-se que da resiliência inerente à ideia de cidade imaginada emanou:- a cidade equitativa, a que, em caso de perigo de ordem social e econômica, resiste; - a cidade viável, a que, no caso de perigo de ordem econômica e ambiental, absorve; - a cidade suportável, a que, no caso de perigo de ordem social e ambiental, acomoda, isto é, põe ordem permanente; e, - a cidade sustentável, a que, no caso de perigo de ordem social, econômica e ambiental, recupera-se. Tal como se acaba de fazer, a exposição do tema avança, em relação ao que foi dito na subseção 8.1.2, reorganizando seus elementos.

Avanço, no seguinte sentido. Um. Resiliente é a cidade que, em face de desastre, resiste, absorve, acomoda-se e recupera-se. Dois. Desastre pode ter enfoque econômico, social e ou ambiental, promovendo novos perigos, de ordem econômica e social, de ordem econômica e ambiental e de ordem social e ambiental. Três. A cidade será: - equitativa/justa, se resiliente em face de perigo econômico e social; - viável, provando-se apta a permanecer, se resiliente em face de perigo econômico e ambiental; - suportável, provando-se apta a continuar em determinado nível (apesar da degradação), se resiliente a perigo de ordem social e ambiental; e, - sustentável, se resiliente em face de perigo de ordem social, econômica e ambiental. Quatro. Agora, à justaposição desses momentos, seus elementos encaixam-se, permitindo ver que: - resistência é atributo da cidade capaz de equidade econômica e social; - absorção é próprio da cidade capaz de viabilidade econômica e ambiental; - acomodação é peculiaridade da cidade capaz de suportabilidade social e ambiental; e, - recuperação é virtude da cidade capaz sustentabilidade social, econômica e ambiental.

Essas correlações devem ser testadas. É o que se passa a fazer, por meio de quatro situações hipotéticas.

⁶⁸⁹ BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, *op. cit.* Acesso em: 15 out. 2021.

HIPÓTESE Nº 1; objetivo: estudar pressupostos de existência da cidade sustentável. Metodologia: toma-se um desastre de ordem econômica e social e verifica-se se ele pode ser equacionado pela cidade imaginada e pela cidade urbanificada; em caso de fracasso de qualquer delas, a construção de uma cidade sustentável deve ser entendida como, dialeticamente, impossível. Essa experiência pode ser repetida, tomando-se outros tipos de desastres (econômico e ambiental e social e ambiental), o que foge dos limites do presente trabalho. **Do elemento econômico do desastre objeto da hipótese nº 1:** arrecadação anual de mais de 1 trilhão de reais; 50 % da receita pública recolhidos de quem ganha até 2 salários-mínimos; contribuinte paga por saúde, segurança e educação e, em seguida, é forçado a contratar saúde privada, segurança privadas *etc.* **Do elemento social do desastre objeto da hipótese nº 1:** 60 mil homicídios/ano; 13 % dos homicídios do mundo; média de assaltos igual ao dobro da média mundial; menos de 10 % dos crimes solucionados; quarta maior população carcerária do mundo; 500 policiais/ano mortos; reincidente preso mais de 20 vezes. **Teste:** na cidade imaginada, tudo se passa como se esse desastre não existisse. Na cidade urbanificada, os textos normativos que a concebem visam a, precisamente, evitar desastre, razão pela qual parece não enxergar a realidade, a cidade urbanizada. **Conclusões:** 1- por falta dos dois elementos (cidade imaginada e cidade urbanificada), a existência da cidade sustentável é, dialeticamente, improvável. 2- Apesar da sinceridade de propósitos, a doutrina sobre *cidades sustentáveis*, sua tutela jurídica, seus instrumentos de planejamento *etc.* foi atropelada pela ordem econômica e social que se acaba de identificar.

HIPÓTESE Nº 2; objetivo: estudar pressupostos de existência do caráter equitativo da cidade resiliente. Metodologia: toma-se um desastre econômico e social e verifica-se se ele pode ser equacionado pela cidade resiliente de caráter equitativo. Essa experiência será repetida, adiante, tomando-se os demais tipos de desastres. **Do elemento econômico do desastre objeto da hipótese nº 2:** o mesmo da hipótese nº 1. **Do elemento social do desastre objeto da hipótese nº 2:** *idem*. **Conclusão:** diante de perigo pós-desastre de ordem econômica e social, a cidade resiliente deve exibir mecanismos de resistência, sob pena de fracasso da ideia de cidade equitativa, justa. Caso contrário, viabilidade (ordem econômica e ambiental) e suportabilidade (ordem social e ambiental) fogem do espaço público. E a cidade sustentável não sai do papel.

HIPÓTESE Nº 3; objetivo: estudar pressupostos de existência do caráter viabilidade da cidade resiliente. Metodologia: toma-se um desastre econômico e ambiental e verifica-se se ele pode ser equacionado pela cidade resiliente de caráter viável. **Do elemento social do desastre objeto da hipótese nº 3:** dificuldade em abrir empresa, obter alvará de construção, registrar propriedade; proibições e regulamentos lançam o pobre a informalidade (ambiente em que fica

refém de abuso de poder), desemprego (ambiente em que se torna dependente de assistencialismo) ou crime; padronização de todo tipo afronta a diferença inerente ao ser humano; iniciativa, mercado e ambiente de negócios sob ameaça constante de limitação estatal.

Do elemento ambiental, tomado em sua dimensão cultural, do desastre objeto da hipótese nº 3: República, historicamente, autoritária; poder econômico concentrado em mãos de velhas oligarquias; patrimonialismo como modo de criar, fazer e viver capitalismo; clientelismo e paternalismo, marcas da política; perda de liberdade.⁶⁹⁰ **Conclusão:** Em face de perigo pós-desastre de ordem econômica e ambiental cultural, a cidade resiliente deve exibir processos de absorção, sob pena de fracasso da ideia de cidade viável. Caso contrário, não há suportabilidade e a cidade sustentável fica cada vez mais longe.

HIPÓTESE Nº 4; objetivo: estudar pressupostos de existência do caráter suportabilidade da cidade resiliente. Metodologia: toma-se um desastre social e ambiental e verifica-se se ele pode ser equacionado pela cidade resiliente de caráter suportável. **Do elemento social do desastre objeto da hipótese nº 4:** burocracia sem limite; educação de baixa qualidade; desempenho sofrível em matemática; metade das crianças com 8 anos de idade é analfabeta; evasão escolar; um terço dos universitários é analfabeto funcional. **Do elemento ambiental, tomado em sua dimensão cultural, do desastre objeto da hipótese nº 4:** administração pública ineficiente; desvio de finalidade; desgoverno; abuso de poder, antítese da democracia; excesso de poder punitivo. **Conclusão:** diante de perigo pós-desastre de ordem social e ambiental, a cidade resiliente deve exibir sistemas de ordenação a médio e longo prazos (acomodação), sob pena de fracasso da ideia de cidade suportável e a cidade sustentável tornar-se letra morta.

No entanto, nem tudo está irremediavelmente perdido, pois princípios e regras correlatos à sustentabilidade podem consubstanciar-se em trincheira de resiliência, desde que se compreenda que cidade sustentável é ponto de chegada. Sua construção é resultado dos momentos que, dialeticamente, lhe antecedem. Antes de enveredar-se por tão longa caminhada, a cidade imaginada deve realizar-se na cidade urbanificada.

9.6.1 Cidade sustentável e direito à cidade

O Estatuto da Cidade garante direito à cidade sustentável.

⁶⁹⁰ FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed., rev. São Paulo: Globo, 2001.

Antes de identificar, na cidade, sua sustentabilidade, Wilson Levy, referindo-se a “ideia de um direito à cidade como direito à vida emancipada nas cidades”⁶⁹¹, promove a seguinte indagação:

O direito à cidade estaria inserido em uma geração ou dimensão específica de direitos fundamentais? Ou seria o produto de uma articulação de direitos presentes ao longo de toda a narrativa de direitos fundamentais? Como efetuar a passagem de um repertório de direitos individuais para um direito coletivo, localizado territorialmente? Antes de tudo, o direito à cidade é um direito fundamental?⁶⁹²

Inexiste, no rol de quaisquer das gerações de direitos fundamentais, registro de *direito à cidade*. “Uma explicação possível para este fenômeno”, segundo Wilson Levy, “passa pela apropriação que o Direito faz da cidade como um espaço de fruição de direitos, mas não como direito em si”⁶⁹³. Tomando por base essa consideração, Wilson Levy afirma que direito à cidade pode ser extraído:

Via interpretação de direitos que estão na primeira geração (liberdade, igualdade), de caráter individual, de segunda geração (direitos sociais e culturais, vistos segundo um enfoque coletivo), de caráter coletivo, mas sem a conotação de ‘direito à cidade’, e na terceira geração (tudo o que se erige sob o signo da solidariedade e da fraternidade), também de caráter coletivo.⁶⁹⁴

O fenômeno – ou seja, a inexistência, no rol de quaisquer das gerações de direitos fundamentais, de *direito à cidade* – tem, ainda, outra razão de ser: “a própria estrutura de ação e organização dos movimentos sociais que atuam nas cidades como catalisadores de direitos negligenciados ou violados”, pois, segundo Wilson Levy:

Durante todo o século XX, via de regra, sua estrutura foi temática: luta pelo direito à moradia adequada; luta contra a carestia; luta pelo direito ao transporte; luta pela preservação dos espaços públicos e dos lugares de memória nas cidades. Fragilizado enquanto tal, perdeu espaço frente a direitos político e ideologicamente mais fortes, como é o caso, por exemplo, do direito de propriedade.⁶⁹⁵

⁶⁹¹ LEVY, Wilson. Direito à cidade, direito urbanístico, direito imobiliário: sinergia transformadora. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (cord.). *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 304.

⁶⁹² *Ibidem*, p. 309.

⁶⁹³ *Ibidem*, p. 311.

⁶⁹⁴ *Ibidem*, p. 310.

⁶⁹⁵ *Ibidem*, p. 311.

Diante do impasse, Wilson Levy recorre à vinculação entre *direito à habitação* e *direitos humanos e princípios fundamentais*, promovida pelas Nações Unidas, nos seguintes termos:

7. O direito à habitação não deveria ser interpretado em um sentido estreito ou restrito (...) deveria ser visto mais propriamente como um direito a viver, onde quer que seja, com segurança, paz e dignidade. Isto é apropriado por, pelo menos, duas razões. Em primeiro lugar, **o direito à habitação é integralmente vinculado a outros direitos humanos e a princípios fundamentais sobre os quais a Convenção é baseada.**⁶⁹⁶

A inclusão do *direito à habitação* em rol de direitos humanos abre, segundo Wilson Levy, “a possibilidade de outros temas afeitos ao território urbanizado fazerem o mesmo percurso”⁶⁹⁷. A síntese desses trajetos permite a Wilson Levy afirmar que “o direito à cidade é sim um direito fundamental”, exatamente porque “o direito à cidade, então, seria uma singela derivação dessa maneira de olhar os temas urbanos, segundo o chão comum da normativa dos direitos humanos”⁶⁹⁸.

Quanto ao conteúdo do direito à cidade sustentável, o elemento direito recebeu interpretação autêntica, exibida no próprio enunciado jurídico; trata-se de direito a: - terra urbana; - moradia; - saneamento ambiental; - infraestrutura urbana; - transporte; - serviços públicos; - trabalho; e, - lazer.

9.6.2 Cidade sustentável: ambiente cultural

A Conferência/ONU/1972 ensinou que são aspectos do *ambiente do homem: o natural e o feito pelo homem*, formado por ambiente cultural e ambiente construído. Não resumindo a aspectos meramente naturalísticos, o conceito contém três dimensões: ambiente cultural, ambiente artificial (espaço urbano construído) e ambiente natural (constituído por solo, água, ar, flora etc.)⁶⁹⁹. Não são estanques; acham-se integradas⁷⁰⁰, sendo que o ambiente cultural se caracteriza “pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”⁷⁰¹.

Reconhecimento do direito fundamental a ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, engloba a dimensão cultural, porque não há

⁶⁹⁶ BRASIL. *Direito à moradia adequada*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, DG, 2013, p. 35-36. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

⁶⁹⁷ LEVY, Wilson. *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*, op. cit., p. 313.

⁶⁹⁸ *Ibidem*, p. 313.

⁶⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21.

⁷⁰⁰ *Ibidem*, p. 22.

⁷⁰¹ *Ibidem*, p. 21.

vida dotada de qualidade quando se arredam os valores associados à cultura⁷⁰².

A palavra *cultura* deriva do latim; é sinônimo de cultivo; relativo a semear, cuidar, ver crescer e colher frutos. Catão, o Velho, escreveu, em cerca de 160 AC, *De agri cultura*, concernente ao cultivo campo. Cícero referiu-se a *cultura animi*, cultura da alma, cultivo daquilo que torna humana a pessoa e a faz sentir-se vinculada a outras pessoas. Nesse sentido, é o trabalho da pessoa sobre si própria, tomado como indivíduo e membro da comunidade, visando ao pleno desenvolvimento de suas capacidades e potencialidades; educação; *paideia*. É, também, o conjunto formado por tudo aquilo a que, por dignificar a vida, se atribui valor. Nesse diapasão, investigar o tema cultura exige avaliar a força de grupos hegemônicos ou dominantes (reconhecidos, em regra, como elites intelectuais) com influência sobre a sociedade e poder sobre corações, mentes e imaginários. Semeiam ideias e sentimentos; dirigem hábitos e vidas; colhem os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos povos, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Auferem tão imensas sementeira e colheita porque tais grupos são imaginados no topo de uma hierarquia, outro elemento de estudos sobre cultura.

Platão imaginou cidadãos de bronze, de prata e de ouro. Cidadão de bronze desenvolvia a virtude da temperança e dedicava-se ao trabalho. Os de prata eram os militares e defendiam a cidade. Os de ouro eram os filósofos.⁷⁰³ Aristóteles escalou-os com base na busca de cada um por *eudamonia*: prazer, riqueza, honra e amor pela sabedoria.⁷⁰⁴ Em ambos, os filósofos estão no topo. Os últimos séculos reorganizaram a comunidade, dividindo-a em classes sociais: trabalhadores, classes médias e capitalistas. Nessa formatação, dirigirá a cultura, a classe social que ocupar o lugar de onde possa convencer as demais da conveniência de seus valores e signos.

Nesse desenho, a sustentabilidade corre o risco de ter de ser adiada, caso a cidade torne-se palco de luta entre classes com nível de rivalidade tal que mine sua resistência, adultere sua capacidade de permanecer ou extermine sua capacidade de, apesar da degradação que lhe for infringida, continuar em novo nível.

⁷⁰² *Ibidem*.

⁷⁰³ PLATÃO. *A república*. Trad. Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000.

⁷⁰⁴ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. Antônio de Castro Caieiro. São Paulo: Atlas, 2009.

9.6.3 Cidade sustentável: ambiente construído

A cidade integra-se ao *ambiente construído*, expressão cunhada pela Lei Federal nº 10.257/2001, nos seguintes termos:

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:

(...)

XII – proteção, preservação e recuperação do **meio ambiente** natural e **construído**, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.⁷⁰⁵ (Grifei.)

O ambiente construído é o entorno imediato do habitante da cidade, que a ele se revela em contínua concepção, produção, manutenção *etc.* Já se disse (v. seção 7.3), que, em função de seu grau de envolvimento com flora, fauna, beleza natural, poluição *etc.*, a legislação ambiental parece marginalizar o ambiente construído. Apesar dessa espécie de esquecimento, a Lei Federal nº 10.257/2001 utiliza *meio ambiente construído* para referir-se à cidade (v. seção 8.1). Esquecimento que se agrava diante do fato de que, tal como se pontuou, espaço público é construído e, por ser planejado, objeto de política urbana e, portanto, de gestão democrática.

Na dimensão do ambiente construído, a cidade é uma espécie de canteiro de obras. Todavia, vale lembrar que o estudo sobre a relação entre Condomínio de Lotes e Lei Federal nº 8.036/1990 revelou que conta vinculada de trabalhador no FGTS poderá ser movimentada para pagamento, total ou parcial, do preço de aquisição de lote de interesse social não construído. O caso é inestimável, pois mostra que ambiente construído contempla o inconstruído, o não edificado, do qual a cidade não pode não se lembrar.

9.6.4 Cidade sustentável: ambiente natural

O ambiente natural é objeto privilegiado por imensa parte da doutrina sobre cidades sustentáveis sobre o que, no presente trabalho, muito já se escreveu. Sendo suficiente ressaltar que, apelidada de Lei Lehmann, a Lei Federal nº 6.766/1979 é precursora da legislação ambiental, ao proibir edificação em área ecologicamente sensível (art. 3º) e proteger recursos hídricos e patrimônio cultural (art. 13, I). Ou seja, a Lei Lehmann antecipou a ideia de indissociabilidade do ambiente urbano com o ambiente natural e cultural.

9.7 Cidade e pleno desenvolvimento de suas funções sociais

⁷⁰⁵ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

Na expressão *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade*, são jusdêiticos: *pleno desenvolvimento*, *funções sociais* e *cidade*.

A referência deíctica de *pleno desenvolvimento* será processada, na próxima subseção, em articulação com *funções sociais lato sensu*. É que elas se dividem em: - *funções sociais lato sensu*; e, - *funções sociais stricto sensu*, estudadas em seguida.

Quanto a *cidade*, os estudos que se acabam de realizar, identificaram duas de suas faces: - cidade imaginada; e, - cidade urbanificada. O terceiro termo será, então, apresentado: cidade sustentável.

Antes, porém, anota-se a seguinte interpretação que Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Marcos Augusto Perez fazem do art. 182 da CRFB/1988, alegando que:

O art. 182 estabelece ainda os desígnios da política de desenvolvimento urbano: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade” e “garantir o bem-estar de seus habitantes”. Trata-se de um primeiro eufemismo dessa parte do texto magno que fala em “cidade” quando, a bem da verdade, deveria dizer propriedade privada urbana. Assim, a correta interpretação do art. 182 não conduz a outra conclusão que não seja a de que a finalidade das normas urbanísticas é colocar em prática o princípio da função social da propriedade. Essa conclusão, que para todos hoje é quase uma obviedade, na época em que redigido o art. 182, era uma matéria de grande polêmica política, acirrando os ânimos de ideólogos à direita e, à esquerda, o que levou o constituinte a falar em função social da cidade, no lugar do que mais claro seria, isto é, no lugar de falar em função social da propriedade.⁷⁰⁶

Apesar da importância da informação histórica trazida por Tarcísio Vieira de Carvalho Neto e Marcos Augusto Perez, sua hermenêutica diverge do sentido que o presente trabalho confere a *cidade*.

9.7.1 *Pleno desenvolvimento e funções sociais lato sensu*

Cidade é, segundo o conjunto de imagens que a representa: - construção coletiva, em permanente reinvenção; - lugar de moradia; - espaço de circulação; - local de trabalho, produção e consumo; - área de lazer; - laboratório de experiências intersubjetivas e terreno de sua expansão; - abrigo, viabilizado por tolerância; - coletivo de territórios; e, - educadora, quanto à receptividade do futuro e sua compreensão como oportunidade. Sabe-se, também, de como o imaginário sobre a cidade reforça a identidade da comunidade. Sabe-se, por fim, do perigo que esse imaginário carrega consigo: o de, em função do tamanho da comunidade, o imaginário urbano adquirir força de ícone e a aldeia global substituir o povo.

⁷⁰⁶ CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; PEREZ, e Marcos Augusto. Delineamento do direito urbanístico no Brasil. In: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein, MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, GREGO-SANTOS, Bruno. *Direito urbanístico: estudos fundamentais*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, pp. 27-55, p. 39.

A essa matriz imaginária de cidade, contrapõe-se a ideia de que educação (artes mecânicas, *phylia*, gramática *etc.*) dá ao homem o desejo de se tornar cidadão perfeito. Quanto maior a educação, maior o grau de liberdade e de capacidade de julgar-se conforme a verdade, o bem e a beleza. Racionalidade que confere ao ser humano a condição de estar na cidade e de, nela, destinar sua educação aos fins correspondentes, visando a atingir a integridade de uma vida verdadeira, boa e, portanto, bela (*τέλος*).

Dentro desse contorno, cidade é o segundo estágio de existência do homem; nela, ele, visando a excelência, vive e convive. Exatamente para esse fim é que se conferem funções sociais à cidade: - a de promover o pleno desenvolvimento da pessoa; - a de preparar a pessoa para o exercício da cidadania; e, - a de qualificá-la para o trabalho (CRFB/1988, art. 205).

Estritamente com base nesses fundamentos, a cidade alcança pleno desenvolvimento de suas funções quando vive em função de seus homens e da educação, direito de todos e dever da família, do Estado (CRFB/1988, art. 205).

Significa que não se nega ao ser humano a oportunidade de satisfazer as exigências de um sistema de formação do espírito e do caráter; não se lhe retira a chance de, virtuosamente, edificar-se a si mesmo, na pólis, e de dirigir seu saber àquilo a que está destinado: uma vida intelectual, moral e produtiva.

9.7.2 Funções sociais *stricto sensu*

As funções sociais *stricto sensu* da cidade estão, em rol exemplificativo, enunciadas pelo Estatuto da Cidade, art. 2º, cuja hermenêutica dêitica permite estabelecer que:

- a) *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade* (objetivo previsto no *caput* do art. 2º do Estatuto da Cidade) se cumpre pela *garantia do direito a cidades sustentáveis* (art. 2º, *caput*);
- b) *direito a cidades sustentáveis* desdobra-se em: (i) direito à terra urbana; (ii) direito à moradia; (iii) direito ao saneamento ambiental; (iv) direito à infraestrutura urbana; (v) direito ao transporte, (vi) direito aos serviços públicos, (vii) - direito ao trabalho e (viii) direito ao lazer (art. 2º, I);
- c) as expressões *cidades sustentáveis* e *para as futuras gerações* expressam o *princípio do desenvolvimento sustentável* ao qual o Estatuto da Cidade se vincula por *relações de subordinação*;
- d) incidência do *princípio do desenvolvimento sustentável* sobre o *direito a cidades sustentáveis* impõe que os desdobramentos do *direito a cidades sustentáveis*, enumerados na alínea “b”, acima, sejam compreendidos da seguinte maneira: (i) direito à terra urbana

sustentável; (ii) direito à moradia, habitação sustentável que é; (iii) direito ao saneamento ambiental; (iv) direito à infraestrutura urbana sustentável; (v) direito ao transporte sustentável, (vi) direito aos serviços públicos sustentáveis, (vii) - direito ao trabalho sustentável e (viii) direito ao lazer sustentável; e,

e) excetuando-se a contida no inciso I, diretriz geral averbada em inciso do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001, cujo enunciado jurídico contenha *meio ambiente, ambiental* ou *ambientais* (incisos IV, VI, VIII, XII, XIII, XIV e XVII) visa a garantir bem-estar de habitante de cidade sustentável, objetivando, segundo conclusões do estudo sobre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade: - planejamento do desenvolvimento da cidade; - ordenação e controle do uso do solo; - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade; - proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; - audiência pública em processo de implantação de empreendimento/atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, conforto ou segurança da população; - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante legislação especial de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e a legislação ambiental; e, - estímulo à utilização, em parcelamento do solo e em edificação urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais.

Eis a certidão disso, no Estatuto da Cidade:

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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer**, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio **ambiental**;

(...)

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)

g) a poluição e a degradação **ambiental**;

(...)

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade **ambiental**, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

(...)

- XII – proteção, preservação e recuperação do meio **ambiente** natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio **ambiente** natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas **ambientais**; e,
- (...)
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos **ambientais** e a economia de recursos naturais.⁷⁰⁷ (Grifei.)

Da hermenêutica dêitica do Estatuto da Cidade, art. 2º, extrai-se que: - cidade, na qual se efetive política pública de pleno desenvolvimento de *funções sociais* atinentes a *ambiente*, consubstancia-se em *cidade sustentável*; e, - *direito a cidade sustentável* exige pleno desenvolvimento de suas *funções sociais* de caráter ambiental e se interpreta pela compreensão de seus desdobramentos – direito à terra urbana, à moradia *etc.*, nos termos da Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, I. Por todos, estuda-se, a seguir, o direito à terra urbana sustentável.

9.8 Direito à terra urbana sustentável

Terra urbana é onde a cidade está implantada. Aprofundando o conceito, José Afonso da Silva lembra que:

Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano torna-se necessário preencher, no mínimo, os seguintes requisitos: (i) densidade demográfica específica; (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; (3) economia urbana permanente, com relações específicas com o meio rural; (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios. Não basta, pois a existência de um aglomerado de casas para configurar-se um núcleo urbano.⁷⁰⁸

Centro populacional só será cidade quando possuir *unidades edilícias*, para moradia e desenvolvimento de “atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais”, e *equipamentos públicos*, “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”.⁷⁰⁹

Terra urbana é o tablado onde, segundo José Afonso da Silva, a atividade urbanística, “função do Poder Público que se realiza por meio de procedimentos e normas que importam

⁷⁰⁷ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, *op. cit.* Acesso em: 07 abr. 2021.

⁷⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁰⁹ *Ibidem*.

transformar a realidade urbana”, “interfere, por isso, amplamente com a *propriedade privada urbana*”.⁷¹⁰

Começando-se por exigir cumprimento de ordenação da CRFB/1988, segundo a qual, art. 5º, XXIII - a propriedade atenderá a sua função social, somando-se 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:

(...)

III - função social da propriedade.

Art. 182. (...)

(...)

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.⁷¹¹

Quanto à “determinação do direito de propriedade urbana”, doutrina José Afonso da Silva que “é fruto dos **planos** urbanísticos (gerais e especiais) e de outros procedimentos e normas legais, que definem a qualificação urbanística para cada parcela de terreno, determinando-se, assim, o objetivo da propriedade”. Sobre tais *planos*, José Afonso da Silva comenta que planejamento, seja “como instituição jurídica”, seja “como processo de criação de normas jurídicas”, “encontra fundamentos sólidos na Constituição Federal de 1988”.⁷¹² (Grifei.) Eis o fundamento constitucional que lastreia a lição de José Afonso da Silva:

Art. 21. Compete à União:

(...)

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento** e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

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.⁷¹³ (Grifei.)

⁷¹⁰ *Ibidem*, p. 67.

⁷¹¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, op. cit.* Acesso em: 07 de abr. 2021.

⁷¹² SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro, op. cit.*, p. 67-86.

⁷¹³ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, op. cit.* Acesso em: 07 de abr. 2021.

Terra urbana é o solo sobre o qual construir é direito que se exerce conforme regulamentos administrativos – “condicionamentos urbanísticos”, na lição de José Afonso da Silva⁷¹⁴ –, consequência das seguintes *relações de subordinação*, estabelecidas no âmago do CC/2002, entre art. 1.228 e art. 1.299:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os **regulamentos administrativos**.⁷¹⁵ (Grifei.)

Quanto a *solo* utiliza-se, para fins de sua qualificação urbanística, a Lei Federal nº 5.172/1966 (Código Tributário Nacional), que, para efeitos tributários adotou o critério da situação ou localização, reputando como urbano o imóvel localizado em zona urbana. Em face da decisão do CTN, Jose Afonso da Silva opõe o seguinte:

O imóvel tem qualificação urbanística porque o solo respectivo assim se qualifica. Por isso, não podemos apegar-nos à qualificação tributária do imóvel urbano para chegarmos à **qualificação urbanística do solo**. Mas temos que reconhecer que **o Código Tributário Nacional é que fornece a base legal mais coerente para definirmos essa qualificação**, e nela tem se baseado algumas leis de zoneamento.⁷¹⁶ (Grifei.)

A base para definir a qualificação urbanística de lote é a seguinte, lembrando que, segundo o CTN, áreas *urbanizáveis* ou *de expansão urbana*, localizadas fora da *zona urbana*, podem ser consideradas por lei municipal como urbanas:

Art. 32. (...)

§ 1º Para os efeitos [do Imposto Predial e Territorial Urbano], **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal**; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.⁷¹⁷ (Grifei.)

⁷¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, op. cit., p. 80.

⁷¹⁵ BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*, op. cit. Acesso em: 07 abr. 2021.

⁷¹⁶ SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*, op. cit., p. 167.

⁷¹⁷ BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República.

No centro da questão, a terra urbana assiste à interação entre atividade urbanística e propriedade, tanto os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, quanto aos particulares. Sem esquecer que a propriedade urbana deve cumprir sua função social, salienta-se que dessa interação emerge, como força motriz do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o princípio do acesso à terra urbana.

Acesso à terra é bandeira de luta democrática.

Grito de guerra ou palavra de propaganda, acesso à terra urbana lastreia uma ou outra ocupação de imóvel urbano ocioso (em 2010, o IBGE identificou mais de seis milhões de domicílios vagos). Segundo Erminia Maricato:

Em 20/7/97, o jornalista Elio Gaspari divulgou em sua coluna, no jornal Folha de São Paulo, a notícia de que o Ministério Público do Rio de Janeiro processaria João Pedro Stedeli, liderança do MST – Movimento dos Sem Terra, a pedido do presidente Fernando Henrique Cardoso. O motivo estaria na frase que Stedeli pronunciou em maio: “Ocupem os terrenos baldios, pois lá estão só para especulação imobiliária.”
718

Maricato defende disseminação de informação sobre a cidade real ou sobre a realidade urbana como meio de desvendar a bruma que encobre a realidade do território urbano e que “possibilita atribuir às lideranças populares do campo democrático a responsabilidade por aquilo que é resultado de um processo alimentador da desigualdade social e da concentração de terra, renda e poder”⁷¹⁹. É o que diz Jean Jacques Rousseau, em trecho de seu célebre discurso sobre a desigualdade:

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastante simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassinios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!”. Parece, porém, que as coisas já tinham chegado ao ponto de não mais poder ficar como estavam: porque essa ideia de propriedade, dependendo muito de ideias anteriores que só puderam nascer sucessivamente, não se formou de repente no espírito humano; foi preciso fazer muitos progressos, adquirir muita indústria e luzes, transmiti-las e

Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.172-1966?OpenDocument. Acesso em: 10 out. 2021.

⁷¹⁸ MARICATO, Erminia. *A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades*. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_terranosociedadebrasileira.pdf. Acesso em: 30 out. 2021. Erminia Maricato é Profa. Titular da USP, secretária de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo (1989 - 1992) e Secretária Executiva do MCidades (2003 - 2005). Participou da criação do MCidades (2003) e coordenou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (até 2005).

⁷¹⁹ *Ibidem*.

aumentá-las de idade em idade, antes de chegar a esse último termo do estado de natureza.⁷²⁰

Sem comentários, a não ser registrar que Rousseau toma como epígrafe de seu discurso a frase em que Aristóteles declina que “devemos considerar o que é natural, não naqueles que são depravados, mas naqueles que têm uma natureza agradável”⁷²¹.

Estabelecidas essas considerações, avança-se para o arremate da reflexão entorno de *relações de subordinação* entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, ambiental e administrativa. Para tanto, estudam-se relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação administrativa, o que será feito em seguida à análise da instituição e da convenção do Condomínio de Lotes, objeto do próximo Capítulo.

É o que se segue.

⁷²⁰ ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-25792/discurso-sobre-a-origem-da-desigualdade-entre-os-homens>. Acesso em: 30 out. 2021.

⁷²¹ Tradução do autor para: “*non in depravatis, sed in his quoe benesecundum naturam se habent, considerandum estquid sit naturale*”.

10 CONDOMÍNIO DE LOTES: INSTITUIÇÃO E CONVENÇÃO

Dispõe o Código Civil/2002, art. 1.358-A, § 2º, que, respeitada a legislação urbanística, “aplica-se, no que couber,⁷²² ao condomínio de lotes o disposto [no próprio CC/2002] sobre condomínio edilício”.

“Aplica-se, no que couber” é fruto de raciocínio por analogia ou *a simili*. Ou seja, em alguns aspectos, pode ocorrer, em menor ou maior grau, incidência, em Condomínio de Lotes, de regime jurídico de condomínio edilício. Exemplo é o aproveitamento da ideia de convenção, utilizada tanto por condomínio edilício, quanto por Condomínio de Lotes, em todas as suas modalidades ou espécies, inclusive no Loteamento Fechado. Outro exemplo é a ideia de compropriedade em áreas comuns, que existe tanto em condomínio edilício, quanto na modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes.

De acordo com a presente pesquisa, Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, em regra, com destinação urbana, organizado sob condomínio peculiar, existindo as modalidades ou espécies Quadra Fechada, em que prepondera o regime jurídico do condomínio edilício, e Loteamento Fechado, em que prepondera o regime jurídico da Lei Federal nº 6.766/1979 e correspondente legislação urbanística e ambiental.⁷²³

Admite-se Condomínio de Lotes tanto em zona urbana, sempre com destinação urbana⁷²⁴, como em zona rural⁷²⁵, com destinação urbana, aplicando-se a legislação urbanística⁷²⁶, e na zona rural, com destinação rural.⁷²⁷ Em todas as hipóteses, deve ser aprovado pelo Município, com regimes jurídicos próprios e efeitos tributários diferenciados.⁷²⁸

Assim, qualquer modalidade de Condomínio de Lotes será criada por meio de instrumento de instituição de condomínio, acompanhado de convenção, respeitadas a legislação urbanística e a lei municipal de uso e ocupação do solo. Instituição⁷²⁹ é o ato que submete gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes. Será, no caso, o projeto do parcelamento especial

⁷²² A expressão “aplica-se, no que couber” é fruto de raciocínio por analogia ou *a simili*.

⁷²³ V. seções 2.4.6, 2.7, 2.9, e 3.4 a 3.14, que desenvolvem os temas da conceituação, definição e classificação de Condomínio de Lotes.

⁷²⁴ V. seções 3.8 e 3.9 e subseções 3.9.1 e 3.9.2.

⁷²⁵ V. seção 3.13.

⁷²⁶ V. subseção 3.13.2.

⁷²⁷ V. subseção 3.13.1.

⁷²⁸ V. Capítulo 12, que aborda o tema da Tributação em Condomínio de Lotes.

⁷²⁹ *Interpretação analógica e relação de coordenação*. Lei Federal nº 4.591/1964, art. 7º, dispõe que: “O condomínio por unidades autônomas instituir-se-á por ato entre vivos ou por testamento, com inscrição obrigatória no Registro de Imóvel, dele constando; a individualização de cada unidade, sua identificação e discriminação, bem como a fração ideal sobre o terreno e partes comuns, atribuída a cada unidade, dispensando-se a descrição interna da unidade”.

do solo, elaborado na forma da legislação, segundo as modalidades ou espécies ora estudadas e aprovado pelo poder público municipal.

Convenção⁷³⁰ é negócio jurídico na sua formação e possui caráter normativo na aplicação. Tem caráter estatutário ou institucional e obriga ocupantes das unidades autônomas, sejam condôminos titulares de direitos reais ou não, e terceiros estranhos ao condomínio que pretenderem ingresso em seu interior ou em áreas de uso comum. É negócio jurídico regulatório e deverá ser registrada no Livro 3 (Registro Auxiliar)⁷³¹ com remissão recíproca no Livro 2 (Registro Geral) do Cartório de Imóveis de competência registral fixada em razão da localidade do empreendimento imobiliário.⁷³²

Essas são as premissas que norteiam o presente Capítulo.

10.1 Da justificação interna e externa da instituição e da convenção de Condomínio de Lotes e os reflexos em suas modalidades e espécies que possuem regimes jurídicos diferenciados

Cumprir observar que, atualmente, o que, para a maioria, seria Condomínio de Lotes, em leitura apressada do art. 1358-A do CC/2002, sem perspectiva sistemática do ordenamento jurídico, deve ser entendido, *mutatis mutandis*, como uma de suas modalidades: a Quadra Fechada⁷³³, como demonstrado nos Capítulos 2, 3, 4 e 5, sob fundamentos diversos. Para Marinho Dembinski Kern e vários outros autores, Condomínio de Lotes é modalidade de condomínio edilício fechado, acrescentando que “os lotes (porções de terra individualizadas e demarcadas) constituem as unidades autônomas e as vias públicas, praças e outros espaços livres constituem propriedade comum dos condôminos”⁷³⁴.

Essa interpretação, *data venia*, não leva em conta as relações de coordenação e subordinação entre enunciados jurídicos do sistema jurídico, estando maculada por inconstitucionalidade, pois a função social de ruas e avenidas, que é a de ser bem público, não

⁷³⁰ *Interpretação analógica e relação de coordenação*. Lei Federal nº 4.591/1964, art. 9º dispõe que: “Os proprietários, promitentes compradores, cessionários ou promitentes cessionários dos direitos pertinentes à aquisição de unidades autônomas, em edificações a serem construídas, em construção ou já construídas, elaborarão, por escrito, a Convenção de condomínio, e deverão, também, por contrato ou por deliberação em assembleia, aprovar o Regimento Interno da edificação ou conjunto de edificações.”

⁷³¹ *Interpretação analógica e relação de coordenação*. Lei Federal nº 4.591/1964, art. 9º, § 1º, dispõe que: “Far-se-á o registro da Convenção no Registro de Imóveis, bem como a averbação das suas eventuais alterações.”

⁷³² SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Condomínios e incorporações no registro de imóveis*: teoria e prática. São Paulo: Editora Mirante, 2012, p. 212.

⁷³³ V. subseção 3.9.1, que aborda a modalidade Quadra Fechada.

⁷³⁴ KERN, Marinho Dembinski. *Condomínio de Lotes e Loteamento Fechados*. São Paulo: IRIB, Kollemata, 2019, p. 21.

admite apropriação privada e nem sobre elas podem incidir IPTU e ITBI, uma vez que isso seria lesão aos adquirentes dos lotes.⁷³⁵

Em *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*, Manuel Atienza, aduz que se pode dizer que argumentação jurídica vai além de lógica jurídica porque argumento jurídico pode ser estudado sob perspectiva que não é a da lógica, por exemplo, sob perspectiva psicológica ou sociológica, ou, então, sob perspectiva não formal, umas vezes chamada de lógica material ou lógica informal e, noutras, de tópica, retórica, dialética etc.⁷³⁶

Manuel Atienza, assevera que lógica jurídica também pode, por outro lado, ir além de argumentação jurídica e cita a distinção feita por Bobbio, no âmbito da lógica jurídica, para o qual lógica jurídica seria constituída pela lógica do Direito, que se concentra na análise da estrutura lógica das normas e do ordenamento jurídico, e pela lógica dos juristas, que se ocupa do estudo dos diversos raciocínios ou argumentações feitos pelos juristas teóricos ou práticos.⁷³⁷

A lógica jurídica, segundo Manuel Atienza, que se reporta a Ulrich Klug, seria parte especial da lógica geral, ou seja, a teoria das regras lógico-formais que são empregadas em aplicação do Direito. Nela, distingue-se a forma básica do raciocínio jurídico – o que recebe o nome de silogismo judicial ou jurídico, que seria a aplicação ao campo do Direito do silogismo Bárbara (todo B é um A, mas todo C é um B; portanto, todo C é um A) – de argumentos especiais da lógica jurídica. Nessa última categoria, incluem-se: o raciocínio por analogia (ou *a simili*); o raciocínio a contrário, os argumentos a fortiori (*a maiore ad minus* e *a minori ad maius*); o *argumentum ad absurdum*; e, os argumentos interpretativos; estes são os que servem para estabelecer as premissas dos raciocínios dedutivos – seriam os meios a utilizar na justificação externa - e não fazem parte propriamente da lógica jurídica: são princípios para interpretação, não problemas lógico-jurídicos.⁷³⁸

No Capítulo 2, ao historiar a evolução do pensamento jurídico acerca de Condomínio de Lotes, na doutrina, na legislação, na jurisprudência e na prática, observa-se que foram utilizados: a) raciocínio por analogia (ou *a simili*), pois a figura do Loteamento Fechado fora construída por analogia à ideia de convenção de condomínio edifício, até e após a sua inclusão na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º; b) raciocínio a contrário, os argumentos *a fortiori* (*a maiore ad minus* e *a minori ad maius*), para justificar fechamento de loteamento sob prisma de

⁷³⁵ O CC/2002, art. 157, dispõe que ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta.

⁷³⁶ ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimaraes Cupertino. 3. ed. São Paulo: Landy Editora, 2006, p. 40.

⁷³⁷ *Ibidem*, p. 40.

⁷³⁸ *Ibidem*, p. 41.

segurança, qualidade de vida *etc.*; c) *argumentum ad absurdum*, para justificar: - controle de acesso, sem ferir liberdade de locomoção; - necessidade da associação de moradores; e, - obrigatoriedade de contribuição com despesas não ser incompatível com liberdade de direito de associação. Assim, por meio do uso desses instrumentos interpretativos, fora sendo, paulatinamente, construída a nova figura jurídica cuja evolução durou décadas e ainda continua a evoluir.

Manuel Atienza, apoiando-se em Wróblewski⁷³⁹, escreve que as teorias da argumentação jurídica possuem, dentre outras, a tarefa de estabelecer premissa fática e/ou premissa normativa, exigindo novas argumentações que podem ou não ser dedutivas. Chamou ao primeiro tipo de justificação, que se refere à validade de uma interferência a partir de premissas dadas, de justificação interna. E, ao segundo tipo, que põe à prova o caráter menos ou mais fundamentado de suas premissas, de justificação externa. Justificação interna é, apenas, questão de lógica dedutiva (desenvolvida nos Capítulos 3 e 4). Todavia, na justificação externa, é preciso ir além da lógica em sentido estrito (desenvolvida nos Capítulos 2, 3, 10, 11 e 12).⁷⁴⁰ Assim, instituição e convenção de Condomínio de Lotes, em suas modalidades ou espécies, deve ser analisada sob justificação interna (a legislação preponderante em cada modalidade ou espécie) e justificação externa, que é a necessidade prática, administrativa e social da instituição e regulação social de tais formas de parcelamentos do solo especiais, com regime jurídicos diferenciados, conforme justificado, especificamente, nos Capítulos 2 e 3.

Ao longo deste trabalho, foram realizadas as justificações interna e externa do instituto jurídico objeto de estudo, tendo-se concluído que, na Quadra Fechada (modalidade de Condomínio de Lotes), prepondera o regime jurídico do condomínio edilício (CC/2002, art. 1.358-A c/c Lei Federal nº 4.591/1964), mas não exclui normas do direito urbanístico. No Loteamento Fechado (modalidade de Condomínio de Lotes), prepondera o regime jurídico da Lei Federal nº 6.766/1979, mas não exclui aplicação da Lei Federal nº 4.591/64 quanto à estrutura do negócio jurídico de instituição e convenção de condomínio.⁷⁴¹

No que tange à modalidade Loteamento Fechado, instituição e convenção de Condomínio de Lotes diferenciam-se da modalidade Quadra Fechada, pois este assemelha-se a condomínio edilício com frações ideais de partes comuns (vias de acesso, áreas de lazer *etc.*) integrando as unidades autônomas (lotes); naquele, diferentemente, instituição e convenção não

⁷³⁹ *Ibidem*.

⁷⁴⁰ ATIENZA, Manuel. *As razões do direito: teorias da argumentação jurídica*. Trad. Maria Cristina Guimaraes Cupertino. 3ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2006, p. 40.

⁷⁴¹ V. seções 2.6 e 2.9, que discorrem sobre a adequada interpretação da palavra condomínio, quanto se refira a parcelamentos do solo.

se relacionam a compropriedade de frações ideais integrando os lotes, mas se circunscrevem à *obrigação propter rem* de contribuir com despesas comuns e submeter-se à regulamentação da vida comunitária.

10.2 Diferença entre instituição e constituição de Condomínio de Lotes

O CC/2002 remete a disciplina sobre instituição de Condomínio de Lotes ao que ele mesmo dispõe sobre condomínio edilício, em raciocínio por analogia ou *a simili*. No entanto, o regramento edilício é insuficiente para concretizá-lo. Essa insuficiência interpreta-se tomando a expressão *no que couber* como dêitico⁷⁴² e, por meio de referência dêitica, correlacionando-a ao contexto situacional interno do próprio CC/2002.⁷⁴³ O que se justifica pelo fato de que a regra de regência do Condomínio de Lotes abstrai-se do art. 1.358-A, § 2º, c/c os arts. 1.331 a 1.356, todos do CC/2002, bem como das disposições dos §§ 7º e 8º da Lei Federal nº 6.766/1979^{744_745}.

Dessa operação jushermenêutica, estudada sob diferentes aspectos nos Capítulos 2, 3, 4 e 5, resulta que não se aplica regra edilícia (as compreendidas nos arts. 1.331 e 1.356) a todas modalidades de Condomínio de Lotes. A propósito disso, exemplo, lançado alhures, sobre o fato de que não constará de convenção de Condomínio de Lotes apontamento sobre telhado e tudo o mais que, em prédio de ‘x’ andares com ‘y’ unidades por andar, sirva a dependência de uso comum dos titulares. Além disso, a referida operação jushermenêutica fundamenta complementação e esclarecimento da regra posta no CC/2002 por meio de relações de subordinação (entre art. 1.358-A e legislação urbanística e ambiental) e de coordenação (entre o mesmo dispositivo e legislação cível, registral, tributária e consumerista).

Na interpretação do dêitico *no que couber*, interessa, sobretudo, a interpretação que toma por elementos os arts. 1.358-A, § 2º, e 1.332 do CC/2002 em coordenação com os §§ 7º

⁷⁴² Dêitico é a significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma.

⁷⁴³ *Interpretação analógica e Relação de coordenação*. Lei Federal nº 4.591/1964, art. 7º, dispõe que: “O condomínio por unidades autônomas instituir-se-á por ato entre vivos ou por testamento, com inscrição obrigatória no Registro de Imóvel, dele constando; a individualização de cada unidade, sua identificação e discriminação, bem como a fração ideal sobre o terreno e partes comuns, atribuída a cada unidade, dispensando-se a descrição interna da unidade.”

⁷⁴⁴ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, *caput* e § 7º, dispõe que parcelamento de solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições da própria Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes e que lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de Condomínio de Lotes.

⁷⁴⁵ A Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, *caput* e § 8º, dispõe que o parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições da própria Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes e que constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º do art. 2º da própria Lei, 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.

e 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979. De seus enunciados abstrai-se que é pressuposto de existência de Condomínio de Lotes ato que determine submissão de gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes⁷⁴⁶. Sua instituição, a teor do art. 1.332 do CC/2002, é resultado de declaração de vontade (*inter vivos* ou *causa mortis*) mais registro imobiliário.

Significa que não se configura Condomínio de Lotes quando, por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, várias pessoas tornam-se proprietárias em comum de gleba composta por unidades autônomas.

Também não se configura Condomínio de Lotes o fato de vários herdeiros receberem em comum gleba dividida em lotes; nem quando os lotes são, individualmente, adjudicados a eles. Esses fatos criam situação fática semelhante a condomínio *pro diviso*. A despeito de existirem lotes fisicamente individualizados e de serem vários os proprietários, essa gleba rege-se por regime jurídico de condomínio geral.

Em qualquer dos casos, a gleba passará ao regime jurídico de Condomínio de Lotes quando, formalmente, revestir-se dos requisitos de validade exigidos por lei. Aqueles enumerados pelo art. 1.332 do CC/2002, que, interpretados a partir do dêitico *no que couber* – operação jushermenêutica que autoriza aplicação de regras edilícias a Condomínio de Lotes –, dispõem que daquele ato, além do disposto em lei especial, deve constar: - discriminação e individualização dos lotes⁷⁴⁷, estremados uns dos outros e das partes comuns (logradouros e áreas); - determinação da fração ideal atribuída ao lote, relativamente ao terreno e partes comuns; e, - fim a que os lotes se destinam.

Quanto às hipóteses de instituição, Flauzilino Araújo dos Santos, referindo-se a condomínio edilício, afirma que “várias são as modalidades capazes de dar o suporte jurídico suficiente para constituição do condomínio especial, e tantas outras podem ser somadas, dentro da liberdade e da criatividade de contratação, no âmbito do direito privado de nosso País”⁷⁴⁸. Flauzilino Araújo dos Santos apresenta vasto rol de hipóteses algumas das quais, feitas as devidas adaptações – lendo Condomínio de Lotes onde estiver escrito condomínio edilício e desde que a substituição seja plausível –, se mostram úteis ao estudo do Condomínio de Lotes para os fins de reflexão, comparação, hermenêutica e aplicação, no que tange a atos ensejadores ou preliminares.

⁷⁴⁶ Para fins da presente pesquisa, o regime jurídico de Condomínio de Lotes adquire novo paradigma, possuindo o termo condomínio novos significados. V. de subseção 2.4.6 a seção 2.9.

⁷⁴⁷ Exceto no caso de Condomínio de Lotes *stricto sensu*, em que não há loteamento.

⁷⁴⁸ SANTOS, Flauzilino Araújo dos Santos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis*, op. cit., p. 87.

Hipótese 1. Uma ou mais pessoas proprietárias de uma gleba aprovam plano de loteamento junto ao Poder Público. Devem, então, “submetê-lo a registro imobiliário” e fazê-lo, conforme art. 18 da Lei Federal nº 6.766/1979, “dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação”. Do enunciado emana ordem de submissão. Empreendedor deve, então, abdicar de tentar fazer prevalecer a autonomia privada que o sustenta, pois serviço registral de imóveis está submetido aos princípios da supremacia do interesse público, da função social do contrato e da boa-fé objetiva.

O requerimento de registro inaugura o rito previsto pela Lei Federal nº 6.766/1979, do seguinte modo:

Art. 19. Examinada a documentação e encontrada em ordem, o Oficial do Registro de Imóveis encaminhará comunicação à Prefeitura e fará publicar, em resumo e com pequeno desenho de localização da área, edital do pedido de registro em 3 (três) dias consecutivos, podendo este ser impugnado no prazo de 15 (quinze) dias contados da data da última publicação.

§ 1º Findo o prazo sem impugnação, será feito imediatamente o registro. Se houver impugnação de terceiros, o Oficial do Registro de Imóveis intimará o requerente e a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para que sobre ela se manifestem no prazo de 5 (cinco) dias, sob pena de arquivamento do processo. Com tais manifestações o processo será enviado ao juiz competente para decisão.

§ 2º Ouvido o Ministério Público no prazo de 5 (cinco) dias, o juiz decidirá de plano ou após instrução sumária, devendo remeter ao interessado as vias ordinárias caso a matéria exija maior investigação.

(...)

§ 5º Registrado o loteamento, o Oficial de Registro comunicará, por certidão, o seu registro à Prefeitura.⁷⁴⁹

Registrado o loteamento, seus lotes podem ser colocados à venda. O ponto é aclarado por Flauzilino Araújo dos Santos, lido com a cautela de, desde que plausível, substituir condomínio edilício por Condomínio de Lotes:

Para a venda das unidades autônomas isoladamente consideradas, basta que submetam o imóvel ao regime do [condomínio de lotes], mediante requerimento assinado pelos titulares de direito real, no qual solicitem o registro da instituição e especificação do condomínio e o registro da Convenção de Condôminos. Caso haja deliberação referente à atribuição de unidades exclusivas aos coproprietários, poderão os pactuantes nessa oportunidade fazê-la no mesmo instrumento, que poderá ter forma pública ou particular.⁷⁵⁰

⁷⁴⁹ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

⁷⁵⁰ SANTOS, Flauzilino Araújo dos Santos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis*, op. cit., p. 87-88.

Hipótese 2. Testador estabelece instituição de regime jurídico de Condomínio de Lotes para gleba da qual seja proprietário exclusivo. Inclusive, adota o regime sem especificar herdeiros, caso em que somente os herdeiros legítimos serão contemplados. Flauzilino Araújo dos Santos explica como se dá o procedimento:

Aberta a sucessão, o domínio e a posse transmitem-se, desde logo, aos herdeiros legítimos, testamentários ou aos legatários, conforme as regras da *saisine* e outros princípios de direito das sucessões. O cumprimento do testamento importará na criação do [condomínio de lotes], fazendo-se entre eles a partilha das diversas unidades, já dentro do sistema especialmente instituído, se aquela já não tiver acontecido pela vontade do próprio testador.⁷⁵¹

Hipótese 3. Na mesma linha, doador pode determinar instituição de regime jurídico de Condomínio de Lotes para gleba da qual seja proprietário. “A aceitação da doação”, acrescenta Flauzilino Araújo dos Santos, importa na instituição do Condomínio de Lotes, “que poderá ser, até mesmo, sob condição ou a termo, ainda que o donatário seja uma só pessoa”⁷⁵².

A essa hipótese Flauzilino Araújo dos Santos acrescenta o seguinte:

Situação análoga à da doação é a da constituição do [condomínio de lotes] a título de uso ou habitação, ou mesmo em usufruto, em que cada habitante fica com o direito de usufruto ou uso de cada unidade e somente a nua-propriedade permanece indivisa. Essa é, inclusive, uma hipótese que o [condomínio de lotes] pode ser instituído por certo termo ou evento, findo o qual a propriedade retorna automaticamente ao regime comum.⁷⁵³

Hipótese 4. Comproprietários de gleba sob regime de condomínio geral podem, amigavelmente, dividi-la entre si com a instituição de Condomínio de Lotes no próprio instrumento em que ponham termo ao estado de comunhão.

Flauzilino Araújo dos Santos lembra que “pode ser, também, *judicialmente dividido* por sentença que determine esse critério dominial em benefício da cessação da comunhão”⁷⁵⁴, sendo que a sentença judicial ou de juízo arbitral que puser fim à comunhão deve dispor sobre os elementos mínimos para instituição do regime de Condomínio de Lotes sobre o imóvel.

Ainda quanto à tutela do Poder Judiciário, Flauzilino Araújo dos Santos destaca hipótese oriunda de venda judicial em hasta pública de unidades autônomas individualizadas, seja no propósito de lograr melhor preço do que em leilão da gleba, seja em razão de excussão de unidade autônoma localizada em gleba não submetida a regime jurídico de Condomínio de

⁷⁵¹ *Ibidem*, p. 88.

⁷⁵² *Ibidem*.

⁷⁵³ *Ibidem*, p. 88-89.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, p. 89.

Lotes porque houve por bem o Juízo em evitar excesso de penhora. “Nesse caso”, diz Flauzilino Araújo dos Santos, “o juiz da execução deverá determinar o registro prévio da instituição e especificação do condomínio e o registro da Convenção de Condôminos, fazendo constar do *Título Judicial* que for expedido os elementos mínimos para efetivação desses registros”⁷⁵⁵.

Hipótese 5. O regulamento dos arts. 182 e 183 da CRFB/1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, traz hipótese apresentada por Flauzilino Araújo dos Santos da seguinte maneira:

Na Ação de Usucapião Especial Urbano Coletivo (Estatuto da Cidade), após o reconhecimento por sentença de usucapião da propriedade coletiva considerada no seu todo indivisível, o juiz deverá atribuir igual fração ideal no terreno a cada possuidor ou homologar a divisão das frações diferenciadas, desde que os condôminos tenham assim decidido (Lei 10.257, art. 10, § 3º). A sentença atuará como título para fins de registro no Cartório de Registro de Imóveis competente e deverá dispor sobre os requisitos mínimos para constituição do [condomínio de lotes].⁷⁵⁶

Hipótese 6. Cônjuges ou conviventes, em processo de separação judicial, divórcio ou dissolução de sociedade de fato, podem dispor, na partilha do patrimônio sobre gleba, estabelecendo o regime de Condomínio de Lotes, “mediante cláusulas que comporão o acordo, quando consensual”, conforme lição de Flauzilino Araújo dos Santos, acrescentando que “poderá fazê-lo, também, o juiz, na sentença que ponha fim ao litígio”⁷⁵⁷.

Em todos esses casos, inicia-se a instituição de Condomínio de Lotes por estipulação de cláusula em contrato atípico, conforme autoriza o art. 425 do CC/2002. É preciso pontuar, acompanhando Álvaro Villaça Azevedo, que:

Nos contratos atípicos, se não há regulamentação legal, as partes devem acautelar-se na fixação das normas contratuais, para que estas possam valer, desde que não contrariem os princípios gerais do direito, os bons costumes e as normas de ordem pública. Portanto, nesses contratos, especificamente, só os contratantes devem regulamentar, por si mesmos, seus próprios interesses, em clima de boa-fé e de igualdade. Como já alertei, enquanto o legislador não criar normas gerais aos contratos atípicos, as normas gerais dos contratos em espécie não podem ser aplicadas.⁷⁵⁸

⁷⁵⁵ *Ibidem*.

⁷⁵⁶ *Ibidem*, p. 90.

⁷⁵⁷ *Ibidem*.

⁷⁵⁸ AZEVEDO, Álvaro Villaça. *Teoria geral dos contratos típicos e atípicos*: curso de direito civil. São Paulo: Atlas, 2002, p. 133. Azevedo pugna por regulamentação da teoria geral e estrutural dos contratos atípicos com “fixação, expressa, de seu conceito e dos princípios gerais que os informam, dos princípios da liberdade contratual, com as limitações, que se fazem indispensáveis” (p. 194). Com esse objetivo, sugere, às pp. 192-194, regras “para aplicação aos contratos atípicos”: “A primeira dessas regras refere-se à aplicação direta de normas gerais, considerando contrato como esquema geral que produz todos os efeitos jurídicos, desde que, formalmente, preencha os requisitos gerais, esteja ou não tipificado na lei, e concluindo que a disciplina formal ou estrutural dos contratos é, e não poderia deixar de ser, idêntica à dos típicos, pelo que estão aqueles protegidos por ação em juízo.” “A segunda das mencionadas regras confirma outro princípio assegurador do já enunciado: ‘é o de uma manifestação e um ulterior reconhecimento da autonomia privada’. Aqui, abre-se às partes a liberdade de

As hipóteses supra elencadas têm caráter exemplificativo e servem para a reflexão e exercício hermenêutico quanto a elementos que podem motivar ou dar causa a um Condomínio de Lotes. A elas somam-se as modalidades apresentadas no Capítulo 3. Acrescente-se que os exemplos acima são adaptações de exemplos de condomínio edilícios, ficando ressalvado que, em tais exemplos e em todas as modalidades de Condomínio de Lotes, a sua instituição sempre resultará de projeto urbanístico que deverá passar por aprovação do poder público municipal para posterior registro no Cartório de Imóveis competente. Assim, mesmo quando seja motivado por testamento ou evento *causa mortis*, dever-se-á, previamente, elaborar projeto urbanístico para aprovação pelo município antes do seu registro no ofício imobiliário.

Os exemplos enriquecem diferenças entre atos de vontade, instituição, atos administrativos e convenção de Condômino de Lotes e permitem firmar suas especificidades, exercício que se aprofunda nas próximas seções.

Na instituição, estabelecer-se-ão premissas do empreendimento, distribuição dos lotes, quadras, limitações urbanísticas, áreas ambientais, praças, quando se trata da modalidade Loteamento Fechado. Na modalidade Quadra Fechada, que se equipara a condomínio edilício e se restringe a uma quadra urbanificada, instituir-se-á a distribuição de lotes, pois não haverá quadra de vários lotes, e definir-se-á áreas comuns, de lazer, de circulação *etc.* O ato de instituição deverá ser registrado na Matrícula Matriz do empreendimento (Livro 2), no Cartório de Registro de Imóveis competente. Se houver limitações urbanísticas, deverão ser averbadas, por remissão, em cada uma das matrículas dos lotes a serem abertas.

Convenção de Condomínio de Lotes, em todas as suas modalidades, tem função regulatória da vida comunitária, para os fins de estabelecer regras de convivência, horários de festas, regras para construções, reformas, uso das áreas de convivência, regras para acesso de terceiros *etc.* Na modalidade Loteamento Fechado, em vista de sua dimensão, extensão e complexidade, a convenção de condomínio será mais abrangente que na modalidade Quadra Fechada; porém, nesta última, por admitir propriedade comum ao lado de propriedade exclusiva, deverá disciplinar o seu uso sob este prisma. Para serem oponíveis contra terceiros, estas convenções de condomínio deverão ser registradas para publicidade no Livro 3 do

estipulação de acordo com sua vontade e os limites impostos pela lei. As partes podem criar tipos que não tenham regulamentação particular, desde que objetivem interesses merecedores da proteção legal (...), devendo ser, ainda, o contrato atípico lícito e legal, ou seja, conforme ao ordenamento jurídico". Com fundamento nisso, Azevedo apresenta, às pp. 195-196, esboço de regulamentação dos contratos atípicos.

Cartório de Imóveis competente, com averbação, em resumo e remissiva, na matrícula matriz do empreendimento e na matrícula de cada lote que o integra.^{759_760}

10.3 Da instituição do Condomínio de Lotes entendida como ato jurídico

É pressuposto de existência de Condomínio de Lotes ato que, já se disse, determine submissão de gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes.

Somando-se registro imobiliário à declaração de vontade (título *inter vivos* ou *causa mortis*), o resultado será instituição de Condomínio de Lotes. Registro de título é, pois, requisito de validade de Condomínio de Lotes.⁷⁶¹ Tal como o CC/2002, art. 1.332, impõe, preceituando que se institui condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis.

Tais considerações permitem afirmar, adotando-se a fórmula segundo a qual ‘inexiste Condomínio de Lotes sem convenção que, formalmente, o discipline ou normatize, e loteamento que, materialmente, o lastreie’, que não há Condomínio de Lotes regular e juridicamente constituído sem registro imobiliário de ato que submeta gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes, qual seja, o projeto urbanístico dessa modalidade de parcelamento especial do solo aprovado pelo poder público.

Em raciocínio que se utiliza por analogia, adverte Flauzilino Araújo dos Santos que “é uma formalidade insubstituível por qualquer outra espécie de registro, ou de publicidade”.⁷⁶² Formalidade imposta pelas relações de coordenação estabelecidas, primeiro, entre art. 1.332 e art. 1.358-A, § 2º, já estudadas, e, depois, entre esses e o art. 7º da Lei Federal nº 4.591/1964, cujo teor é o seguinte:

Art. 7º O condomínio por unidades autônomas instituir-se-á por ato entre vivos ou por testamento, com inscrição **obrigatória** no Registro de Imóvel, dele constando; a individualização de cada unidade, sua identificação e discriminação, bem como a fração ideal sobre o terreno e partes comuns, atribuída a cada unidade, dispensando-se a descrição interna da unidade.⁷⁶³ (Grifei.)

⁷⁵⁹ O CC/2002, art. 1333, § único, dispõe que, para ser oponível contra terceiros, a convenção do condomínio deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

⁷⁶⁰ STJ, Súmula 260: A convenção de condomínio aprovada, ainda que sem registro, é eficaz para regular as relações entre os condôminos.

⁷⁶¹

⁷⁶² SANTOS, Flauzilino Araújo dos Santos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis*, op. cit., p. 92

⁷⁶³ BRASIL. *Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.591-1964?OpenDocument. Acesso em: 02 abr. 2021.

A dispensa da descrição interna da unidade (lote), assinalada no artigo acima transcrito, não se aplica a Condomínio de Lotes, uma vez que cada lote deve ser perfeitamente descrito no projeto urbanístico aprovado pelo poder público e nas matrícula específica a ser aberta no Cartório de Imóveis.

A falta de registro imobiliário do ato que submeta gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes faz prevalecer sobre o imóvel o regime ordinário de domínio. Impede nascimento de direito subjetivo ligando unidade autônoma, jungida a fração ideal de solo e partes comuns, a comproprietário, em se tratando da espécie Quadra Fechada. É a importância disso que impõe investigar a natureza jurídica do registro imobiliário. Para tanto, reporta-se a Afrânio de Carvalho que, ao tratar de aquisição e perda de direitos, leciona o seguinte:

Do gênero dos *atos jurídicos*, que compreende fatos independentes do homem e fatos dependentes do homem, destaca-se a segunda espécie: os *atos humanos*. Os atos humanos, chamados *atos jurídicos*, desde que relevantes para o direito, podem traduzir diferentes tipos de conduta:

1) *conduta conforme ao direito*, isto é, lícita:

a) de *caráter negocial*, abrangendo as exteriorizações da vontade do particular dirigidas para produzir efeitos jurídicos, aquelas em que os efeitos se produzem de acordo com a vontade manifestada pelas partes;

b) **de caráter não-negocial, abrangendo atos humanos lícitos, mas cujos efeitos se determinam independentemente da vontade das partes e de suas manifestações, por força direta da lei** (declaração de nascimento, requerimento, descoberta de tesouro, legítima defesa etc.);

2) *conduta adversa ao direito*, isto é, antijurídica, à qual se liga uma consequência desvantajosa para o agente, geralmente a obrigação de indenizar:

a) *atos ilícitos* ou *delitos*, vale dizer, infrações de uma regra geral de conduta;

b) *atos de inadimplemento obrigacional*, vale dizer, infrações de uma regra particular de conduta, resultante de uma relação especial do agente com outra pessoa determinada.⁷⁶⁴ (Grifei.)

Essa classificação apresenta extrema utilidade por emparelhar condutas, as conforme ao direito e as ele adversa. Mas a matéria é alvo de profunda divergência na doutrina. Carlos Alberto Bittar, por exemplo, apresenta modo diferente de organizar o instituto, tal como se vê, a seguir:

Fatos jurídicos são os decorrentes de forças naturais ou de acaso; **atos jurídicos são os decorrentes da ação humana, mas não praticados com o fim precípua de obter o resultado definido no ordenamento jurídico**; e negócios jurídicos são os derivados de declarações de vontade humana voltadas para a consecução dos efeitos jurídicos próprios.⁷⁶⁵

⁷⁶⁴ CARVALHO, Afrânio. *Instituições de direito privado*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 101.

⁷⁶⁵ BITTAR, Carlos Alberto. *Teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 177.

Apesar da tecnicidade dessa lição, Carlos Alberto Bittar dá aos ‘atos jurídicos’ o nome de ‘atos jurídicos em sentido estrito’ e os identifica como aqueles que “produzem as consequências correspondentes, de modo automático e inexorável, ou até mesmo contra a vontade humana”⁷⁶⁶. A propósito de ‘atos jurídicos’, Carlos Alberto Bittar explica que:

Os atos jurídicos são as ações e as omissões humanas realizadas naturalmente no mundo das relações, e, em um sentido estrito, sem que o resultado seja sequer cogitado pelo interessado (assim, a criação de uma obra intelectual; a mudança de domicílio; a especificação em propriedade conjunta e outras situações). (...) São atos jurídicos, portanto, os fatos voluntários cujas consequências advêm diretamente do ordenamento jurídico, dívidas em atos materiais e em participações. Atos materiais são aqueles a que a ordem jurídica atribui efeito imediato e invariável, independentemente da cogitação do envolvido. Não se cogita, pois, da consciência que o agente tenha de seu comportamento, de vez que a consequência surge inflexivelmente (assim, a invenção de um tesouro, a confusão, a acessão, a especificação e outros atos que importam em aquisição originária de direitos). Participações são, por sua vez, declarações, para conhecimento de outras pessoas sobre fatos ou intenções do interessado, a fim de alertar, ou influenciar ou direcionar futuros comportamentos dos destinatários (como a notificação, pela qual se dá ciência a outra parte de certo negócio, ou de certa obrigação; a interpelação, através da qual se inquirir a outra parte sobre o procedimento que adotará em certa relação; a intimação, por via da qual se provoca uma conduta da outra parte; a oposição, pela qual se impugna a realização de certo ato ou de certo negócio pretendido por terceiro; o aviso, por intermédio do qual se comunica a realização de um certo evento, ou o despedimento de uma relação contratual; a confissão, ou seja, declaração de vontade concordante com certo fato desfavorável; a denúncia, ou declaração de ruptura de contrato, e outros).⁷⁶⁷

Vale tomar mais uma opinião. Agora, a de Rose Melo Vencelau, que, ao estudar fatos jurídicos e sua classificação, concluiu que fato jurídico se divide em humano ou natural, sendo que o fato jurídico natural pode ser ordinário ou extraordinário. Por sua vez, o fato jurídico humano pode ser: - fato ilícito, que se subdivide em ato ilícito e ato antijurídico; e, - fato lícito ou ato jurídico lícito (*lato sensu*), que se subdivide em negócio jurídico e ato jurídico (*stricto sensu*). A respeito de ato jurídico em estrito senso, são aqueles, segundo Rose Melo Vencelau, “cujo fator volitivo se dirige à produção de certos efeitos previstos em lei, imodificáveis pelo mero consentimento”⁷⁶⁸.

⁷⁶⁶ BITTAR, Carlos Alberto. *Teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 177. À p. 178, Carlos Alberto Bittar esclarece que “assim ocorre com os fenômenos naturais ou fortuitos, fazendo gerar-se, alterar-se ou extinguir-se relações jurídicas (como a anexação de terra, desprendida por erosão, à propriedade de outro; a destruição de um automóvel por incêndio; o decurso do tempo; a inserção em um patrimônio de bem proveniente de fenômeno geológico espontâneo, e assim por diante)”.

⁷⁶⁷ BITTAR, Carlos Alberto. *Teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 178-179.

⁷⁶⁸ VENCELAU, Rose Melo. O negócio jurídico e suas modalidades. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). *A parte geral do novo código civil: estudos na perspectiva civil-constitucional*. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 184.

Não há consenso na doutrina. O fenômeno é testemunhado por Rose Melo Vencelau, observando que:

Quanto aos atos jurídicos, mais acirrada é a discussão em torno de sua classificação. Neste ponto, existem as teorias unitária e dualista. Em suma, segundo a primeira, o ato jurídico não se biparte, mas acopla quer seja o ato jurídico de efeitos *ex lege*, quer seja o ato jurídico de efeitos *ex voluntate*. De acordo com a segunda, os atos jurídicos se bipartem em atos jurídicos *stricto sensu* e *negócios jurídicos*.⁷⁶⁹

Diante do imbróglio, define-se, para fins do presente trabalho, que a espécie de fatos jurídicos dependente do homem é constituída, na verdade, por atos jurídicos *lato sensu*, que abarcam dois tipos de condutas, uma antijurídica e outra lícita, compreendida por ato jurídico *stricto sensu* e negócio jurídico.

Com base nisso, o presente trabalho enquadra registro imobiliário de título que submeta gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes como espécie de ato jurídico *stricto sensu*, comissivo, complexo, de execução pretérita, unilateral, oneroso, principal, material e subjetivo, cujos requisitos de validade são os mesmos requeridos pelo CC/2002, art. 104, para negócio jurídico, a saber: agente capaz; objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e, forma prescrita ou não defesa em lei.

Aplicação do art. 104 do CC/2002 a registro imobiliário de ato de submissão de gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes é específica: faz-se por meio de qualificação registral imobiliária, cuja importância é assinalada por Flauzilino Araújo dos Santos, da seguinte forma:

O princípio da legalidade, adotado no direito brasileiro, impõe ao oficial do Registro de Imóveis a *qualificação* do título e dos documentos apresentados para arquivamento, a fim de verificar se estes estão em conformidade com a lei e com as normas técnicas respectivas, tanto sob o aspecto formal, quanto sob o aspecto intrínseco.⁷⁷⁰

Qualificação registral é, portanto, o instrumento que permite ao oficial de Registro de Imóveis fazer valer os fins estabelecidos pela Lei de Registros Públicos, art. 1º, para autenticidade, segurança e eficácia do ato jurídico *stricto sensu* em estudo. Dentre os cuidados técnicos atinentes à qualificação registral, estão os seguintes, apontados por Flauzilino Araújo dos Santos: - exame formal do instrumento público ou particular e dos documentos instrutivos, apresentados, sempre que possível, no original; - verificação do comparecimento ao ato da totalidade dos condôminos cujas assinaturas devem ser reconhecidas por tabelião de notas; e, -

⁷⁶⁹ *Ibidem*, p. 184.

⁷⁷⁰ SANTOS. Flauzilino Araújo dos Santos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis*, op. cit. p. 93-94.

verificação da correta qualificação das partes, a capacidade civil e a regularidade de eventual representação, ou assistência.⁷⁷¹

Estando o título apto para registro, em raciocínio por analogia, constituem suas condições de eficácia: - registro do parcelamento do especial do solo – Condomínio de Lotes, por uma de suas modalidades – na matrícula matriz; - registro da instituição e especificação do Condomínio de Lotes na matrícula matriz, com remissão ao número do registro da convenção de Condomínio de Lotes; - registro da convenção de Condomínio de Lotes no Livro de Registro Auxiliar, com remissão ao número de registro da instituição e especificação do Condomínio de Lotes; - registro das atribuições dos lotes na matrícula matriz, quando for o caso; - abertura das matrículas dos lotes; - averbação de ônus ou contrições, existentes na matrícula matriz, na matrícula de lote submetido a tais ônus *etc.*; - averbação, na matrícula matriz, da abertura de matrículas para todos os lotes e que, em consequência, se esgotou sua disponibilidade imobiliária; e, - elaboração de ficha auxiliar anexa à matrícula matriz, constando, em ordem numérica, os números das matrículas abertas e sua respectiva unidade. Feito isso, o empreendedor desonera-se do dever de, em face do art. 1.332 do CC/2002, não se conservar inerte, nem proceder clandestinamente, e o Condomínio de Lotes projeta-se *erga omnes*.⁷⁷²

A alusão, que se acaba de fazer, à convenção de Condomínio de Lotes, a obrigatoriedade de seu registro no Livro de Registro Auxiliar para valer contra terceiros, com remissões recíprocas do registro da instituição e especificação do Condomínio de Lotes na matrícula matriz, e averbações do registro de retromencionada convenção em cada matrícula dos lotes em condomínio, exige investigar sua natureza jurídica. O que se faz, a seguir.

10.4 Da natureza jurídica e da relevância da convenção de Condomínio de Lotes

Os atos jurídicos *lato sensu* abarcam dois tipos de condutas, uma antijurídica e outra lícita, compreendida por ato jurídico *stricto sensu* e negócio jurídico.

No âmbito do Condomínio de Lotes, sua instituição consubstancia-se por meio de ato jurídico *stricto sensu*; sua constituição, por negócio jurídico. Conforme o enunciado jurídico edilício, tomado por empréstimo pelo art. 1.358-A do CC/2002:

Art. 1.332. **Institui-se** o [condomínio de lotes] por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis (...).

⁷⁷¹ *Ibidem*, p. 95-99.

⁷⁷² SANTOS, Flauzilino Araújo dos Santos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis*, p. 100-101.

Art. 1.333. A convenção que **constitui** o [condomínio de lotes] deve ser subscrita pelos titulares de, no mínimo, dois terços das frações ideais e torna-se, desde logo, obrigatória para os titulares de direito sobre as unidades, ou para quantos sobre elas tenham posse ou detenção. (Grifei.)

O título institui o Condomínio de Lotes (projeto urbanístico aprovado pelo Município); a convenção constitui-o, definindo direitos e deveres recíprocos dos proprietários de lotes.⁷⁷³ A respeito da convenção, Orlando Gomes, cuidando de condomínio edilício, tece o seguinte comentário, adaptado ao objeto do presente trabalho: “A sua função é, como notam De Page e Dekkeres, completar, com o auxílio da técnica contratual, a organização da administração do [loteamento], particularizando normas que a lei não poderia conter, porque não deve ser casuística.”⁷⁷⁴.

Indispensável à disciplina da vida em comum, no loteamento, “sua natureza é contratual”, reforça Orlando Gomes, referindo-se à Convenção de Condomínio; acrescenta que:

Seu conteúdo varia, sendo obrigatória a discriminação das *partes comuns* e *privativas*, seu destino é o modo de usar as coisas e serviços comuns. A matéria relativa aos encargos comuns e à arrecadação das contribuições também deve constar da regulamentação, assim como as normas concernentes à *administração* do condomínio, aos serviços necessários ao funcionamento do [loteamento], e aos deveres dos condôminos.⁷⁷⁵

Convenção de Condomínios pode ser classificada como espécie de negócio jurídico, comissivo, complexo, de execução pretérita, unilateral ou plurilateral⁷⁷⁶ (dependendo de quem a elabora), oneroso, principal, normativo, material e subjetivo, cujos requisitos de validade são os exigidos pelo art. 104 do CC/2002: - agente capaz; - objeto lícito, possível, determinado ou determinável; e, - forma prescrita ou não defesa em lei. A eles, somam-se os seguintes, impostos pelo CC/2002:

Art. 1.334. Além das **cláusulas referidas no art. 1.332** e das que os interessados houverem por bem estipular, a convenção determinará:

I - a quota proporcional e o modo de pagamento das contribuições dos condôminos para atender às despesas ordinárias e extraordinárias do condomínio;

II - sua forma de administração;

III - a competência das assembleias, forma de sua convocação e *quorum* exigido para as deliberações;

⁷⁷³ *Interpretação analógica e relação de coordenação*. Lei Federal nº 4.591/1964, art. 9º, dispõe que: “Os proprietários, promitentes compradores, cessionários ou promitentes cessionários dos direitos pertinentes à aquisição de unidades autônomas, em edificações a serem construídas, em construção ou já construídas, elaborarão, por escrito, a Convenção de condomínio, e deverão, também, por contrato ou por deliberação em assembleia, aprovar o Regimento Interno da edificação ou conjunto de edificações.”

⁷⁷⁴ GOMES, Orlando. *Direitos reais*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990, p. 215-216.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 216.

⁷⁷⁶ PENTEADO, Luciano de Camargo. *Direito das coisas*. São Paulo: RT, 2008, p. 386/387.

- IV - as sanções a que estão sujeitos os condôminos, ou possuidores;
- V - o regimento interno. (Grifei.)

As cláusulas, referidas no art. 1.332 do CC/2002, são as seguintes: - discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns; - determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns; e, - fim a que as unidades se destinam.

Convenção é obrigatória, conforme a seguinte regra de regência do condomínio edilício, aplicável ao Condomínio de Lotes, por força do art. 1.358-A do CC/2002:

Art. 1.333. (...)

Parágrafo único. Para ser oponível contra terceiros, a convenção do condomínio deverá ser registrada no Cartório de Registro de Imóveis.

O parágrafo único do art. 1.333 do CC/2002 discrimina as condições de eficácia do ato de constituição do condomínio: deve ter efeito *erga omnes* e, para tal, deve ser registrada no CRI, onde se submeterá a qualificação registral imobiliária. Ao final, no registro da instituição e especificação do Condomínio de Lotes na matrícula matriz, promover-se-á remissão ao número do registro da convenção de Condomínio de Lotes, por ato de averbação de cada matrícula de seus lotes. Além disso, no registro da convenção de Condomínio de Lotes, no Livro de Registro Auxiliar (Livro 3), far-se-á remissão ao número de registro da instituição e especificação do condomínio de lotes que fora procedida na Matrícula Matriz, Livro 2.⁷⁷⁷

Portanto, convenção de condomínio é o documento que disciplina as relações internas entre os condôminos, estabelecendo normas de condutas, ditando comportamento, assegurando direitos e impondo deveres ao agrupamento social reduzido que é o Condomínio de Lotes, após a sua instituição aprovada pelo poder público municipal.

Luciano de Camargo Penteado assevera que a vida condominial é regida por dois atos normativos. São eles: convenção e regimento interno. A convenção tem alguma matéria obrigatória regulada pelo CC e outra pela LCI. Já o regimento interno é facultativo e destina-se a regular aspectos mais práticos da vida do condomínio, como horários de funcionamento da portaria, de eventuais serviços.⁷⁷⁸

Convenção é, normalmente, coetânea ao ato de instituição do condomínio CC 1.332, *caput*). Quando se tratar da modalidade Quadra Fechada, nela deverá constar discriminação e

⁷⁷⁷ STJ, Súmula 260: A convenção de condomínio aprovada, ainda que sem registro, é eficaz para regular as relações entre os condôminos.

⁷⁷⁸ PENTEADO, Luciano de Camargo. Direito das coisas. São Paulo: RT, 2008, p. 386/387.

individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns, determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns, finalidade que as unidades se destinam. Além disso, ela preverá quota proporcional e modo de pagamento de contribuição para atender a despesas ordinárias e extraordinárias do condomínio, forma de administração, competência de assembleias, forma de convocação e quóruns para diferentes tipos de deliberações, sanções, critérios de solução de divergência, composição e priorização de despesas e seu rateio, além de identificar as áreas privativas e as de uso comum, bem como destino e modo de usá-las.

No que se refere à modalidade Loteamento Fechado, convenção de condomínio é imprescindível para regular a vida interna, os direitos e obrigações dos proprietários dos lotes. Contudo, lembre-se, nesta modalidade não haverá propriedades comuns que, por fração ideal, componham ou integrem os lotes. As ruas, avenidas, praças e demais áreas de uso comum internas são áreas públicas com concessão ou permissão de uso concedida para a gestão pela Associação de Moradores. Clubes ou áreas assemelhadas internas deverão ficar em nome de associação de moradores com regulação de uso, conforme convenção de condomínio e regimento interno.

Doutrinariamente, não há entendimento pacífico sobre natureza jurídica de convenção de Condomínio. Há doutrinadores que a classificam como contrato ou negócio jurídico plurilateral, com o fundamento de que nasce de acordo de vontades (isso quando na sua formação participam mais de uma pessoa, física ou jurídica). Outros entendem que possui caráter normativo, pois obriga todos condôminos, bem como os que venham, eventualmente, a integrar e utilizar o condomínio.⁷⁷⁹⁻⁷⁸⁰

Convenção de condomínio obriga, além dos signatários condôminos, todos que ingressarem no universo condominial. Por isso, autores como João Batista Galhardo entendem que não se trata de contrato, mas sim, de norma de caráter institucional.⁷⁸¹

Assemelha-se a contrato, no momento em que nasce de acordo de vontades dos condôminos. A semelhança acaba aqui, pois contrato faz lei somente entre partes, o que não ocorre com convenção do condomínio, que, pelo seu caráter normativo, tem o alcance de

⁷⁷⁹ TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. Condomínio edilício: questões controvertidas sobre o uso do condomínio por terceiros. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca (coord.). *Moderno Direito Imobiliário, Notarial e Registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2011, p. 230/232.

⁷⁸⁰ QUEIROZ ASSIS, Olney et. al. Manual de direito condominial: uma abordagem interdisciplinar. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2016, p. 227-230.

⁷⁸¹ GALHARDO, João Batista. O condomínio no registro de imóveis e suas principais questões. In: AMADEI, Vicente de Abreu; FIGUEIREDO, Marcelo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. *Direito notarial e registral avançado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 344.

obrigar até mesmo os terceiros. Assim, é *negócio jurídico plurilateral* na sua formação; mas no plano da existência e da eficácia, tem *natureza normativa*, com observância obrigatória e publicidade *erga omnes* após o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Além de ter efeito interno, quando registrada, convenção de condomínio adquire relevância de valer *erga omnes*. Ou seja, qualquer pessoa que pretenda relacionar-se com este condomínio terá a obrigação de respeitá-la.

Assim, se for elaborada pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, que instituir Condomínio de Lotes será negócio jurídico unilateral, na sua formação, com força regulatória. Se na sua formação, participarem mais de uma pessoa física ou jurídica, tratar-se-á de negócio jurídico plurilateral. Após registro da convenção de Condomínio, no Livro 3 do Cartório de Imóveis, e averbação da sua existência nas matrículas das unidades (lotes), terá efeito *erga omnes* e caráter normativo. No entanto, mesmo antes deste registro no Cartório de Imóveis tem força regulatória entre os condôminos.

Ressalta lembrar que não basta apenas registro da convenção, no Livro 3 do CRI; é necessário averbá-la nas matrículas das unidades autônomas deste empreendimento (matrículas dos lotes) e também, ou principalmente, eventuais e futuras modificações da convenção precisam, igualmente, ser averbadas no registro do Livro 3, sob pena de não terem eficácia contra terceiros.

A importância da convenção de condomínio é ímpar, pois, conforme mencionado, prevê um conjunto de normas mínimas de convivência, tentando evitar ou minorar conflito, estabelecendo direitos e deveres para os condôminos, sanções a que estes estão sujeitos, critérios de solução de divergência, forma de administração e convocação de assembleia, quóruns para diferentes deliberações, composição e priorização de despesas e seu rateio, além de identificar as áreas privativas e as de uso comum, bem como destino e modo de usá-las.

São regras – tanto as que norteiam a elaboração do ato jurídico *stricto sensu* que institui o Condomínio de Lotes, quanto as que fundamentam a natureza negocial de sua convenção – que estabelecem relações de subordinação à legislação urbanística e ambiental. Devem, portanto, obediência ao princípio do desenvolvimento sustentável, bem como ao princípio da função social da cidade, caso em que o horizonte, tanto o de sua instituição, quando de sua constituição, deve, para além dos presentes, alcançar as futuras gerações. Além disso, devem harmonizar-se aos princípios de bem-estar dos habitantes das cidades e de cidade sustentável. Para tanto, podem estabelecer regras de promoção de bem-estar urbano por meio de, dentre outros instrumentos, tal como exposto no Capítulo 8: - ordenamento e controle do uso do solo; - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da

sustentabilidade; - proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

São cláusulas de teor urbanístico e ambiental pertinentes aos instrumentos de instituição e de constituição do Condomínio de Lotes que submetem, tanto o parcelamento do solo, quanto a vida em comum, aos princípios e regras de planejamento urbano, visando a adequação de exercício de vontade à ordenação constitucional.

10.5 Autonomia privada, instituição e constituição de Condomínio de Lotes

Instituição de Condomínio de Lotes resulta, conforme se demonstrou, de declaração de vontade (título *inter vivos* ou *causa mortis*), determinando submissão de gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes, à qual se soma registro imobiliário.

Constituição de Condomínio de Lotes tem igual fundamento, interpretado por Afrânio de Carvalho como conduta lícita de caráter negocial, “abrangendo as exteriorizações da vontade do particular dirigidas para produzir efeitos jurídicos, aquelas em que os efeitos se produzem de acordo com a vontade manifestada pelas partes”⁷⁸². Flauzilino Araújo dos Santos refere-se a, tal como já se disse, “liberdade e criatividade de contratação, no âmbito do direito privado de nosso País”⁷⁸³.

Num e noutro casos e segundo os fundamentos do Capítulo 8, a declaração de vontade deve ser condizente com o prognóstico que a coletividade faz para aquele que é seu lugar de moradia, espaço de circulação, local de trabalho, produção e consumo e área de lazer – a cidade. Tanto que ensejará intervenção de órgão de fiscalização qualificação registral em face de Condomínio de Lotes em desarmonia com diagnóstico erigido pela coletividade sobre a própria cidade. Da mesma forma, será rechaçada pelo serviço registral declaração de vontade em desarmonia com a legislação urbanístico-ambiental, pois, em face de Condomínio de Lotes, condôminos, poder público, e serviço registral estão diante de único desafio: efetivar o princípio da função social da cidade.

Previsto no CC/2002, lei geral das relações jurídicas civis, o instituto do Condomínio de Lotes amplia sua aplicabilidade em âmbito nacional e fortalece segurança jurídica aos condomínios de lotes já existentes no país. Deve ser compreendido sistematicamente, no âmbito dos princípios e regras constitucionais que estabelecem a função social da cidade e função social da propriedade. No plano de validade, recebe incidência de princípios e regras urbanístico,

⁷⁸² CARVALHO, Afrânio. *Instituições de direito privado*. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 101.

⁷⁸³ SANTOS, Flauzilino Araújo dos. *Condomínio e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática*. São Paulo: Editora Mirante, 2012, p. 87.

ambiental e administrativo, bem como cível, registral, e, no plano da eficácia, estabelece relação jurídica regida por legislação registral, tributária e consumerista.

No caso do Condomínio de Lotes, incidência e relação jurídica constroem um subsistema ou microssistema jurídico, pois contempla enunciados de caráter protetivo.

O conteúdo de um subsistema jurídico é dado pelos valores éticos (morais, políticos e jurídicos) que realiza na sociedade regulada por ele. É fator de seu aperfeiçoamento e de seu progresso, como ensina Miguel Reale. Em síntese, Direito é meio para realização de fim.⁷⁸⁴ Daí que, em todas as suas dimensões, inclusive a empresarial, o Condomínio de Lotes deve estar conforme os princípios gerais da atividade econômica, previstos na CRFB/1988, dentre eles função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do ambiente e redução de desigualdades regionais e sociais (CRFB/1988, art. 170, incisos III, V, VI e VII, respectivamente).

Segundo o ponto de vista que, aqui, se defende, Condomínio de Lotes insere-se no Direito Urbanístico, pois, apesar de estar previsto no art. 1358-A do CC/2002, também está previsto no § 7º do artigo 2º da Lei Federal nº 6.766/1979⁷⁸⁵, havendo relações de coordenação e subordinação entre as normas do sistema jurídico⁷⁸⁶, de modo que as relações privadas entre os adquirentes de lotes regulam-se pelo direito civil (entre si) e direito do consumidor (entre adquirente e loteador), mas as relações quanto à estruturação jurídica do Condomínio de Lotes, subordina-se ao Direito Urbanístico, em todas as suas modalidades.

No entanto, a ele inflexionam enunciados de direito público, como condição de sua eficácia e de sua aplicabilidade. Por consequência, incidência de enunciados de ordem pública cogentes, especialmente a legislação urbanística e ambiental, limita o exercício da autonomia privada. Além disso, relações jurídicas que envolvem instituição e constituição de Condomínio de Lotes submetem o exercício da autonomia privada, primeiro, a aprovação pelo Poder Público Municipal e, simultaneamente, regulação interna por convenção de condomínio, e, posteriormente, a registro em Cartório Registro de Imóveis.

Portanto, limitam-se irrestritas liberdades de contratação, no âmbito do direito de particulares, por meio de aplicação, sistemática e ponderada, de princípio da supremacia do interesse público, na forma de legislação administrativa, urbanística, ambiental, registral, tributária e consumerista, e regras direito privado atinentes ao Condomínio de Lotes.

⁷⁸⁴ REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 2. ed. São Paulo: RT, 1972, p. 171-212.

⁷⁸⁵ Entende tratar-se de natureza jurídica híbrida: BROWNE, Ana Paula Goyos. *A disciplina jurídica do condomínio de lotes sob a perspectiva do Direito Urbanístico*. Dissertação de Mestrado. PUC-SP. São Paulo: 2016, p. 80.

⁷⁸⁶ V. seções 4.3 e 4.4.

O fundamento dessa limitação é estudado, no presente trabalho, à luz de Pietro Perlingieri, que, à guisa de definição, afirma que:

Pode-se entender por “autonomia privada”, em geral, o poder, reconhecido ou concedido pelo ordenamento estatal a um indivíduo ou a um grupo, de determinar vicissitudes jurídicas como consequências de comportamentos – em qualquer medida – livremente assumidos.⁷⁸⁷

Na base dessa definição está, segundo Pietro Perlingieri, a “liberdade de regular por si as próprias ações ou, mais precisamente, de permitir a todos os indivíduos envolvidos em um comportamento comum determinar as regras daquele comportamento através de um entendimento comum”⁷⁸⁸. Essa fórmula, expressando a noção de liberdade individual engendrada pelo liberalismo econômico, traduz “regras jurídicas de relações de força mercantil”⁷⁸⁹.

No entanto, o quadro atual é de recomposição do ordenamento, no sentido constitucional. Segundo Pietro Perlingieri:

Esta concepção mudou radicalmente na hierarquia constitucional dos valores, onde a liberdade não se identifica com a iniciativa econômica: a liberdade da pessoa, e a consequente responsabilidade, ultrapassa e subordina a si mesma a iniciativa econômica.⁷⁹⁰

A “hierarquia constitucional dos valores” perfaz os princípios gerais do ordenamento, que, por sua vez, “servem de base para avaliar se a autonomia privada é digna de proteção por parte do ordenamento: ela não é, portanto, um valor em si”⁷⁹¹. No caso do Condomínio de Lotes e acompanhando lições de Pietro Perlingieri:

Revela-se indispensável o reexame da noção [isto é, da definição de autonomia privada] à luz do juízo de valor de cada ato realizado, de modo tal que se possa deduzir se estes, individualmente considerados, podem ser regulados, pelo menos em parte, pela autonomia privada.⁷⁹²

No Condomínio de Lotes, do reexame da autonomia privada inerente ao caso, à luz dos valores consubstanciados na legislação urbanística, ambiental e urbanística, deduz-se que o ato de sua instituição pode ser regulado, somente em parte, pela liberdade de determinar o

⁷⁸⁷ PERLINGIERI, Pietro. *Perfis de direito civil*, op. cit., p. 17.

⁷⁸⁸ *Ibidem*.

⁷⁸⁹ *Ibidem*.

⁷⁹⁰ *Ibidem*.

⁷⁹¹ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁹² *Ibidem*.

conteúdo do título. Isso, porque o microssistema de Condomínio de Lotes subordina sua regra de regência, originária do direito dos particulares, a princípios e regras urbanístico, ambiental e administrativo e a insere em relações de coordenação com legislação cível, registral, tributária e consumerista.

Quanto à convenção, que constitui o Condomínio de Lotes, ela é categorizada pelo presente trabalho como negócio jurídico e não como contrato, exatamente por causa das seguintes evidências, trazida por Pietro Perlingieri:

É necessário verificar se esta ou estas liberdades, em razão da fisionomia que a autonomia privada assume com base nos princípios gerais do ordenamento, encontram correspondência efetiva na teoria dos atos. (...) A atenção é dedicada, em geral, ao contrato, em virtude da sua natureza de negócio patrimonial. A teoria dos atos, todavia, não se restringe a tais negócios e, sobretudo, deve-se levar em consideração que as expressões de liberdade em matéria não-patrimonial ocupam uma posição mais elevada na hierarquia constitucional. Como categoria mais ampla do que o contrato se coloca o negócio jurídico, ao qual se intenciona reconduzir toda manifestação de autonomia, patrimonial ou não.⁷⁹³

Convenção de Condomínio de Lotes possui manifestação de autonomia não patrimonial. Exemplos disso são as cláusulas de determinação de sua forma de administração, bem como de competência das assembleias, forma de sua convocação e *quorum* exigido para deliberações, nos termos do CC/2002, art. 1.334, II e III. Perfeito, portanto, o entendimento segundo o qual sua natureza jurídica é a de negócio jurídico unilateral ou plurilateral na formação (caso participem ou não mais de uma pessoa física ou jurídica na sua formação); mas de ato normativo, no plano de aplicação e eficácia *erga omnes*, após o seu registro. Antes deste registro, possui efeito regulatórios inter partes (condôminos).

Tal negociação, ao subordinar-se à legislação administrativa, urbanística e ambiental e, igualmente, ao coordenar-se à legislação civil, registral, tributária e consumerista, tem por objeto situações subjetivas não patrimoniais – de natureza pessoal e existencial –. “Deve ser colocada em relação à cláusula geral de tutela da pessoa humana”, ensina Pietro Perlingieri, complementando com a seguinte lição:

Os atos de autonomia têm, portanto, fundamentos diversificados; porém encontram um denominador comum na necessidade de serem dirigidos à realização de interesses e de funções que merecem tutela e que são socialmente úteis. E na utilidade social existe sempre a exigência de que atos e atividade não contrastem com a segurança, a liberdade e a dignidade humana.⁷⁹⁴

⁷⁹³ *Ibidem*.

⁷⁹⁴ *Ibidem*, p. 18-19.

Há, portanto, necessidade de a convenção de Condomínio de Lotes realizar interesses merecedores de tutela e efetivar funções socialmente úteis, ou seja, não contrastar com constitucionalidade, legalidade, segurança, sustentabilidade, liberdade e dignidade.⁷⁹⁵

O mesmo se diga quanto ao ato de instituição de Condomínio de Lotes.

Em ambos os casos, princípio da supremacia do interesse público, princípio do desenvolvimento sustentável e princípio da função social da cidade impõem deveres de solidariedade e, por vezes, atuação e negociação segundo disposições legais específicas, cujas premissas devem ser observadas por todos.

10.6 Condomínio de Lotes: Quadra Fechada (síndico); Loteamento Fechado (associação de moradores)

A modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominada Quadra Fechada aproxima-se da figura do condomínio edilício, por isso, será administrada por síndico, nos termos do que dispõe CC/2002, arts. 1.347 a 1.356, c/c Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 22 a 23.

Já a modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominado Loteamento Fechado será gerido por associação de moradores, nos termos do que dispõe o art. 36-A da Lei Federal nº 6.766/1979:

Art. 36-A. As atividades desenvolvidas pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimento 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.⁷⁹⁶

Os condôminos, em tais empreendimento, têm pleno direito de criar associações de moradores, mas não são obrigados a associar-se (CF/88, art. 5º, XVII e XX)⁷⁹⁷⁻⁷⁹⁸. Possuem, contudo, dever de contribuir com despesas comuns, pois, por serem proprietários de lotes, têm a *obrigação propter rem* de fazê-lo, uma vez que do contrário ocorreria enriquecimento sem

⁷⁹⁵ QUEIROZ ASSIS. *Manual de direito condominial*, op. cit., p. 227-230.

⁷⁹⁶ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

⁷⁹⁷ CRFB/88, art. 5º, XVII, dispõe que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar”.

⁷⁹⁸ CRFB/88, art. 5º, XX, dispõe que ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado.

causa, vedado pelo direito (CC/2002, art. 884)⁷⁹⁹. Este o sentido da atual jurisprudência do STF (Recurso Extraordinário nº 695.911, de 15/12/2020 - Repercussão Geral - Tema: 492), que, também, nos fundamentos da decisão proferida, reconhece Loteamento Fechado como modalidade de Condomínio de Lotes.

Por fim, cumpre esclarecer que a existência de associação de moradores não substitui ato de instituição e convenção de condomínio na modalidade de Condomínio de Lotes denominada Loteamento Fechado, uma vez que são instrumentos jurídicos que possuem finalidades distintas, como acima explanado.

⁷⁹⁹ CC/2002, art. 884, dispõe que “aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.

11 CONDOMÍNIO DE LOTES, LEGISLAÇÃO ADMINISTRATIVA E APROVAÇÃO PELO PODER PÚBLICO

A matéria do presente Capítulo integra o microsistema jurídico urbanístico-ambiental-administrativo, anunciado na seção 5.8, onde se estudam relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação ambiental (especificamente estudadas no Capítulo 7), e na seção 7.3, incorporando reflexões sobre Condomínio de Lotes e princípio do desenvolvimento sustentável (Capítulo 7).

Nesse enquadramento, o presente Capítulo faz apontamentos acerca do modelo brasileiro de federalismo, a partir dos quais estuda relações entre: - Condomínio de Lotes e legislação administrativa, nas esferas federal, estadual e municipal; e, - Condomínio de Lotes e (i) competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, (ii) planejamento e controle do uso do solo urbano e (iii) parcelamento e ocupação do solo urbano.⁸⁰⁰

É o que se segue.

11.1 Condomínio de Lotes e modelo brasileiro de federalismo

A premissa de que não existe estado sem constituição, o instrumento que erige a forma histórica de organização jurídica do poder⁸⁰¹, permite afirmar que organização federal nasce de

⁸⁰⁰ VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.) *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 113-128. SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 141-165. SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). *Direito urbanístico e ambiental*. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181. REISDORFER, Guilherme F. Dias. *Direito urbanístico contratual: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014, p. 07-45.

⁸⁰¹ Independente do sentido dado à palavra constituição por manuais de direito constitucional, que, tradicionalmente, elencam concepções: - sociológica, à luz de Ferdinand Lassalle, segundo o qual todos os países possuem, possuíram sempre, em todos os momentos da sua história uma constituição real e efetiva (LASSALE, Ferdinand. *A essência da constituição*. 4. ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998, p. 25); - lógico-jurídica, conforme Hans Kelsen, para quem constituição é norma fundamental hipotética (fundamento lógico transcendental de validade da Constituição em sentido jurídico-positivo) e, por excelência, lei nacional, na forma de documento solene que se altera mediante prescrições especiais (KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998); e, - política, Carl Schmitt, quem fazendo nascer, nas palavras de José Alfredo de Oliveira Baracho, “a grande polêmica entre o formalismo e o decisionismo. O lema fundamental de Schmitt é a ‘decisão’, cujo conceito leva à crítica contra o Estado liberal e seus fundamentos. O normativismo descansa no entendimento de que tudo é previsível e calculável; em situações de equilíbrio bastam as normas. A decisão é o elemento essencial da ordem jurídica, cria a norma, a mantém e aplica. É a decisão um elemento novo, que não deriva de norma alguma. Serve para fornecer o conceito de Constituição, que a é decisão conjunta de um povo sobre o modo de sua existência política”. (BARACHO, Alfredo de Oliveira. *Teoria da constituição*. In: *Revista de informação legislativa*. a. 15, n. 58. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr./jun. 1978, p. 27-54, p. 29. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496775>. Acesso em: 28 fev. 2022.

constituição, a estrutura política conformadora do Estado⁸⁰². Na falta de tipo ideal, há federalismos, cada variante de acordo com seu correspondente substrato constitucional. Ao delinear seu modelo federativo, cabe ao poder constituinte repartir, taxativamente, competências. Concebe-se, assim, a federação (do latim *foedus*, *foederis*, designando pacto, união ou aliança, por meio do qual os contratantes obrigam-se em torno de objetivos comuns).⁸⁰³

O berço do federalismo brasileiro é o Decreto nº 1/1889, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira – a República Federativa.

Art. 2º As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil.

Art. 3º Cada um desses Estados, no exercício de sua legítima soberania, decretará oportunamente a sua constituição definitiva, elegendo os seus corpos deliberantes e os seus governos locais.⁸⁰⁴

Em 1891, em face de abolição da escravatura, crise no setor açucareiro e decadência do modo de produção agrário, modificou-se o Estado brasileiro, que: - quanto a forma de governo, abandonou a monarquia e adotou a república; - quanto a sistema de governo, migrou de parlamentarismo para presidencialismo; e, - quanto a forma de Estado, deixou de ser unitário e passou a ser federal.⁸⁰⁵

Especificamente, o modelo federalista de 1988, enlaçando, indissoluvelmente, União, Estados, Municípios e Distrito Federal (CRFB/1988, art. 1º c/c art. 18 e art. 60, § 4º), vislumbra, via crescimento econômico e social, desenvolvimento regional e término de disparidades entre Estados (art. 3º, III c/c art. 23, parágrafo único). Para atingir tais fins, a CRFB/1988 confere à União competência privativa (art. 22) para legislar sobre, naquilo que interessa a Condomínio

⁸⁰² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed., 3. reimp. Coimbra: Almedina, 2003, p. 87.

⁸⁰³ CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 466.

⁸⁰⁴ BRASIL. *Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%201-1889?OpenDocument. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁸⁰⁵ Identificando, na forma como nascia o federalismo brasileiro, deturpação da ideia originária, Ruy Barbosa, membro da Assembleia Constituinte, disparou, em 16-12-1890: “Senhores, não somos uma Federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Da União nascemos... A União é, talvez, o único benefício sem mescla que a Monarquia nos legou... Grassa, por aí, um apetite desordenado e doentio de federalismo, cuja expansão sem corretivo seria a perversão e a ruína da reforma federativa ... (Coteja as Federações norte-americana e brasileira, em suas origens.) Ontem de Federação não tínhamos nada. Hoje não há Federação que nos baste.” (BITTAR, Orlando. *Federalismo solidário e desenvolvimento*. In: *Revista de informação legislativa*. v. 11, n. 42. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr./jun. 1974, p. 37-62, p. 45. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496775>. Acesso em: 28 fev. 2022.)

de Lotes, direito civil (I), trânsito e transporte (XI) e registros públicos (XXV), sendo que qualquer delas poderá ser objeto de lei complementar federal autorizando os Estados a legislar sobre questões específicas (parágrafo único).

No mesmo diapasão e quanto a matérias atinentes a Condomínio de Lotes, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente (art. 24) sobre: direito tributário e urbanístico (I), conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição (VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (VII), responsabilidade por dano ao ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII), proteção e defesa da saúde (XII), proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (XIV), proteção à infância e à juventude (XV).

Em face do federalismo brasileiro, as regras civilistas de instituição e de convenção de Condomínio de Lotes estão submetidas, tal como se vem demonstrando, a relações de subordinação, em face da legislação urbanística, ambiental e administrativa, e de coordenação, em face da legislação cível, registrária, tributária e consumerista. O quadro, a seguir, resume essa noção e indica a fonte legislativa que o empreendedor deverá consultar para adequar-se ao Estado de Direito:

Qualidade da relação com o CC/2002, art. 1.358-A	Matéria legislativa	Ente federativo objeto da competência conferida pela CRFB/1988:			
		União	Estado	Distrito Federal	Município
-	Civil	Competência privativa	Lei complementar federal pode autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas.	Não é o caso.	
Subordinação	Trânsito e transporte				
Coordenação	Registros públicos				
Coordenação	Direito tributário	Competência concorrente			Competência suplementar à legislação federal e à estadual no que couber.
Subordinação	Direito urbanístico				
Subordinação	Conservação da natureza				
Subordinação	Defesa do solo				
Subordinação	Defesa dos recursos naturais				
Subordinação	Proteção do meio ambiente				
Subordinação	Controle da poluição				
		União: normas gerais.			
		Estado: competência suplementar ou plena (para atender a suas peculiaridades, desde que inexistir lei federal).			

Subordinação	Proteção ao patrimônio histórico		
Subordinação	Proteção ao patrimônio cultural		
Subordinação	Proteção ao patrimônio artístico		
Subordinação	Proteção ao patrimônio turístico		
Subordinação	Proteção ao patrimônio paisagístico		
Subordinação	Responsabilidade por dano ao ambiente		
Coordenação	Responsabilidade por dano ao consumidor		
Coordenação	Responsabilidade por dano a bens e direitos de valor artístico,		
Coordenação	Responsabilidade por dano a bens e direitos de valor estético		
Coordenação	Responsabilidade por dano a bens e direitos de valor histórico		
Coordenação	Responsabilidade por dano a bens e direitos de valor turístico		
Coordenação	Responsabilidade por dano a bens e direitos de valor paisagístico		
Coordenação	Proteção e defesa da saúde		
Coordenação	Proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência		
Coordenação	Proteção à infância		
Coordenação	Proteção à juventude		

O quadro acima é, apenas, esquema demonstrativo, acentuando que nada é estanque, e que, dependendo da perspectiva, da abrangência, do momento e caso concreto, podem existir relações de coordenação no interior de uma mesma lei (intranormativo) e relações simultâneas de coordenação e subordinação entre diversas leis e ramos do direito (por exemplo, civil/urbanístico; civil/ambiental; consumidor; tributário *etc.*).

As matérias supra referidas deságuam na Administração Pública do Poder Executivo, encarregada de sua aplicação; exatamente por isso a CRFB/1988 estabelece que:

- Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
 - II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
 - III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
 - IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
 - V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
 - VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
 - VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
 - VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
 - IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
 - X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
 - XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
 - XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.⁸⁰⁶

São, sem exceção, matérias que, de uma ou outra maneira e em maior ou menor grau, estabelecem, via legislação administrativa, relações de subordinação com instituição e convenção do Condomínio de Lotes. Significa, por exemplo, que Loteamento Fechado deve conservar o patrimônio público (praça, rua, via *etc.*) existente em seus domínios (CRFB/1988, art. 23, I). Significa, também, que, desde sua instituição, empreendimento visando a qualquer modalidade de Condomínio de Lotes deve atentar-se para disposições legislativas sobre construção e adaptação de logradouros e de edifícios de uso público a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência (art. 23, II, c/c art. 227, § 2º, e art. 244). Significa, ainda, que, caso a gleba a ser loteada contenha bem de valor histórico, tanto empreendimento como vida condominial só se viabilizarão mediante medidas e compromissos de sua proteção. Foge do objetivo deste trabalho alinhar inciso por inciso do art. 23; todavia, os exemplos são suficientes para se vislumbrar aspectos do relacionamento entre Condomínio de Lotes e o modelo brasileiro de federalismo.

Cumpre, agora, organizar as relações entre Condomínio de Lotes e legislação administrativa federal, estadual e municipal.

⁸⁰⁶ *Ibidem*.

11.2 Condomínio de Lotes e legislação administrativa federal

Ao intérprete, o art. 1.358-A do CC/2002 somente permite acesso à articulação, no âmbito do direito civil (competência privativa da União), entre *condomínio* e *lotes*. Aceitando o desafio de atribuir sentido à expressão *condomínio de lotes*, o Capítulo 4 deixou assentado que Condomínio de Lotes: - ato jurídico de instituição que, no plano de validade, se submete, por força de *relações de subordinação*, a incidência de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo; e, - negócio jurídico que, no plano da eficácia, estabelece relação jurídica regida, por força de *relações de coordenação*, por legislação cível, registrária, tributária e consumerista. As consequências legislativas desses fatos foram observadas: - no Capítulo 6, por meio de investigação da relação entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística; - no Capítulo 7, por meio de estudo sobre inovações introduzidas pelas Conferências/1992, sobre ambiente e desenvolvimento, e 2012, sobre desenvolvimento sustentável; e, - no Capítulo 10, cujas reflexões tangenciam a Lei Federal nº 4.591/1964.

Os textos normativos estudados nos Capítulos supramencionados forjam a legislação federal e o relacionamento desta com Condomínio de Lotes.

Todavia, não aperfeiçoam a legislação urbanística, pois direito urbanístico é matéria que, concorrentemente, pode ser legislada por União, Estados e Distrito Federal (CRFB/1988, art. 24, I). Portanto, regularidade e legalidade urbanísticas de qualquer modalidade de Condomínio de Lotes dependem de respeito à legislação urbanística suplementar emanada do Estado e do Município em que o Condomínio de Lotes estiver sediado.

Da mesma forma, não aperfeiçoam a legislação ambiental, pois, da mesma forma, União, Estados e Distrito Federal podem legislar, concorrentemente, sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do ambiente e controle da poluição (CRFB, art. 24, VI), proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (VII) e responsabilidade por dano ao ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VIII). Portanto, regularidade e legalidade de qualquer modalidade de Condomínio de Lotes dependem de respeito à legislação ambiental suplementar emanada do Estado e do Município em que o Condomínio de Lotes estiver sediado.

11.3 Condomínio de Lotes e legislação administrativa estadual

A CRFB/1988 reserva ao Estado qualquer competência que não lhe seja vedada por ela mesma (art. 25, § 1º), hipótese em que interesse de Condomínio de Lotes, em qualquer de suas modalidades, pode estar envolvido.

O pacto federativo aperfeiçoa-se, à luz da CRFB/1988, nos seguintes termos:

Art. 24 (...)

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.⁸⁰⁷

Daí que regularidade e legalidade urbanísticas de qualquer modalidade de Condomínio de Lotes dependem de respeito à legislação urbanística e ambiental suplementar emanada do Estado em que o Condomínio de Lotes estiver localizado.

Por exemplo, no âmbito da legislação urbanística, a Lei Federal nº 6.766/1979 disciplina Condomínio de Lotes, nos seguintes termos:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes.

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

(...)

§ 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.⁸⁰⁸

No Estado de Minas Gerais, o Decreto Estadual nº 48.253/2021, que *disciplina a aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos pelos municípios não integrantes de região metropolitana, nas condições que especifica*, refere-se a uma das modalidades de Condomínio de Lotes, nos seguintes termos:

Art. 3º O parcelamento do solo para fins urbanos pelos municípios não integrantes de região metropolitana poderá ser realizado, observadas as disposições da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e de lei municipal, nas seguintes modalidades:

I - loteamento: subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou de prolongamento, de modificação ou de ampliação das vias existentes, podendo ser:

a) loteamento de acesso controlado: subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou de

⁸⁰⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, op. cit.* Acesso em: 07 de fev. 2022.

⁸⁰⁸ BRASIL. *Lei nº 6.766, 19 de dezembro de 1979, op. cit.* Acesso em: 01 mar. 2022.

prolongamento, de modificação ou de ampliação das vias existentes, 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.

ANEXO I

requisitos para o Loteamento de Acesso controlado

II.1. o controle de acesso, nos termos do § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766, de 1979, poderá ser realizado para os loteamentos novos ou já existentes, para um determinado loteamento, ou para mais de um parcelamento em conjunto, e será regulamentado por ato do poder público municipal.

II.2. o loteamento de acesso controlado deverá atender, além dos requisitos gerais que lhe couberem, os seguintes requisitos:

- a) a alternativa de acesso aos bairros adjacentes ou a outras regiões do município deverá ser ofertada, por meio de via veicular externa ou interna ao controle de acesso, franqueando condições de igualdade ao controle de acesso, de tratamento e de identificação a todos os residentes e usuários;
- b) a possibilidade de realização do controle de acesso deverá ser avaliada nas diretrizes definidas pelo município, que indicará a eventual necessidade de sistema viário de contorno ao perímetro com controle de acesso;
- c) as áreas públicas destinadas aos equipamentos comunitários deverão ter acesso por via pública veicular e situar-se, preferencialmente, fora do perímetro sujeito ao controle de acesso;
- e) *(sic)* a análise urbanística do projeto de loteamento de acesso controlado, respeitadas as condições anteriores, será realizada de modo a compatibilizar a tipologia do parcelamento do solo com o plano urbano local.⁸⁰⁹

Vê-se que a legislação estadual concorrente se preocupa, ainda que precariamente, em estabelecer critérios para ordenar e regular Condomínio de Lotes. No exemplo acima, o Estado de Minas Gerais restringe-se a Condomínio de Lotes de Acesso Controlado. É pouco, em razão do tamanho da tarefa, e a presente contribuição evidencia-se como necessária, pois é urgente estabelecer normas gerais para regramento do gênero Condomínio de Lotes e de todas as suas modalidades.

O exemplo acima inscreve-se no âmbito da competência concorrente para legislar sobre direito urbanístico. Quanto à esfera da legislação ambiental, Estado pode legislar, concorrendo com a União, sobre, por exemplo, proteção do ambiente.

Quanto à comunidade compulsoriamente formada por qualquer modalidade de Condomínio de Lotes, no Estado de Minas Gerais, a Lei Federal nº 11.405/1994, ao tratar de comercialização e abastecimento, tomados como instrumentos de política agrícola, cuida de temas que podem vir a afetar a segurança alimentar de condôminos, nos seguintes termos sobre os quais toda atenção é pouca:

⁸⁰⁹ MINAS GERAIS. Decreto nº 48.253 DE 18 de agosto de 2021. *Disciplina a aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos pelos municípios não integrantes de região metropolitana, nas condições que especifica.* Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=419005>. Acesso em: 29 abr. 2022.

Art. 51. O poder público promoverá o abastecimento interno de produtos agropecuários, assegurada a sua qualidade e regularidade, especialmente quanto aos hortigranjeiros.

Art. 52. O Estado estimulará e apoiará tecnicamente os municípios e suas associações, as cooperativas e as associações de produtores, na implantação e no melhoramento de mercado, por meio de feiras livres, feiras cobertas, leilões, mercados expedidores, mercados municipais e distritais, mercados de produtores, entrepostos, comboios e mercados varejistas, com o objetivo de favorecer a comercialização direta entre produtores e consumidores.

Art. 53. O poder público implantará programa permanente de orientação ao consumidor e aos agentes de comercialização quanto aos preços e aos padrões nutricionais e de consumo de produtos agropecuários, observada a sazonalidade da produção.

Art. 54. O poder público incentivará e apoiará tecnicamente os processos associativos de compra e venda em comum de produtos e insumos agropecuários.

(...)

Art. 56. Excepcionalmente, no caso de flagrante estrangulamento no abastecimento, este será realizado pelo Estado em favor da população necessitada.⁸¹⁰

Mais um exemplo: se a Lei Federal nº 12.651/2012 dispõe sobre proteção de vegetação nativa, no Estado de Minas Gerais, a Lei Federal nº 20.922/2013, dispõe sobre política florestal e política de proteção à biodiversidade no Estado, que têm por objetivo, entre outros, promover proteção e conservação de florestas e demais formas de vegetação nativa. Ambas as leis estabelecem restrições ao uso do solo que podem interferir em instituição de qualquer das modalidades de Condomínio de Lotes (áreas de preservação permanente, de uso restrito, de reserva legal *etc.*) e ou impor condutas convencionais a seus condôminos (controle de desmatamento, proibição de uso de fogo, reposição florestal *etc.*). De interesse do Condomínio de Lotes é, também, a regra, preceituada tanto na Lei Federal nº 12.651/2012, art. 19, como na Lei Federal nº 20.922/2013, art. 37, *caput* e parágrafo único, segundo a qual inserção de imóvel rural em perímetro urbano, definido mediante lei municipal, não desobriga proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos, aprovado segundo legislação específica e consoante diretrizes do Plano Diretor.

A essas considerações somam-se as matérias de competência comum (CRFB/1988, art. 23). De sorte que, se, em face da CRFB/1988, art. 23, II, a Lei Federal nº 13.146/2015 institui o Estatuto da Pessoa com Deficiência, no Estado de Minas Gerais e, em assunto de

⁸¹⁰ MINAS GERAIS. *Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994*. Dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento agrícola e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-11405-1994-minas-gerais-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-desenvolvimento-agricola-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 abr. 2022.

interesse de Condomínio de Lotes, a Lei Federal nº 17.248/2007 dispõe sobre preferência, em aquisição de unidades habitacionais populares, para pessoa com deficiência. A apuração poderia avançar, cobrindo as matérias de competência comum, mas fugiria dos objetivos do presente trabalho. Importa, aqui, frisar que, em instituição e convenção de Condomínio de Lotes, é necessário atentar-se para o relacionamento do empreendimento e da vida condominial com a legislação estadual. Isso, porque, apesar de haver relação de paralelismo entre disposições constitucionais dirigidas à União e ao Estado (princípio da simetria), há, entre as esferas federal e estadual da legislação administrativa, sutilezas que podem surpreender empreendedor e condômino desavisados.

11.4 Condomínio de Lotes, legislação administrativa municipal

O pacto federativo atinge seu último grau de aperfeiçoamento, quando a CRFB/1988 estabelece que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, I e II), hipóteses em que, reitera-se, interesses de Condomínio de Lotes, em qualquer de suas modalidades, podem estar envolvidos.

E, mais:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.⁸¹¹

Frise-se que são, sem exceção, matérias que, de uma ou outra maneira e em maior ou menor grau, estabelecem, via legislação administrativa, relações de coordenação e subordinação em todas as fases da vida condominial. Por exemplo, à luz da CRFB, art. 23, III: arrecadação de tributo municipal é tema de interesse de empreendimento que vise a instituir qualquer modalidade de Condomínio de Lotes, bem como de quaisquer de seus condôminos.

⁸¹¹ *Ibidem*.

Criação, organização e supressão de distrito afetam a Condomínio Rural que, porventura, estiver na área distrital (IV). Organização e prestação de serviço público de coleta de lixo (V) é interesse condominial e, no caso do Condomínio Rural, a solução para coleta de lixo deve estar prevista na convenção (v. subseção 3.5.2.1). Tal como dantes, foge do objetivo deste trabalho alinhar caso a caso e esses exemplos são suficientes para se vislumbrar nuances do relacionamento entre Condomínio de Lotes e o modelo brasileiro de federalismo.

No que pertine a Condomínio de Lotes compete ao município ordenar o seu território, tanto urbano como rural, nos termos da CRFB/1988, art. 30, VIII, sendo competência deste a regulação (por leis municipais e pelo plano diretor⁸¹²), aprovação e fiscalização de parcelamento do solo, inclusive os especiais, nos quais se enquadram todas as modalidades e espécies de Condomínios de Lotes, ainda que possuam regimes jurídicos diferenciados quanto à estrutura, organização, gestão, extensão e localização.

11.5 Condomínio de Lotes e competência municipal para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial

À luz da CRFB/1988, compete ao município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII). Esse aspecto do pacto federativo complementa-se pelo fato de que municípios limítrofes poderão ser agrupados, na forma de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, instituídas mediante lei complementar estadual e constituídas para integrar organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, § 3º), a respeito do que se remete o leitor para as seções 6.3 e 6.5.

Importante, agora, é interpretar a disposição constitucional que parece ser, de todas as destinadas a Município, a mais importante, pois, coincidente com o fato de que é no território municipal que se ocorrem as lutas democráticas e se materializam as questões republicanas, compete ao Município promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo – tanto o urbano quanto o rural (CRFB/1988, art. 30, VIII).

11.6 Planejamento e controle do uso do solo urbano

⁸¹² Lei Federal nº 6.766/1979, art. 3º “dispõe que: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.” (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999).

A ideia de planejamento urbano, ou seja, a de que, numa prancheta e de cima para baixo, se pode desenhar a cidade advém da Revolução Industrial promovida, na Europa, a partir do final do sec. XVIII. Escalando a cidade para o papel de protagonista do sentimento de progresso, a transformação tecnológica atraiu para o centro urbano milhões de pessoas, impulsionadas pela possibilidade de transformação social em função de desenvolvimento econômico. Com o êxodo rural vieram expansão desordenada e obras de reforma urbana. Era o sec. XIX, tentando concretizar, na cidade reconstruída para parecer um ‘mundo novo’, o sonho moderno de apagar a miséria e a tristeza do homem.

O sonho terminou no pesadelo da I Guerra Mundial, a era da catástrofe⁸¹³. Imediatamente, emergiu a quimera de que a civilização ocidental do sec. XIX agonizou sob o jugo de máquinas de destruição (avião, tanque, metralhadora etc.) porque era, em si, uma coisa ruim; portanto, valeria a pena tentar começar do zero.⁸¹⁴ O recomeço significou quebrar laços com o passado, apostar no conceito de futuro movido a máquina e reforçar o princípio de que a forma segue a função, cunhado por Louis Sullivan⁸¹⁵, adotado como justificativa para

⁸¹³ Segundo Antônio Carlos de Souza: “Para o historiador inglês Eric Hobsbawm, ‘O Breve Século XX’, considerando os anos que vão ‘da eclosão da Primeira Guerra Mundial ao colapso da URSS’ (p. 15) se subdivide em três partes: A ‘Era da Catástrofe’, que se inicia em 1914 com a Primeira Guerra Mundial, ‘que assinalou o colapso da civilização (ocidental) do século XIX’ (p. 16), caracterizada por uma civilização capitalista, liberal, burguesa, cientificista, eurocêntrica e se fecha com o resultado da Segunda Guerra Mundial (1945). A ‘Era de Ouro’, que vai do imediato pós-Segunda Guerra (1947) até a crise mundial dos meados dos anos setenta (1973), ‘anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável’ (p. 15). ‘O Desmoronamento’, chamada também de ‘decomposição’, ‘incerteza’, ‘crise’, que vai de meados da década de 1970 até o colapso da URSS (início de 1990), onde o mundo ‘entrou num futuro desconhecido e problemático, mas não necessariamente apocalíptico’ (p. 16).”, SOUZA, Antonio Carlos; HOBSBAWM, Eric. Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 2003, 598 p. *Revista de Educação*, p. 169-175, p. 169.

⁸¹⁴ Sb. a crença de que nenhum tributo precisa ser prestado ao passado e que se pode fazer tabula rasa da civilização, v. DALRYMPLE, Theodore. *Nossa cultura... ou o que restou dela*. São Paulo. Realizações. 2015, onde se apresenta como cobaia da “engenharia social parida no conforto das universidades pela elite politicamente correta e progressista”.

⁸¹⁵ Segundo Louis Sullivan, tanto a forma do prédio deve corresponder à sua função, como sua função deve ser percebida por meio de sua forma. SULLIVAN, Louis. *The tall office building artistically considered*. Philadelphia: J.B. Lippincott Co, 1896, p. 208, Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=VqhK36tLX5QC&pg=PA208&lpg=PA208&dq=It+is+the+pervading+law+of+all+things+organic,+and+inorganic,+of+all+things+physical+and+metaphysical,+of+all+things+human+and+all+things+superhuman,+of+all+true+manifestations+of+the+head,+of+the+heart,+of+the+soul,+that+the+life+is+recognizable+in+its+expression,+that+form+ever+follows+function&source=bl&ots=JtqCaEEB2W&sig=ACfU3U3sfTB_OsJf_IexSUo_qa72ejXvGg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiL3O6Uqqj2AhVNHLkGHRKMDsIQ6AF6BAGMEAM#v=onepage&q=It%20is%20the%20pervading%20law%20of%20all%20things%20organic%2C%20and%20inorganic%2C%20of%20all%20things%20physical%20and%20metaphysical%2C%20of%20all%20things%20human%20and%20all%20things%20superhuman%2C%20of%20all%20true%20manifestations%20of%20the%20head%2C%20of%20the%20heart%2C%20of%20the%20soul%2C%20that%20the%20life%20is%20recognizable%20in%20its%20expression%2C%20that%20form%20ever%20follows%20function&f=false. Acesso em: 2 mar. 2022, afirma que: A lei de todas as coisas orgânicas e inorgânicas, de todas as coisas físicas e metafísicas, de todas as coisas humanas e todas as coisas sobre-humanas, de todas as verdadeiras manifestações da cabeça, do coração, da alma, é que a vida se reconhece por sua manifestação, a forma sempre segue a função. Esta é a lei.”; tradução livre do autor para: “*It is the pervading law of all things organic, and inorganic, of all things physical and metaphysical, of all things human*

desenhar o mundo das pessoas comuns, sob a alegação de torná-lo um lugar melhor, entendido como corolário de moderno.

O ‘mundo novo’ foi, então, moldado, industrialmente, por engenheiros sociais, propagadores de postulados ministrados por Walter Gropius, fundador da Bauhaus⁸¹⁶⁻⁸¹⁷, e Le Corbusier.

Sobre a mentalidade de um planejador de cidade, é bom saber que, em 1925, Le Corbusier propôs demolir bairros de Paris para abrir espaço para automóveis. A sugestão, conhecida como Plano Voisin (nome de um “fabricante de aviões e carros de luxo que, após a polida recusa da Citroën e da Peugeot, via com interesse esse projeto de cidade atravessada por autopistas”⁸¹⁸) não prosperou, mas, desde então, projetos semelhantes multiplicaram-se

and all things superhuman, of all true manifestations of the head, of the heart, of the soul, that the life is recognizable in its expression, that form ever follows function. This is the law.”.

⁸¹⁶ Em abril de 1919, na cidade de Weimar, Gropius conclama seus adeptos para quererem construir uma nova forma para o futuro: “Arquitetos, escultores, pintores, todos devemos retornar ao artesanato, pois não existe “arte por profissão”! Não existe nenhuma diferença essencial entre o artista e o artesão. O artista é uma elevação do artesão. (...) Formemos, portanto, uma nova corporação de artesãos, sem a presunção elitista que pretendia criar um muro de orgulho entre artesãos e artistas! Desejemos, imaginemos, criemos juntos a nova construção do futuro, que juntará tudo numa única forma: arquitetura, escultura e pintura que, feita por milhões de mãos de artesãos, se elevará um dia aos céus como símbolo cristalino de uma nova fé vindoura.” GROPIUS, Walter. *O manifesto da Bauhaus de 1919*. Disponível em: <https://www.goethe.de/ins/br/pt/kul/fok/bau/21394277.html>. Acesso em: 2 mar. 2022.

⁸¹⁷ Na Bauhaus, a ideia de que forma segue função foi expressa por Mies van der Rohe, último diretor da escola, na fórmula “menos é mais”.

⁸¹⁸ BARANCY, Olivier. Quando Le Corbusier redesenhou Paris. *Le Monde Diplomatique Brasil*, edição 114, 21 de março de 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/quando-le-corbusier-redesenhou-paris/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

continentes afora. É a era da cidade concebida do avião⁸¹⁹ e transformada em pátio daquilo que Le Corbusier chamou de máquina para morar.⁸²⁰

Sem pesquisa previamente testada – isto é, sem justificativa empírica ou evidência científica sólida e confiável –, a intervenção modernista sobre o solo urbano deu-se, em muitas situações, “por diletantismo, pelo gosto da invenção, pelo epicurismo da ideia”⁸²¹: fachada livre, janelas em fita, pilotis, planta livre, terraço-jardim... cidade desumana... (aço, carros e motocicletas em todos os espaços, ruas desertas, vidro...), instrumento de mudança de qualidade de vida de pessoas sem, entretanto, consulta a elas. Sem querer saber se, vivendo à moda moderna, se sentem felizes. Determinismo arquitetônico e urbanístico com fundamento em behaviorismo, pois, além do ‘novo mundo’, a arquitetura modernista também tentou criar o homem novo da nova sociedade. Se, por meio de condicionamento correto, molda-se o ser humano naquilo que se queira, conforme John Broadus Watson⁸²², então, aposta a engenharia social, é possível manipular seu comportamento por meio do controle do ambiente.

⁸¹⁹ V. CABRAL, Gilberto Flores. Voando sobre o Rio: o avião como inspiração e veículo da invenção do urbanismo corbusiano no Rio de Janeiro (1929-1936). In: 8º Seminário Ducomomo Brasil - Rio de Janeiro (2009) *Cidade moderna e contemporânea: síntese e paradoxo das artes: trabalhos completos*. Rio de Janeiro: Klam Multimídia, 2009. Disponível em: <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2016/01/188.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022, onde, à p. 11, descreve cenas do urbanismo às alturas: “Quando subimos num avião de observação e tornamo-nos pássaro planador sobre todas as baías, (...) quando entramos na intimidade da cidade, quando desvendamos com uma simples olhada todos os segredos que ela escondia tão facilmente do terráqueo a pé. (...) ‘Quando do avião tudo se tornou claro, e apreende-se esta topografia, este corpo tão movimentado e complexo; quando, vencida a dificuldade e, tomados pelo entusiasmo, sentimos nascerem as ideias, penetramos no corpo e no coração da cidade, compreendemos parte do seu destino; quando então, tudo é festa no espetáculo, tudo é alegria em nós, (...), tudo leva ao prazer da criação; quando se é arquiteto e urbanista, com o coração sensível às magnificências naturais, o espírito ávido de conhecer o destino de uma cidade, (...) então, no Rio de Janeiro, cidade que parece desafiar riosamente toda a colaboração humana com a beleza universalmente proclamada, somos possuídos por um desejo violento, louco talvez, de tentar, aqui também, uma aventura humana — o desejo de jogar uma partida a dois, uma partida ‘afirmação-homem’ contra ou com ‘presença-natureza’? (...), quando no Rio tudo está em festa, pois tudo é tão sublime e tão magnífico, quando voou-se longamente de avião como pássaros planadores sobre a cidade, as ideias nos invadem. No avião, peguei meu caderno de desenhos, desenhei à medida que tudo me parecia claro. Exprimi as ideias de urbanismo moderno. E, como me encontrava cheio de entusiasmo, falei aos amigos, expliquei o meu croquis do avião e eis tudo; vou lhes falar do Rio. Vou lhes falar do Rio, por diletantismo, pelo gosto da invenção, pelo epicurismo da ideia.”

⁸²⁰ LE CORBUSIER *Vers une architecture*. 11. ed. Paris: Les Éditions G. Crès et Cie, 1925, p. 73. Disponível em: https://www.mondothèque.be/wiki/images/d/d4/Corbusier_vers_une_architecture.pdf. Acesso em: 4 mar. 2022. Tradução do autor para: “*Une maison est une machine à habiter. [Bains, soleil, eau chaude, eau froide, température à volonté, conservation des mets, hygiène, beauté par proportion. Un fauteuil est une machine à s'asseoir, etc. : Maple a montré le chemin. Les aiguières sont des machines à se laver : Twyford les a créées.]*”: poltrona é máquina de sentar, jarro é máquina de lavar... V. LE CORBUSIER. *Urbanismo*. Trad. Maria Ermantina Galvão. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, onde, à p. 124, LE CORBUSIER inventaria mais um tipo de máquina: “A rua é uma máquina de circular; é uma fábrica cujas ferramentas devem realizar a circulação. A rua moderna é um órgão novo. Urge criar tipos de ruas que sejam equipadas como é equipada uma fábrica.”

⁸²¹ Ver nota anterior.

⁸²² V. WATSON, John Broadus. *Behaviorism*. New York: People’s Institute, 1930, onde, à p. 104, assegura: “Dêem-me uma dúzia de crianças sadias, bem constituídas e a espécie do mundo que preciso para as educar, e eu garanto que, tomando qualquer uma delas ao acaso, prepará-la-ei para se tornar num especialista que eu selecione: um médico, um comerciante, um advogado e sim, até um pedinte ou ladrão, independentemente dos seus talentos, inclinações, tendências, aptidões, assim como da profissão e da raça dos seus ancestrais”, tradução do autor para: “*Give me a dozen healthy infants, well-formed, and my own specified world to bring them up in and I’ll guarantee*

Uma vez que hegemônicos, esses experimentos do urbanismo vertical emergem, em certa medida, no comando constitucional em tela, pois é por meio de controle e planejamento do uso do solo urbano que, no que couber, o Município promoverá adequado ordenamento territorial. Todavia, cabe à hermenêutica constitucional vislumbrar, na aplicação da CRFB/1988, um urbanismo aberto à evolução da vida social pelo qual o desenvolvimento da cidade deva fundar-se na dignidade da pessoa humana. O art. 30, VIII, permite práticas administrativas que podem estimular um urbanismo que, horizontalmente, perceba como a vida se manifesta no bairro, converse com as pessoas e reforce suas comunidades urbanas pela via do planejamento criativo, humano, harmônico e sustentável.

O estudo urbano proposto, em 1961, por Jane Jacobs pode ser inspirador. A começar pelo que ela revela da “natureza peculiar das cidades”, identificada por: - usos de calçadas: segurança, contato e integração entre crianças; - usos de parques de bairro; e, - usos de bairros. Primeira lição:

As ruas das cidades servem a vários fins além de comportar veículos; e as calçadas – a parte das ruas que cabe aos pedestres – servem a muitos fins além de abrigar pedestres. Esses usos estão relacionados à circulação, mas não são sinônimos dela, e cada um é, em si, tão fundamental quanto a circulação para o funcionamento adequado das cidades.⁸²³

Segunda lição:

Os parques de bairro ou espaços similares são comumente considerados uma dádiva conferida à população carente das cidades. Vamos virar esse raciocínio do avesso e imaginar os parques urbanos como locais carentes que precisem da dádiva da vida e da aprovação conferida a eles. Isso está mais de acordo com a realidade, pois as pessoas dão utilidade aos parques e fazem deles um sucesso, ou então não os usam e os condenam ao fracasso.⁸²⁴

Terceira lição:

Vizinhança é uma palavra que passou a soar como um cartão de Dia dos Namorados*. Como conceito sentimental, "vizinhança" é prejudicial ao planejamento urbano. Dá lugar a tentativas de transformar a vida urbana num arremedo da vida em cidades de pequeno porte ou subúrbios. O sentimentalismo suscita atitudes açucaradas, em vez

to take any one at random and train him to become any type of specialist I might select — doctor, lawyer, artist, merchant-chief and, yes, even beggar-man and thief, regardless of his talents, penchants, tendencies, abilities, vocations, and race of his ancestors.”.

⁸²³ JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. Trad. Carlos S. Mendes Rosa; ver. da trad. Maria Estela Heider Cavaleiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 30. Jacobs completa a lição, à p. 48, onde deixa claro que “ruas impessoais geram pessoas anônimas, e não se trata da qualidade estética nem de um efeito emocional místico no campo da arquitetura”.

⁸²⁴ *Ibidem*, p. 69.

de bom senso. Um bairro bem-sucedido é aquele que se mantém razoavelmente em dia com seus problemas, de modo que eles não o destruam. Um bairro malsucedido é aquele que se encontra sobrecarregado de deficiências e problemas e cada vez mais inerte diante deles.⁸²⁵

As lições abrangem diversidade urbana e daquilo de que necessita: usos principais combinados, quadras curtas, prédios antigos; e culminam no seguinte princípio metodológico:

O raciocínio, da mesma maneira que outras atividades, também tem suas estratégias e táticas. Para pensar simplesmente sobre as cidades e chegar a alguma conclusão, uma das coisas principais que se devem saber é que *tipo* de problema as cidades representam, já que todos os problemas não podem ser analisados da mesma maneira. As linhas de raciocínio que possam ser úteis para chegar à verdade dependem não de como nós preferiríamos pensar sobre um assunto, mas sim da natureza do próprio assunto.⁸²⁶

Aceito o caminho, eis a resposta de Jacobs:

Quanto à compreensão das cidades, penso que os modos de reflexão mais importantes sejam estes: 1. Refletir sobre os processos; 2. Usar de indução, raciocinando do particular para o genérico, em vez do contrário; 3. Procurar indícios “não médios” que envolvam uma quantidade bem pequena de coisas, as quais revelem como funciona uma quantidade maior e “média”.

(...)

Por que refletir sobre os processos? Os elementos das cidades – sejam eles edifícios, ruas, parques, distritos, pontos de referência, ou o que forem – podem ter efeitos inteiramente diferentes, de acordo com as circunstâncias e o contexto em que existam. Assim, por exemplo, nada pode ser entendido ou feito de proveitoso quanto à melhoria das moradias se elas forem consideradas abstratamente como “habitação”. As moradias urbanas – existentes ou por existir – são construções específicas e particularizadas, sempre incluídas em processos diversos, específicos, como recuperação de cortiços, formação de cortiços, geração de diversidade, autodestruição da diversidade.⁸²⁷

Aliás, processos urbanos “não são misteriosos, passíveis da compreensão somente por especialistas”, “podem ser compreendidos por quase todo o mundo”⁸²⁸. Daí por que raciocinar por indução: “porque raciocinar no sentido inverso, a partir de generalizações, acaba levando-nos a absurdos”⁸²⁹.

Por que buscar indícios “sem regularidade” que envolvam uma quantidade pequena de coisas? Não há dúvida de que estudos estatísticos abrangentes podem às vezes ter utilidade como mensurações abstratas de tamanhos, amplitudes, médias e medianas disto ou daquilo. Feitas de tempos em tempos, as estatísticas podem mostrar também o que tem acontecido com essas quantidades. Contudo, elas quase nada informam a

⁸²⁵ *Ibidem*, p. 84.

⁸²⁶ *Ibidem*, p. 284.

⁸²⁷ *Ibidem*, p. 291.

⁸²⁸ *Ibidem*.

⁸²⁹ *Ibidem*.

respeito das quantidades que estão funcionando nos sistemas de complexidade organizada. Para saber como as coisas estão funcionando, precisamos ter indícios precisos.⁸³⁰

Quanto ao tema principal, é possível recomendar ao empreendedor que siga os seguintes princípios, pinçados, aqui e ali, da sabedoria de Jacobs. Condomínio de Lotes não floresce sozinho, ele tem que ser negociado com a cidade na qual se insere. Um Condomínio de Lotes é totalmente diferente de outro Condomínio de Lotes e não podem ser imaginados como se fossem o mesmo tipo de criatura. Diante de um Condomínio de Lotes, a cidade não pode sentir-se saqueada, como se dela tivessem tirado tudo e a ela nada fosse dado em troca. Perímetro de Condomínio de Lotes não é fronteira com a cidade; talvez, costura. Condomínio de Lotes não serve para que condôminos se sintam exilados, nem para que se sintam que são percebidos como ameaça. Há uma limitação estética básica sobre o que pode ser feito com Condomínio de Lotes: Condomínio de Lotes pode ou não ser uma obra de arte. Ser humano é difícil e, portanto, qualquer modalidade de Condomínio de Lotes (exceto os Condomínios de Lotes dos sonhos) tem problemas. Condomínios de Lotes difere de cidade em maneiras básicas e uma delas é que cidade é, por definição, cheia de estranhos. A capacidade de um Condomínio de Lotes de ser algo útil para todos está condicionada a ele ser criado por todos. Um Condomínio de Lotes é um imenso laboratório de tentativa e erro, falha e sucesso.

11.7 Parcelamento e ocupação do solo urbano

Sobre parcelamento e ocupação do solo urbano, foi dito alhures que, *para fins de incorporação imobiliária, implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor* (CC/2002, art. 1.358-A, § 3º), é jurdêutica⁸³¹ a expressão *infraestrutura (...) a cargo do empreendedor*. Foi dito, também, que, no tocante a relações de subordinação entre Lei Federal nº 6.766/1979 e Condomínio de Lotes, a distinção que se confere às disposições sobre parcelamento de solo urbano justifica-se pelo fato de que a referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama compreender *lotes* à luz do texto que o concebe, a Lei Federal nº 6.766/1979. Foi dito, ainda, que a sociedade brasileira vem assistindo, desde as últimas décadas do séc. XX, à construção jurídica de uma ordem urbana; seus esteios são a CRFB/1988 e o Estatuto da Cidade/2001. Foi dito, por fim, que, segundo José Afonso da Silva, parcelamento

⁸³⁰ *Ibidem*, p. 292.

⁸³¹ *Jurdêutica* é o exercício da função jushermenêutica cumprida por identificação, em enunciado jurídico, de dêitico. Ou seja, hermenêutica que se realiza a partir da significação ou compreensão que se extrai do suporte físico da norma jurídica, cuja expressão é ambígua e usada em vários sentidos, não se confundindo com meros textos normativos que são apenas os seus suportes físicos (V. seção 4.2).

é *instituição*, configurada por arruamento, loteamento, desmembramento, desdobro de lote e reparcelamento. Tudo isso para evidenciar que, ao longo do trabalho, já se deu atenção cuidadosa a parcelamento de solo urbano, bem como a sua ocupação.

Por todos os exemplos, a seguinte observação sintetiza o tema, lembrando que ancorado no princípio do desenvolvimento sustentável a fim de assegurar, no presente e ao futuro, *ambiente favorável ao bem-estar*, a legislação ambiental estabelece relações de coordenação com a legislação urbanística, pois garantir bem-estar dos habitantes da cidade é, justamente, um dos objetivos do desenvolvimento urbano, política pública municipal. No território urbano, contornos de *relações de coordenação* da legislação urbanística em face do princípio do desenvolvimento sustentável estão, ao amparo da Lei Orgânica Municipal (LOM), delineados em leis orçamentárias, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, Código de Obras, Código de Posturas e legislação esparsa. Tudo sob a égide da CRFB/1988, art. 182.

11.8 Aplicação sistemática do ordenamento pelo poder público jurídico e Condomínio de Lotes

A positivação de Condomínio de Lotes no CC/2002, art. 1.358-A, e na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º, não o conceitua, nem o classifica; traz, apenas, sua previsão geral. Ou seja, trata-se de norma geral⁸³², com relação de coordenação de artigos do CC/2002 pertinentes à matéria em estudo e outras leis e relação de subordinação ao direito urbanístico e ambiental.⁸³³ A sua conceituação, classificação e definição de modalidades decorre da compreensão de sua evolução histórica e da interpretação sistemática da legislação e princípios que lhe são aplicáveis, tarefa realizada nos capítulos 2 a 5 deste trabalho.

Implementação de Condomínio de Lotes requer compreendê-lo no conjunto do sistema jurídico e de sua realidade social e evolução histórica, pois há várias leis que incidem sobre o mesmo fenômeno (conforme Capítulos 6, 7, 8 e 9), assinalando que aquele (o Condomínio de Lotes) passou por longa construção histórico-social, como demonstrado no Capítulo 2.

Para a eficiência e praticidade de sua ordenação e aprovação por Município, o mais adequado é que sejam elaboradas leis municipais estabelecendo seu conceito, suas modalidades e seu rito de aprovação, de modo a garantir segurança jurídica, consensualidade e proteção da

⁸³² BORGES, Alice Maria Gonzalez. Temas do Direito Administrativo atual (estudos e pareceres). Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 88-89.

⁸³³ SILVA, Aurélio Joaquim. O condomínio de lotes à luz do construtivismo lógico-semântico. In: Temas atuais do Direito à luz do construtivismo lógico-semântico. CARVALHO, Paulo de Barros; LINS, Robson Maia (Org.). Londrina: 2018, p. 59-83.

confiança tanto do administrado quanto do administrador. Por isso, ao final deste trabalho formula-se minuta ou proposta de lei municipal para este desiderato.

11.9 Relações de subordinação e coordenação na aplicação da legislação urbanística, ambiental e administrativa e sua incidência sobre Condomínio de Lotes

Como explanado no Capítulo 4, há relação de coordenação e subordinação entre inúmeras leis relativamente a Direito Urbanístico, Ambiental, Civil, Tributário, Agrário, Administrativo e Consumidor. Essas relações podem ocorrer intranormativamente (entre dispositivos de uma mesma Lei) e entre leis diversas. Podem ocorrer, simultaneamente, relações de coordenação e subordinação entre leis diferentes ou entre ramos do Direito diferentes, cuja aplicação e interação normativa deve ser observada tanto em eventual elaboração de lei municipal, quanto em procedimento administrativo de aprovação de Condomínio de Lotes, como meio de evitar litígio, inclusive ações coletivas, como se discorre no Capítulo 13.

11.10 Da elaboração de projetos e da aprovação de Condomínio de Lotes, suas modalidades e da incidência do ordenamento jurídico

Todo Condomínio de Lotes é parcelamento especial do solo organizado sob regime condominial peculiar, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º. Como mencionado alhures, equivoca-se quem pensa tratar-se de condomínio edilício pelo fato de o instituto estar topograficamente posicionado no art. 1.358-A do no CC/2002, integrando o Capítulo VII que corresponde a condomínio edilício.

Os sentidos são atribuídos a partir da facticidade em que está inserido o interprete e respeitados os conteúdos da base do texto. Não se interpreta para compreender, mas se compreende para interpretar, pois a hermenêutica da facticidade inverterá essa relação teleológica entre interpretação e compreensão. A norma será, sempre, resultado do processo de atribuição de sentido a um texto. Este texto, a norma, não subsiste como um ente disperso no mundo.⁸³⁴

Não há interpretação sem relação social. Uma questão de Direito será, sempre, uma questão de fato. O texto (que será norma) deve ser sempre interrogado e trazido para um espaço temporal, para mostrar as potencialidades. Somente, então, compreendido seu sentido, isso

⁸³⁴ STRECK, Lenio Luiz. Ontem os Código; hoje, as Constituições: o papel da hermenêutica na superação do positivismo pelo neoconstitucionalismo. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). Direito Constitucional contemporâneo. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 537.

porque o interprete não pode pensar na lei e nem captar seu sentido sem mergulhar no rio da história, deslizando até o presente de sua aplicação (Gadamer).⁸³⁵

Por isso, nos Capítulos 2 e 3, se procura compreender o fenômeno Condomínio de Lotes e, nos demais Capítulos se enfrenta o desafio de interpretá-lo, conceituá-lo e classificá-lo, partindo da história do instituto, no pensamento jurídico brasileiro, na legislação e na jurisprudência.

Condomínio de Lotes não é condomínio edilício nem na modalidade Quadra Fechada⁸³⁶, pois, nesta, na realidade fática e jurídica, criam-se lotes sem edificação e, por isso, também é forma de parcelamento especial do solo, apesar de seu regime jurídico aproximar-se de condomínio edilício (CC/2002, arts. 1.331 e seguintes, e Lei Federal nº 4.591/1964), no que tange à composição de frações ideais das partes comuns aos seus lotes internos.

Condomínio de Lotes é, portanto, parcelamento especial do solo, em todas as suas modalidades. É especial porque difere do parcelamento do solo convencional ou aberto.⁸³⁷

Por se tratar de parcelamento do solo, ainda que especial, todas as modalidades de Condomínio de Lotes devem submeter-se, em maior ou menor grau, ao regime de elaboração de projetos e aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, de modo que toda instituição de Condomínio de Lotes decorrerá de um ato *inter vivos*, ainda que seja motivado ou se origine de um testamento ou de um inventário judicial ou extrajudicial.

Mesmo quando se tratar de modalidade de Condomínio de Lotes situado na zona rural, seja com finalidade urbana, seja com finalidade rural, deve observar por analogia, em menor ou maior grau, o regime de elaboração de projeto e de aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, em vista das relações de coordenação do ordenamento jurídico, estudadas no Capítulo 4, e conforme exposições contidas nos Capítulos 2, 3, 10 e 12.

Na modalidade Quadra Fechada poder-se-á apresentar projeto urbanístico de parcelamento especial simultaneamente com projetos de edificação ou com incorporação imobiliária nos lotes, seja total ou parcialmente, nos termos da Lei Federal nº 4.591/1964. Diferentemente, na modalidade ou espécie Loteamento Fechado, a aprovação de projetos de edificação ou incorporação imobiliária, só poderão ocorrer após o registro do projeto aprovado desta modalidade de parcelamento do especial no CRI, em garantia dos princípios da continuidade, da publicidade e da segurança jurídica.⁸³⁸

⁸³⁵ *Ibidem*, p. 536.

⁸³⁶ V. subseção 3.9.1.

⁸³⁷ V. capítulos 3, 4 e 5.

⁸³⁸ V. seções e subseções 5.4.4, 5.6 e 5.6.1.

Quanto a áreas institucionais, o poder público pode exigí-las fora do empreendimento, ou contrapartidas razoáveis e proporcionais por meio de, por exemplo, obras públicas a serem executadas em prazo razoável.

Na modalidade Loteamento Fechado, ruas, avenidas, praças e demais áreas públicas internas são sempre áreas públicas⁸³⁹⁻⁸⁴⁰ e serão transferidas para a gestão da Associação de Moradores, sob o regime de concessão ou permissão administrativa.⁸⁴¹⁻⁸⁴² Ruas e avenidas internas devem, nos projetos urbanísticos elaborados e aprovados, articularem-se com o traçado urbano externo, tendo em vista que o futuro pode vir a impor sua abertura e plena integração à cidade.

11.11 Aplicação do princípio da eficiência em procedimento de elaboração e aprovação de projeto de Condomínio de Lotes

O princípio da eficiência é mandamento constitucional, nos termos da CRFB/1988, art. 37, *caput*, e deve ser observado pelas leis infraconstitucionais e pela prática administrativa.

O princípio da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, orienta, segundo José Afonso da Silva, a atividade administrativa, no sentido de conseguir o melhor resultado com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados.⁸⁴³

Pelo princípio da eficiência, busca-se presteza, rendimento funcional e responsabilidade em cumprimento de deveres impostos a todo e qualquer agente público.⁸⁴⁴

Para que haja eficiência no processo de elaboração e aprovação de projetos de Condomínio de Lotes, sugere-se:

⁸³⁹ CC/2002, art. 99, I, dispõe que são bens públicos os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças.

⁸⁴⁰ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 22, dispõe que 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.

⁸⁴¹ TIMM, Luciano Benetti. Reflexões sobre loteamentos fechados. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana. *Novo direito imobiliário e registral*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 66-78.

⁸⁴² Lei Federal nº 6.766/1979, art. 36-A dispõe que 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.

⁸⁴³ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006, p. 337.

⁸⁴⁴ BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 7ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1010.

- a) elaboração de leis municipais conceituando, classificando e definindo modalidades de Condomínio de Lotes, conforme estudado neste trabalho, no exercício do poder-dever de ordenação de seu território;
- b) formação de comissão multidisciplinar municipal para orientação, análise e aprovação de Condomínio de Lotes a fim de conferir eficiência ao procedimento, evitando conflitos e repetições de atos administrativos; formada por técnicos das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e de Urbanismo, ou equivalente, e Procuradoria, essa comissão pode existir sem prejuízo de atribuições regulares de seus membros;
- c) exigência de elaboração de pré-projetos a serem analisados, previamente, pela comissão supramencionada;
- d) existência da fase de pré-qualificação registral, em que o pré-projeto também seja, simultaneamente, analisado pelo Cartório de Registro de Imóveis, como forma de evitar notas devolutivas após toda a fase de aprovação pelo Município;
- e) após as fases anteriores de pré-análise, apresentar-se-á o projeto definitivo; evita-se, assim, maiores custos, demora e insegurança;
- f) fixação de prazo razoável para cada fase, admitida prorrogação por igual período, quando houver complexidade;
- g) tramitação eletrônica dos atos administrativos, tanto quanto possível;
- h) fixação de prazo para anuência metropolitana, quando for o caso; e,
- i) cobrança de taxas ou emolumentos razoáveis pelos entes administrativos pelo trâmite dos requerimentos acima mencionados.

12 CONDOMÍNIO DE LOTES E DIREITO TRIBUTÁRIO

Pontuou-se, no estudo sobre linguagem, que *enunciado jurídico* é a unidade do sistema jurídico. Na composição interna do sistema, enunciados jurídicos, reciprocamente considerados, exercem papéis diferentes, estabelecendo regras de conduta e de estrutura. Sob o ângulo puramente sintático, exibem homogeneidade. São esses os aspectos doutrinários que permitem ao presente trabalho sustentar que a regra de regência do *condomínio de lotes* possui forma idêntica à de demais enunciados jurídicos que compõe o sistema – “homogeneidade sob o ângulo puramente sintático”, tal como ensina Paulo de Barros Carvalho⁸⁴⁵.

Nos planos semântico e pragmático, no entanto, e quando reciprocamente considerados, enunciados jurídicos apresentam heterogeneidade e estabelecem *relações de coordenação* e, em razão de uma completar o sentido da outra⁸⁴⁶, determinam, no interior do sistema jurídico, vínculos horizontais.

Ao longo da argumentação jurídica contida em todos os capítulos deste trabalho, em especial os Capítulos 2, 3, 4, 5 e 6, ressaltando, para os fins conceitual e classificatório, as seções ou tópicos 2.6, 2.9 e 3.9 a 3.14, destaca-se o fato de que o sentido linguístico do disposto no art. 1.358-A do CC/2002 e respectivos parágrafos, bem como do disposto nos §§ 7^a e 8^o do art. 2^o da Lei Federal nº 6.766/1979, é o que regra o ato de instituição de Condomínio de Lotes, em suas modalidades ou espécies, já demonstrado nos Capítulos 2 e 3, e cujos enunciados de mencionados dispositivos legais estabelecem, entre si e com as demais normas e regras do ordenamento jurídico, em razão da matéria, *relações de coordenação e subordinação*.⁸⁴⁷

Também merece análise o sentido do *caput* do art. 1.358-A do CC/2002 complementa-se, em razão da forma, por *relações de coordenação* com o Código de Defesa do Consumidor (CDC), o Processo Coletivo (v. capítulo 13) e o Direito Tributário, que será estudado neste Capítulo 12.

Portanto, aplicação – técnica hermenêutica, por excelência – de critérios de ordens semântica e pragmática à regra de regência de Condomínio de Lotes permite encontrar *relações de coordenação* entre o instituto e legislação cível, consumerista e tributária, ressaltando que, dependendo da modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, haverá diferenças na incidência da legislação tributária.

⁸⁴⁵ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 143.

⁸⁴⁶ CARVALHO, Aurora Tomazini. *Curso de teoria geral do direito*, op. cit. p. 644.

⁸⁴⁷ Relações de coordenação e subordinação em Condomínio de Lotes: v. seções 4.3 e 4.4.

Procedeu-se, alhures, à conceituação e classificação de Condomínio de Lotes⁸⁴⁸, que possuem reflexos no Direito Tributário, pois qualificação jurídica do solo provocará ocorrência de fatos geradores diferenciados e com consequências distintas, como se verá.

Em síntese, como já explanado, Condomínio de Lotes é um parcelamento do solo especial, urbano ou com finalidade urbana, e classifica-se nas espécies ou modalidades: a) Quadra Fechada; e, b) Loteamento Fechado, cada qual com regime jurídico específico (V. seções ou tópicos 2.4.5, 2.9 e 3.5 a 3.14). Pode dar-se, também, no perímetro rural, com finalidade rural ou com finalidade urbana, apenas sob a modalidade Loteamento Fechado (V. seções ou tópicos 3.13, 3.13.1 e 3.13.2). O traço comum entre todos eles é possuírem organização sob forma de condomínio peculiar e gestão associativa (V. seções ou tópicos 2.6, 2.7 e 29), devendo, em todas as modalidades passar por aprovação de município, ente federativo que tem competência para ordenar o seu território. A diferença essencial é que, na modalidade ou espécie Quadra Fechada, prepondera disposições normativas de condomínio edilício e, no Loteamento Fechado, prepondera disposições normativas de parcelamento do solo urbano e demais disposições da legislação urbanística e ambiental.

O presente Capítulo estuda, a seguir, relações de coordenação entre Condomínio de Lotes e legislação tributária, nos casos dos seguintes tributos: - IPTU; - ITBI; e ITR, a partir da teoria da regra-matriz tributária de incidência, conforme doutrina de Paulo de Barros Carvalho.

12.1 Direito Tributário e linguagem

Os enunciados jurídicos tributários por meio dos quais veiculam-se as regras de IPTU, ITR e ITBI têm organização interna de proposição hipotética “em que se enlaça determinada consequência à realização condicional de um evento, da forma ‘ $p \rightarrow q$ ’”, conforme explica Paulo de Barros Carvalho, acrescentando que, “verificando-se a ocorrência do fato ‘F’, deve ser a conduta obrigatória, por parte de ‘S’, de cumprir a prestação ‘P’ em favor de ‘S’” – obra de legislador.⁸⁴⁹

Paulo de Barros Carvalho encontra, nas “normas tributárias” – expressão que o presente trabalho traduz para enunciado jurídico –, dois subconjuntos, a saber: “(i) as unidades que dizem, propriamente, com o fenômeno da percussão impositiva; e (ii) aquelas que estipulam diretrizes gerais ou fixam providências administrativas para imprimir operatividade

⁸⁴⁸ Sobre modalidades e espécies de Condomínio de Lotes: v. seções 3.4 e 3.14.

⁸⁴⁹ CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 684.

a tal pretensão”⁸⁵⁰. Dessas circunstâncias, Paulo de Barros Carvalho extrai o conceito de regra-matriz de incidência tributária, nos seguintes termos:

São poucas as pertencentes ao primeiro subdomínio, ou seja, as que definem a incidência tributária, conotando os eventos de possível ocorrência e prescrevendo os elementos da obrigação de pagar. Pode-se até afirmar que existe somente uma para cada figura tributária, acompanhada por numerosas regras de caráter funcional. Ora, é firmado nessa base empírica que passo a designar “norma tributária em sentido estrito” àquela que assinala o núcleo do impacto jurídico da exação. E esta, exatamente por instituir o âmbito de incidência do tributo, é denominada “norma-padrão” ou “regra-matriz de incidência tributárias”.⁸⁵¹

É com essa diretriz que se passa ao estudo dos supramencionados impostos.

12.2 Condomínio de Lotes e pressupostos constitucionais e legais da regra matriz de IPTU e ITR: da teoria ou critério para diferenciação entre imóvel urbano e rural

Definir a regra matriz de incidência do IPTU (imposto predial e territorial urbano) e do ITR (imposto territorial rural), o primeiro de competência do Município, e o segundo de competência da União, passa pela definição de imóvel urbano e rural.

O problema da definição de imóvel urbano e rural já fora estudado nas seções ou tópicos 3.5, 3.9, 3.13, 3.13.1 e 3.13.2 deste trabalho, sob os aspectos do direito agrário, urbanístico e tributário, o que fora crucial para a qualificação jurídica do solo e classificação das modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes.

Para a definição de imóvel urbano e rural existem as teorias da localização ou situação e da destinação ou utilização, conforme já abordado nas seções 3.5 e 3.9.

Regra-matriz de incidência é norma jurídica de conduta.⁸⁵² O critério que a distingue das demais normas é seu conteúdo deôntico: prescreve que deve ser, em virtude de ocorrência de determinado fato lícito, a relação jurídica mediante a qual o sujeito passivo tem o dever (obrigatório) de recolher certa soma em dinheiro para o sujeito ativo (Estado ou pessoa eleita por lei), que tem o direito subjetivo de exigí-la.

Regra-matriz de incidência é norma geral e abstrata. O antecedente da regra-matriz é constituído por critérios construídos a partir da leitura do texto do direito positivo, os quais, na

⁸⁵⁰ *Ibidem*, p. 687.

⁸⁵¹ *Ibidem*.

⁸⁵² CARVALHO, *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 684.

sua integridade conceptual, definem um acontecimento futuro. Os elementos componentes do antecedente são denominados critério material (verbo + complemento), critério espacial, critério temporal e critério pessoal (sujeito que deve praticar a ação denotada pelo verbo).⁸⁵³

Denomina-se critério espacial o conjunto de noções produzidas na mente a respeito de local de acontecimento futuro descrito em antecedente de regra-matriz de incidência. As circunstâncias espaço-temporais são condições gnosiológicas, sem as quais o sujeito cognoscente não consegue situar os fatos, nem os perceber em sua sucessão.

A CRFB/1988 prescreve a regra de estrutura que deverá ser obedecida para a positivação das cadeias normativas jurídico-tributárias e, com maior ou menor grau de determinação, prescreve o critério espacial possível das regras-matrizes de impostos.

O principal elemento definatório do critério especial possível do IPTU é que o imóvel seja urbano ou que tenha destinação urbana.

A palavra ‘urbana’ (e flexões) é vaga e ambígua, apresentando, no uso ordinário da linguagem, diversos sentidos. Como qualquer palavra, manifesta uma conotação e uma denotação. Pode ser utilizada para referir-se a um atributo da propriedade ou como relação entre ela e o local onde se insere. Na primeira acepção, diremos que propriedade é urbana se dotada de urbanidade, apresentando características típicas de cidade *etc.* No segundo, dir-se-á que é propriedade urbana a localizada na zona urbana, ou seja, inserida em cidade ou em local com características próprias da cidade.⁸⁵⁴

A classe conotada por imóvel rural tem sua classe-complemento por imóvel urbano. Da mesma forma que o conjunto conotado por zona urbana tem como conjunto-complemento a classe denotada por zona rural.⁸⁵⁵

Na linguagem comum, a palavra ‘rural’ pode ser compreendida como relativo a ou próprio do campo; campestre; agrícola, rústico; aquele que se ocupa da vida agrícola; campesino, lavrador, enfim, o termo campo define-se como terreno amplo ou extenso destinado à agricultura ou às pastagens.

A definição conotativa de cidade trouxe um elemento esclarecedor: a destinação que se dê ao imóvel. Desse modo, podemos afirmar que, na linguagem natural, uma possível conotação de imóvel urbano seja assim formulada: aquele utilizado ou destinado para abrigar

⁸⁵³ DERZI, Misabel de Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro. *Do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 99.

⁸⁵⁴ PINCELLI, Eduardo Pugliese. Pressupostos constitucionais para a construção do critério espacial da regra-matriz do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IPTU, aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 150-151.

⁸⁵⁵ *Ibidem*, p. 150.

atividades próprias de cidade, tais sejam: culturais, mercantis, industriais, financeira, recreativas, turísticas *etc.*⁸⁵⁶

A construção dos limites do conceito da palavra ‘urbana’ deve partir do Texto Constitucional. No art. 156, I, estabelece a competência ao Município para instituir o imposto predial e territorial urbano. No §1º do art. 156, estabelece a possibilidade da progressividade do IPTU, em razão de localização e uso do imóvel. Ora, ao permitir a progressividade do IPTU de imóveis urbanos pela sua localização e uso, a CRFB/1988 está, como critério residual, admitindo a destinação ou uso para os fins de regra de incidência do IPTU no território do Município.

O ITR está previsto no art. 153, VI, da CRFB/1988, que dispõe que compete à União instituir impostos sobre propriedade territorial rural. No §4º do art. 153, a CRFB/1988 dispõe que ITR será progressivo e terá alíquotas fixadas de forma a desestimular manutenção de propriedade improdutiva. Assim, a CRFB/1988, ao determinar progressividade de ITR acaba por inserir no conceito a destinação rural do imóvel para ser enquadrado como tal e não somente sua localização, pois sentido e finalidade de produtividade imóvel está diretamente relacionado ao conceito imóvel rural.

Por outro lado, a CRFB/1988 não afirmou que IPTU devesse situar-se em zona urbana do Município, apenas expressou a competência deste para instituir “imposto predial e territorial urbano” (CRFB/1988, art. 151, I). A palavra ‘território’ não é sinônima de zona ou perímetro, sendo mais ampla que estes. Território é todo o espaço do Município e subdivide-se em zonas urbana e rural. Então, IPTU pode incidir sobre imóvel que, em zona rural, tenha destinação urbana.

Em ‘território’ estão incluídas tanto a zona urbana como a zona rural, sendo aquela expressão mais ampla que estes e, por isso, não se pode dizer que a CRFB/1988 tenha adotado a teoria da localização ou situação para definição e diferenciação entre imóveis urbanos e rurais, como se posicionam alguns juristas, dentre os quais Eduardo Pugliese Pincelli⁸⁵⁷, em que pese a valiosa contribuição doutrinária dos mesmos.

O critério adotado pela Constituição Federal não difere, a nosso ver, do adotado pelo CTN, pelo qual a regra geral é o da localização/situação, não excluído o critério da destinação/finalidade previsto no Estatuto da Terra⁸⁵⁸, pois, na expressão “imposto territorial

⁸⁵⁶ *Ibidem*, p. 150-151.

⁸⁵⁷ PINCELLI, Eduardo Pugliese. Pressupostos constitucionais para a construção do critério espacial da regra-matriz do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). *IPTU, aspectos jurídicos relevantes*. São Paulo: Quartier Latin, 2002, p. 125-160.

⁸⁵⁸ Lei Federal nº 4.504/1964, art. 4º, I e II.

urbano” inclui-se tanto os imóveis com destinação urbana localizados no perímetro urbano como no perímetro rural, desde que haja destinação ou finalidade urbana, uma vez que território é termo que inclui zona urbana e zona rural.

O critério da localização/situação é importante e facilmente auferível, pois basta estar na zona urbana ou de expansão urbana, definida no plano diretor ou em lei municipal para definir imóvel urbano; contudo, existem imóveis situados na zona rural com destinação urbana, e por isso, houve alteração do artigo 3º, caput, da Lei 6.766/1979, pela redação dada pela Lei Federal nº 9.785, de 1999, incluindo a categoria da zona de urbanização específica, a ser definida no plano diretor ou a ser criada por lei municipal, e se incluem nessa categoria o solo urbanizável ou de interesse urbanístico especial fora do perímetro urbano, onde se localizarão imóveis com destinação urbana na zona rural, e onde incidirá o IPTU.

Compatibilizam-se, portanto, disposições do Estatuto da Terra (art. 4º, I e II), LPU (art. 3º, caput)⁸⁵⁹ e CTN (arts. 32, *caput*, c/c § 2º do art. 32). Assim, os critérios da localização ou situação ou destinação ou finalidade não são excludentes, mas devem ser interpretados sob o prisma da coordenação, na legislação urbanística, agrária e tributária. O que não se pode admitir é abuso de direito ou a fraude à lei para se evitar a adequada incidência de normas e princípios de retromencionadas disciplinas jurídicas.

No perímetro urbano, não se pode admitir Condomínio de Lotes com destinação rural, pois foge à função social da cidade atividade rural, admitindo-se, excepcionalmente estas áreas; também, não se pode, na zona rural, Quadra Fechada, espécie anômala de condomínio edilício e modalidade de Condomínio de Lotes, pois sua função refere-se à zona urbana e não à zona rural cujo espaço territorial não se encontra urbanificado.

Assim, desde que não haja o abuso de direito ou a fraude à lei, pode, excepcionalmente, ocorrer imóveis com destinação rural no perímetro urbano, sob incidência de ITR; e imóveis com destinação urbana no perímetro rural, submetido a IPTU.

É para coibir abuso de direito⁸⁶⁰ e fraude à lei⁸⁶¹, que, no perímetro urbano, o Poder Público municipal tem o poder-dever, nos termos do § 4º do art. 182, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, nos termos do Estatuto da Cidade⁸⁶², exigir de proprietário

⁸⁵⁹ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 3º: “Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.”.

⁸⁶⁰ CC/2002, art. 187, que dispõe que também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

⁸⁶¹ CC/2002, art. 166, VI, que estabelece que é nulo o negócio quando tiver por objetivo fraudar lei imperativa.

⁸⁶² Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CRFB/1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, de cobrar IPTU progressivo no tempo⁸⁶³ e, para esse fim, pode, nestas circunstâncias, de ofício, transmutar a finalidade e natureza do imóvel de rural para urbano, e cobrar IPTU, pois, compete a este ordenar o seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII).

Realizado este último procedimento de transmutação, de ofício, da natureza do imóvel rural localizado no perímetro urbano, em abuso de direito e fraude à lei, com fim meramente especulativo ou subutilização, bastará notificar o proprietário e comunicar o INCRA para os fins cadastrais e passar a cobrar o IPTU, que, nesse caso, terá fim de arrecadação e extrafiscal.

Esta teoria de classificação e diferenciação entre imóveis urbanos e rurais, que admite a teoria da destinação ou finalidade, de forma residual, tem reflexos no Direito Agrário, no Direito Urbanístico e no Direito Tributário, possuindo este último, além de caráter fiscal de arrendação de tributos, o papel extrafiscal de contribuir com a função social da propriedade, tanto em âmbito urbano, quanto rural.

Conclui-se, portanto, que a *função social de imóvel localizado na zona rural* é, em regra, ter finalidade ou destinação rural e, excepcionalmente, finalidade ou destinação urbana; a *função social de imóvel localizado na zona urbano* é ter, em regra, finalidade ou destinação urbana e, excepcionalmente, finalidade ou destinação rural. Por isso, para *distinção entre imóvel urbano e rural*, a teoria da localização ou situação do imóvel é a regra e a teoria da destinação ou finalidade é a exceção, mas, não são excludentes.

Excesso, abuso do direito ou fraude, no exercício do direito à definição e classificação de imóvel rural e urbano, pelo critério residual da destinação ou finalidade, é vedado pelo ordenamento jurídico⁸⁶⁴, que possui mecanismos corretivos e punitivos na esfera administrativa, tributária e urbanística, tais como imposto progressivo, parcelamento compulsório⁸⁶⁵ etc., como acima mencionado.

A análise do ITR será realizada de forma mais detalhada no tópico 12.4, abaixo.

12.3 Condomínio de Lotes e pressupostos constitucionais e legais da regra matriz de ITBI

⁸⁶³ Lei Federal nº 10.257/2001, arts. 7º e 8º.

⁸⁶⁴ Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º, VI, “e”, que dispõe que a política urbana tem como uma das diretrizes gerais a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

⁸⁶⁵ Lei Federal nº 10.257/2001, art. 5º, que dispõe que lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

O Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) tem como fato gerador tanto a transmissão onerosa, a qualquer título, de propriedade, domínio útil ou direitos reais, exceto os de garantia, sobre imóveis, por natureza ou acessão física, quanto a cessão onerosa de direitos relativos à aquisição dos referidos bens.

A CRFB/1988 estabelece que:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição.

O fato gerador deduz-se de qualquer ato ou contrato oneroso de que resulte transmissão de propriedade de bem imóvel, ou de direito a ele relativo, sujeitos à transcrição na forma da lei. Por exemplo: registro de escritura pública de compra e venda, pura ou condicional. No caso do Condomínio de Lotes, é dever do registrador observar, na qualificação, os princípios que regem sua atividade.⁸⁶⁶ A ele compete fiscalizar quitação de tributos devidos por força do ato que lhe é apresentado, exigindo certidão de quitação previdenciária e verificando pagamento do imposto de transmissão.

Vale o mesmo para os demais atos ou contratos onerosos de que resulte transmissão da propriedade de bem imóvel, ou de direito a ele relativo, tais como: - adjudicação judicial, quando não decorrente de sucessão hereditária; - escritura pública de dação em pagamento; e, - instituição e cessão de direito real de promitente comprador de imóvel. Da mesma forma, no caso de: - arrematação, em hasta pública administrativa ou judicial; - instituição ou renúncia de usufruto; - permuta de imóveis e dos direitos a eles relativos; e, - tornas ou reposição consistentes em imóveis, decorrentes de divisão para extinção de condomínio sobre imóvel e de dissolução de sociedade conjugal, quando condômino ou cônjuge receber quota-parte material com valor maior do que o de sua quota ideal, caso em que incide ITBI sobre a diferença.

⁸⁶⁶ A saber, princípios da: - prioridade; - legalidade; - especialidade subjetiva; - especialidade objetiva (exigindo verificar: - perfeita descrição do imóvel; - coincidência entre descrição e aquilo que está mencionado na matrícula; - necessidade de prévia averbação de construção; e, - necessidade de prévia retificação do imóvel, nos termos do art. 213 da Lei Federal nº 6.015/1973); - unitariedade da matrícula; - continuidade; e, - disponibilidade, exigindo verificar existência ou não de impedimento para a alienação do imóvel, como indisponibilidade de bens averbada, inalienabilidade, incomunicabilidade ou ônus que impeçam alienação (hipoteca do SFH, penhora em execução fiscal da União, hipoteca cédular *etc.*).

Não incide ITBI sobre transmissão de bens e direitos, nos seguintes casos: - incorporação a patrimônio de pessoa jurídica, em realização de capital; - fusão, incorporação, cisão ou extinção de pessoa jurídica; e, - retrovenda, retrocessão ou pacto de melhor comprador.

O devedor do imposto é o adquirente do imóvel.

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, sob o rito dos recursos especiais repetitivos – STJ, REsp 1937821 C542542155056494311, Relator Ministro Gurgel de Faria – estabeleceu três teses relativas ao cálculo do Imposto sobre ITBI, em operação de compra e venda de imóvel, que figuram no Tema nº 1.113, a saber:

1) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação;

2) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (artigo 148 do Código Tributário Nacional – CTN);

3) o município não pode, previamente, arbitrar base de cálculo de ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido de forma unilateral.

Eis a ementa de referida decisão do STJ, REsp 1937821 C542542155056494311, cujo Relator fora o Ministro Gurgel de Faria:

EMENTA TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS (ITBI). BASE DE CÁLCULO. VINCULAÇÃO COM IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU). INEXISTÊNCIA. VALOR VENAL DECLARADO PELO CONTRIBUINTE. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. REVISÃO PELO FISCO. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE. PRÉVIO VALOR DE REFERÊNCIA. ADOÇÃO. INVIABILIDADE.

1. A jurisprudência pacífica desta Corte Superior é no sentido de que, embora o Código Tributário Nacional estabeleça como base de cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) o “valor venal”, a apuração desse elemento quantitativo faz-se de formas diversas, notadamente em razão da distinção existente entre os fatos geradores e a modalidade de lançamento desses impostos.

2. Os arts. 35 e 38 do CTN dispõem, respectivamente, que o fato gerador do ITBI é a transmissão da propriedade ou de direitos reais imobiliários ou a cessão de direitos relativos a tais transmissões e que a base de cálculo do tributo é o “valor venal dos bens ou direitos transmitidos”, que corresponde ao valor considerado para as negociações de imóveis em condições normais de mercado.

3. A possibilidade de dimensionar o valor dos imóveis no mercado, segundo critérios, por exemplo, de localização e tamanho (metragem), não impede que a avaliação de mercado específica de cada imóvel transacionado oscile dentro do parâmetro médio, a depender, por exemplo, da existência de outras circunstâncias igualmente relevantes e legítimas para a determinação do real valor da coisa, como a existência de

benfeitorias, o estado de conservação e os interesses pessoais do vendedor e do comprador no ajuste do preço.

4. O ITBI comporta apenas duas modalidades de lançamento originário: por declaração, se a norma local exigir prévio exame das informações do contribuinte pela Administração para a constituição do crédito tributário, ou por homologação, se a legislação municipal disciplinar que caberá ao contribuinte apurar o valor do imposto e efetuar o seu pagamento antecipado sem prévio exame do ente tributante.

5. Os lançamentos por declaração ou por homologação se justificam pelas várias circunstâncias que podem interferir no específico valor de mercado de cada imóvel transacionado, circunstâncias cujo conhecimento integral somente os negociantes têm ou deveriam ter para melhor avaliar o real valor do bem quando da realização do negócio, sendo essa a principal razão da impossibilidade prática da realização do lançamento originário de ofício, ainda que autorizado pelo legislador local, pois o fisco não tem como possuir, previamente, o conhecimento de todas as variáveis determinantes para a composição do valor do imóvel transmitido.

6. Em face do princípio da boa-fé objetiva, o valor da transação declarado pelo contribuinte presume-se condizente com o valor médio de mercado do bem imóvel transacionado, presunção que somente pode ser afastada pelo fisco se esse valor se mostrar, de pronto, incompatível com a realidade, estando, nessa hipótese, justificada a instauração do procedimento próprio para o arbitramento da base de cálculo, em que deve ser assegurado ao contribuinte o contraditório necessário para apresentação das peculiaridades que amparariam o quantum informado (art. 148 do CTN).

7. A prévia adoção de um valor de referência pela Administração configura indevido lançamento de ofício do ITBI por mera estimativa e subverte o procedimento instituído no art. 148 do CTN, pois representa arbitramento da base de cálculo sem prévio juízo quanto à fidedignidade da declaração do sujeito passivo. 8. Para o fim preconizado no art. 1.039 do CPC/2015, firmam-se as seguintes teses: a) a base de cálculo do ITBI é o valor do imóvel transmitido em condições normais de mercado, não estando vinculada à base de cálculo do IPTU, que nem sequer pode ser utilizada como piso de tributação; b) o valor da transação declarado pelo contribuinte goza da presunção de que é condizente com o valor de mercado, que somente pode ser afastada pelo fisco mediante a regular instauração de processo administrativo próprio (art. 148 do CTN); c) o Município não pode arbitrar previamente a base de cálculo do ITBI com respaldo em valor de referência por ele estabelecido unilateralmente. 9. Recurso especial parcialmente provido.⁸⁶⁷

Município não pode mais arbitrar, previamente, valor de imóvel, nem utilizar planta de valores de IPTU como base de cálculo de ITBI, mas, em lei municipal, em garantia e aplicação dos *princípios da boa-fé, da eficiência administrativa e da praticidade*, pode prever, para o órgão competente, elaboração periódica de planta de referência de valores dos imóveis para ser utilizada por adquirente de imóvel e pelo próprio ente federativo ao recusar valor declarado de má-fé e, nestes casos, aplicar obrigações acessórias (CTN, art. 113, §2º)⁸⁶⁸, por exemplo, multa de até o limite de 100% do imposto devido por declaração de valor destoante do de mercado.

⁸⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.937.821 C542542155056494311, Relator Ministro Gurgel de Faria. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalt/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032022-Base-de-calculo-do-ITBI-e-o-valor-do-imovel-transmitido-em-condicoes-normais-de-mercado--define-Primeira-Secao.aspx>. Acesso: 15 mar. 2022.

⁸⁶⁸ CTN, art. 113, dispõe que obrigação tributária é principal ou acessória; dispõe, também, no art. 113, § 2º, que a obrigação acessória decorre da legislação tributária e tem por objeto as prestações, positivas ou negativas, nela previstas no interesse da arrecadação ou da fiscalização dos tributos.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal decidiu, no dia 11.02.21, por unanimidade, ao julgar o Recurso Extraordinário em Agravo nº 1.294.969 (STF – Tema 1124), com repercussão geral, que fato gerador de ITBI somente ocorre com efetiva transferência de propriedade imobiliária, o que se dá com registro da propriedade em Cartório de Imóveis. Este será o momento de prova de cumprimento da prestação. Esse entendimento do STF decorre da interpretação do que estabelece o artigo 1.227 do CC/2002: “Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por ato entre vivos, só adquirem com o registro no cartório de registro de imóveis dos referidos títulos”. Ainda, no mesmo diploma, o artigo 1.245 estabelece que “transfere-se entre vivos a propriedade mediante o registro do título translativo no cartório de registro de imóveis”, e seu inciso I reforça que, “enquanto não se registrar o título translativo, o alienante continua a ser havido como dono do imóvel”.

Eis a Ementa da retromencionada decisão do STF - ARE 1294969 RG / SP - São Paulo - Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo, Relator Ministro Luiz Fux:

Ementa

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. TRIBUTÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. IMPOSTO SOBRE TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS - ITBI. FATO GERADOR. COBRANÇA DO TRIBUTO SOBRE CESSÃO DE DIREITOS. IMPOSSIBILIDADE. EXIGÊNCIA DA TRANSFERÊNCIA EFETIVA DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA MEDIANTE REGISTRO EM CARTÓRIO. PRECEDENTES. MULTIPLICIDADE DE RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ENTENDIMENTO CONSOLIDADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL DOTADA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO CONHECIDO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO DESPROVIDO.

Decisão

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes. No mérito, por unanimidade, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria. Não se manifestou o Ministro Gilmar Mendes. Ministro LUIZ FUX Relator

Tema

1124 - Incidência do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) na cessão de direitos de compra e venda, ausente a transferência de propriedade pelo registro imobiliário.

Tese

O fato gerador do imposto sobre transmissão intervivos de bens imóveis (ITBI) somente ocorre com a efetiva transferência da propriedade imobiliária, que se dá mediante o registro.⁸⁶⁹

⁸⁶⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1294969 RG / SP** - São Paulo, Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral11542/false>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Especificamente, quanto a Condomínio de Lotes, incidência de ITBI sobre cada uma das modalidades será analisada juntamente com o IPTU.

12.4 Condomínio de Lotes e base de cálculo de IPTU e ITBI

Dependendo da modalidade de Condomínio de Lotes, IPTU e ITBI incidirão de forma diferente.

A qualificação jurídica do solo resulta em sua classificação⁸⁷⁰ e, em função dessa classificação, será diferente o fato gerador⁸⁷¹ para os fins de incidência de IPTU.

Conforme Paulo de Barros Carvalho, a mesma norma pode incidir sobre acontecimentos diferentes, produzindo, com isso, fatos jurídicos distintos. Paralelamente, normas diferentes podem incidir sobre o mesmo suporte fático, engendrando também fatos juridicamente diversos.⁸⁷²

Cabe, agora, estudar incidência de IPTU e ITBI sobre cada uma das modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes e respectiva base de cálculo de incidência.

12.4.1 Condomínio de Lotes *stricto sensu* (Quadra Fechada): do IPTU e do ITBI

Quadra Fechada é modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes que se circunscreve a uma quadra ou gleba com dimensões de um loteamento aberto ou convencional. Equipara-se a condomínio edilício (CC2002, arts. 1.331 a 1.358-A; Lei Federal nº 4.591/1964), preponderando, destarte, nesta espécie de Condomínio de Lotes as disposições legais relativas a condomínio edilício, em vistas de relações de coordenação e subordinação entre normas e regras do ordenamento jurídico (V. seções ou tópicos 3.6 e 3.7) e da qualificação jurídica do solo urbano (V. seções ou tópicos 4.3 e 3.4) , pois, tal modalidade Condomínio de Lotes circunscreve-se a uma quadra ou gleba urbanificada, como demonstrado nas seções ou tópicos 2.4.5 a 2.9 e seções ou tópicos 3.5 a 3.9.1.

É espécie de Condomínio de Lotes onde não há loteamento propriamente dito, com abertura de novas vias (ruas ou avenidas). Nesta espécie ou modalidade, não ocorre arruamento, nem conjunto de quadras de lotes. A Quadra Fechada, enquanto modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, assemelha-se a uma forma de desdobramento ou desmembramento, mas com via de passagem interna, infraestrutura condominial e controle de acesso por portaria

⁸⁷⁰ Sobre qualificação e classificação jurídica do solo: v. seção 3.7.

⁸⁷¹ CTN, art. 114, dispõe que fato gerador da obrigação principal é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência.

⁸⁷² CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*, op. cit., p. 160.

Esta espécie ou modalidade pode ocorrer, por exemplo, quando se institui Condomínio de Lotes dentro de uma quadra de loteamento previamente aprovado. Nesse caso, os antigos lotes são unificados e redivididos em lotes com previsão de via interna em fração ideal aos lotes do Condomínio instituído, mediante prévia aprovação de município e registro em Cartório de Imóveis competente.

Se a área não se localizar em loteamento já aprovado, sua instituição deverá ser precedida de prévia aprovação de parcelamento do solo e referida gleba, com dimensões de uma quadra, deve situar-se na zona urbana do Município, nunca zona rural, ainda que com destinação urbana, pois não se trata de gleba ou região urbanificada (V. seções ou tópicos 2.4.5 a seção 2.9 e seções ou tópicos 3.5 a 3.9.1).

Retromencionada modalidade pode instituir-se, destarte: - por lotes em estrutura condominial de uma Quadra Fechada; ou, - por lotes vinculados a edificações projetadas ou a serem construídas, inclusive sob regime de incorporação imobiliária.⁸⁷³

Como, em regra, tratar-se-á de quadra de loteamento previamente aprovado ou a ser aprovado, nesta hipótese, não se imporá transferência de áreas institucionais para finalidade pública a município, podendo ocorrer contrapartidas razoáveis e proporcionais a serem exigidas pelo Poder Público municipal em vista do impacto urbanístico mensurado.

Na Quadra Fechada, vias internas e áreas de lazer ou de convivência farão parte da fração ideal de cada unidade e sobre essas frações ideais incidirão IPTU e ITBI, uma vez que compõem a base de cálculo destes impostos. Assim, IPTU e ITBI incidirão sobre os valores dos lotes e correspondentes frações ideais que os integrarão, compostas por todas as áreas internas, tais como vias de passagem e áreas comuns de lazer e de circulação.

12.4.2 Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Urbana ou de Expansão Urbana: do IPTU e do ITBI

No presente trabalho, inventariaram-se as modalidades de Condomínio de Lotes, no Capítulo 3, em especial nas tópicos ou seções 3.4 a 3.14. Entre essas modalidades, tem-se o Loteamento Fechado localizado em Zona Urbana ou de Expansão Urbana (V. subseção 3.9.2). Nesta modalidade de Condomínio de Lotes, vias, ruas, avenidas e demais espaços públicos contidos no interior do empreendimento são públicos com concessão ou permissão de uso concedida a associação dos condôminos e, portanto, tanto IPTU quanto ITBI incidirão apenas

⁸⁷³ V. subseção 5.6.1.

sobre cada lote adquirido no qual não conterà fração ideal dessas áreas públicas, que serão geridas por referida associação.⁸⁷⁴

Portanto, em Loteamento Fechado (e nas suas subespécies) não incidirão IPTU e ITBI sobre os terrenos correspondentes a áreas de públicas (vias internas, áreas verdes, praças e áreas de convivência) e, nesses casos, tais áreas não compõem a fração da propriedade de cada condômino (lote), pois são públicas, transferidos, por concessão administrativa, à associação de moradores ou condomínio apenas seu cuidado e manutenção.

12.4.3 Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação urbana: do IPTU e do ITBI

Esta modalidade de Condomínio de Lotes fora estudada nas tópicos ou seções 3.5, 3.8 e 3.13.2 deste trabalho, para os quais remetemos o leitor.

Cumpre assinalar, como já mencionado, que a função social de imóvel localizado em zona rural é, em regra, ter finalidade ou destinação rural e, excepcionalmente, finalidade ou destinação urbana; a função social de imóvel localizado em zona urbana é, em regra, ter finalidade ou destinação urbana e, excepcionalmente, finalidade ou destinação rural. Por isso, para a distinção entre imóvel urbano e rural, a teoria da localização ou situação do imóvel é regra e a teoria da destinação ou finalidade é exceção, mas, não são excludentes.

Na seção 12.2 do presente capítulo, analisam-se os pressupostos constitucionais e legais da regra matriz do IPTU e ITR, relativamente a Condomínio de Lotes, concluindo-se que, em zona rural, se o imóvel tiver destinação urbana incidir-se-á IPTU em vista do critério ou teoria da destinação para os fins de definição e diferenciação entre imóvel urbano e rural. Assim, tanto a IPTU, quanto a ITBI, aplica-se a mesma regra de pagamento deste tributo, tal como analisado na seção anterior.

12.5 Pressupostos constitucionais e legais da regra matriz do ITR

⁸⁷⁴ Lei Federal nº 6.766/1979, art. 36-A e respectivo parágrafo único, que dispõe: “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.” (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Na seção 12.2 realizou-se análise abrangente da regra-matriz de IPTU e ITR, abordando-se, principalmente, as teorias e critérios que diferenciam imóvel urbano de rural, tendo-se concluído que se utiliza tanto o critério da localização ou situação do imóvel, quanto o da destinação ou finalidade, não sendo estes critérios excludentes, em que pese este último ser residual.

A seguir, abordar-se-á ITR, no direito positivo brasileiro.

Estabelece a CRFB/1988 que compete à União instituir imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR).⁸⁷⁵

O Constituinte originário fixou que:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VI - propriedade territorial rural.

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas e não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.⁸⁷⁶

Em 19-12-2003, a Emenda Constitucional nº 42 reformou o texto, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

(...)

VI - propriedade territorial rural.

(...)

§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*:

I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel.⁸⁷⁷

⁸⁷⁵ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, *op. cit.*, art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: (...) VI - propriedade territorial rural. (...) § 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

⁸⁷⁶ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, *op. cit.*, acesso em: 21 mai. 2021.

⁸⁷⁷ BRASIL. *Emenda constitucional nº 42*, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/emc%2042-2003?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

A regra do inciso I, por um lado, desestimula manutenção de propriedade improdutiva, razão pela qual o contribuinte deve cuidar para que a propriedade rural cumpra sua função social, sob pena de desapropriação, nos termos da Lei Federal nº 8.629/1993. Integrada à recente trajetória da agricultura brasileira, iniciada na década de 1970, a regra permite à República, deixando a condição de importador de alimentos, reduzir o preço da cesta básica e atuar no agronegócio mundial. Segundo a EMBRAPA, “hoje, se produz mais em cada hectare de terra, aspecto importantíssimo para a preservação dos recursos naturais”⁸⁷⁸. Por outro, o inciso I do art. 153 da CRFB/1988 tem o condão de inibir, tanto invasão, armada ou não, de propriedade particular, produtiva e cumpridora de sua função social, quanto vandalismo, pois, muitas vezes em nome de uniões camponesas clandestinas, chega-se a manter funcionários em cárcere privado.⁸⁷⁹ Incorre na pena do art. 161 do Código Penal (detenção, de um a seis meses, e multa) quem invade, com violência a pessoa ou grave ameaça, ou mediante concurso de mais de duas pessoas, terreno ou edifício alheio, para o fim de esbulho possessório.

A regra do inciso II é caso de imunidade tributária. Propriedade de pequena gleba rural produtiva não constitui fato gerador de ITR, desde que explorada pelo proprietário e que este não possua outro imóvel rural ou urbano.⁸⁸⁰ O critério quantitativo de tamanho da gleba rural está disciplinado pela Lei Federal nº 9.393/1996, que dispõe sobre Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), da seguinte forma:

Art. 2º Nos termos do art. 153, § 4º, *in fine*, da Constituição, o imposto não incide sobre pequenas glebas rurais, quando as explore, só ou com sua família, o proprietário que não possua outro imóvel.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, pequenas glebas rurais são os imóveis com área igual ou inferior a:

I - 100 ha, se localizado em município compreendido na Amazônia Ocidental ou no Pantanal mato-grossense e sul-mato-grossense;

II - 50 ha, se localizado em município compreendido no Polígono das Secas ou na Amazônia Oriental;

⁸⁷⁸ EMBRAPA. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília/DF: Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 21 mai.2021. Para aprofundamento da matéria, ver.: Embrapa. *Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira*. Brasília: Embrapa, 2018, disponível em: <https://www.embrapa.br/documents/10180/9543845/Vis%C3%A3o+2030+-+o+futuro+da+agricultura+brasileira/2a9a0f27-0ead-991a-8cbf-af8e89d62829>. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸⁷⁹ CRFB/1988, art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

⁸⁸⁰ A CRFB/1988 não especifica o requisito de imunidade. Limita-se a dizer que proprietário de pequena gleba rural não pode possuir “outro imóvel”. O presente trabalho adota a solução do art. 183 da CRFB/1988, segundo o qual “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”.

III - 30 ha, se localizado em qualquer outro município.⁸⁸¹

Avaliação das áreas apontadas pelos incisos do art. 2º da Lei Federal nº 9.393/1996 demanda informações sobre a realidade fundiária brasileira. À luz do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os estabelecimentos agropecuários cobrem 351 milhões de hectares, sendo que cerca de: - 12 % têm menos do que 1 ha; - 38 %, entre 1 a 10 ha; e, - 31 %, de 10 a 50 ha. Os dados permitem afirmar que, pelo menos, 50 % dos estabelecimentos agropecuários não geram ITR.⁸⁸² Essa é uma das razões pelas quais o montante da arrecadação oriunda de ITR é insignificante. As demais são, dentre as principais: - caráter auto declaratório do tributo, que induz o contribuinte a subestimar o Valor da Terra Nua (VTN), que desconsidera o valor de mercado da propriedade rural, e a superestimar investimentos, área de preservação ambiental e grau de utilização; - alíquotas, com intervalo de valores que varia de mínima extremamente baixa (0,03 %) à máxima irrealista e inaplicável (20 %), fixadas com base em área total do imóvel e Grau de Utilização (GU, relação entre área efetivamente utilizada e área aproveitável), incapaz de, como quer a CRFB/1988, desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; - defasagem do Índice de Lotação Agropecuária/1980; - inexistência de um índice de produtividade agrícola, permitindo que área plantada improdutiva seja considerada produtiva. Diante do quilate dessas distorções, o presente trabalho propõe melhorias: - adoção de nova base de cálculo, substituindo o Valor da Terra Nua (VTN) pelo Valor Total do Imóvel Rural (VIR); - atualização do Índice de Lotação Agropecuária; e, - criação de índices mínimos de produtividade agrícola.

Retomando o fundamento constitucional, compete à União instituir ITR, cujo fato gerador é propriedade, domínio útil ou posse de ‘imóvel rural’, instituto cuja delimitação conceitual é tarefa árdua.

A Lei Federal nº 4.504/1964 encontra a ruralidade de imóvel na destinação, nos seguintes termos:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua **qualquer que seja a sua localização** que se **destina** à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial,

⁸⁸¹ BRASIL. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.507-1997?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸⁸² IBGE. Censo agro 2017. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_estabelecimentos_agropecuarios.pdf. Acesso em: 07 mai.2021

quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada.⁸⁸³
(Grifei.)

Diz a Lei Federal nº 5.172/1966 que é o imóvel localizado fora de zona urbana de município, tal como se vê:

Art. 29. O imposto, de competência da União, sobre a propriedade territorial rural tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, como definido na lei civil, localização **fora da zona urbana do Município**.⁸⁸⁴
(Grifei.)

Da mesma forma, a Lei Federal nº 9.393/1996, nos seguintes termos:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, **localizado fora da zona urbana do município**, em 1º de janeiro de cada ano.⁸⁸⁵
(Grifei.)

O Decreto nº 4.382/2002, que, regulamentando tributação, fiscalização, arrecadação e administração de ITR e referindo-se a ‘imóvel localizado fora da zona urbana do município’, permite interpretar como rural gleba localizada em zona de expansão urbana. Eis o que dispõe o Decreto nº 4.382/2002:

Art. 2º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, **localizado fora da zona urbana do município**, em 1º de janeiro de cada ano (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, art. 1º).⁸⁸⁶ (Grifei.)

⁸⁸³ BRASIL. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.504-1964?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸⁸⁴ BRASIL. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.172-1966?OpenDocument. Acesso em: 10 out. 2021.

⁸⁸⁵ BRASIL. *Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996*. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.393-1996?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸⁸⁶ BRASIL. *Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002*. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%204.382-2002?OpenDocument. Acesso em: 2 abr. 2022.

A Instrução Normativa (IN) SRF nº 256/2002, que dispõe sobre normas de tributação relativas a ITR, também adota a fórmula ‘fora da zona urbana do município’, tal como se segue:

Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado **fora da zona urbana do município**, em 1º de janeiro de cada ano.⁸⁸⁷ (Grifei.)

A Instrução Normativa INCRA nº 82/2015, que dispõe sobre procedimentos para atualização cadastral, no Sistema Nacional de Cadastro Rural, inovando ao dizer que imóvel rural está localizado em zona rural ou em interior de perímetro urbano, apresenta o seguinte “conceito de imóvel rural”:

Art. 6º Imóvel rural é a extensão contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada **em zona rural ou em perímetro urbano**.⁸⁸⁸ (Grifei.)

À falta de consenso legislativo, o STJ decidiu, no REsp nº 1.112.646 – SP (2009/0051088-6), Rel. Min. Herman Benjamin, o seguinte, que, de resto, acompanha jurisprudência do STJ, reconhecendo a aplicabilidade do art. 15 do DL 57/1966 como critério delimitador da incidência tributária sobre imóveis:

O art. 32, § 32, do CTN adota o critério da localização do imóvel e considera urbana a área definida na lei municipal, desde que observadas pelo menos duas das melhorias listadas em seus incisos. Ademais, considera-se também nessa situação o imóvel localizado em área de expansão urbana, constante de loteamento aprovado, nos termos do § 2º, do mesmo dispositivo.

Ocorre que o **critério espacial do art. 32 do CTN não é o único** a ser considerado. O DL 57/1966, recepcionado pela atual Constituição como lei complementar (assim como o próprio CTN), **acrescentou o critério da destinação do imóvel, para delimitação das competências municipal (IPTU) e federal (ITR).**

(...)

Assim, não incide IPTU, mas sim o ITR, sobre o imóvel localizado na área urbana do Município, desde que, comprovadamente, seja utilizado em exploração extrativa, vegetal, agrícola, pecuária ou agroindustrial.⁸⁸⁹

⁸⁸⁷ BRASIL. Instrução normativa SRF nº 256, de 11 de dezembro de 2002. Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Receita Federal. Disponível em:

<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137#:~:text=IN%20SRF%20n%C2%BA%20256%2F2002&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20de%20tributa%C3%A7%C3%A3o,Rural%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs>. Acesso em: 27 abr. 2022.

⁸⁸⁸ BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 82/2015. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 2 abr. 2022.

⁸⁸⁹ STJ, REsp nº 1.112.646 – SP (2009/0051088-6), Rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6061473/recurso-especial-resp-1112646-sp-2009-0051088-6/stj/relatorio-e-voto-12194897>. Acesso em: 2 abr. 2022.

É proibido parcelamento de gleba rural (“desmembrado ou dividido”) em áreas de tamanho inferior à do módulo ou fração mínima de parcelamento, nos termos da Lei Federal nº 5.868/1972, art. 8º, c/c Lei Federal nº 4.504/1964.

Até a Lei Federal nº 6.766/1979, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) aprovava projeto de loteamento de gleba rural (próprio para lavoura ou pecuária) objetivando “urbanização ou formação de sítios de recreio”, conforme Lei Federal nº 4.504/1964, art. 61, § 2º.

O ponto requer duas reflexões: sobre procedimento de descaracterização de gleba rural e sobre transição entre urbano e rural, a expansão urbana.

Descaracterização de gleba rural obedece à Instrução Normativa Incra nº 82/2015. Ocorre quando, independentemente de sua localização, se em zona rural ou dentro dos limites do perímetro urbano, gleba rural perde sua destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial. A Instrução Normativa Incra nº 82/2015 preceitua que:

Art. 19. Quando o imóvel perder a destinação que o caracterizava como rural, nos termos do Capítulo III, deverá ser providenciada a atualização cadastral, que corresponderá às operações de:

I - cancelamento de cadastro, no caso de descaracterização da área total cadastrada; ou

II - atualização cadastral da área remanescente, no caso de descaracterização de área parcial.⁸⁹⁰

Portanto, admite-se, em relação à área de gleba rural, descaracterização total ou parcial. O INCRA possui atribuição apenas cadastral, declarativa. A competência de verificar se, no plano material, imóvel é urbano ou rural é de município, nos termos do art. 30, VIII, da CRFB/1988. Compete a município, de ofício ou a requerimento de interessado, emitir certidão constando se dado imóvel é urbano ou rural.

Em caso de descaracterização de área total de imóvel, procedido o cadastro de descaracterização, o INCRA envia ofícios a interessado, cartório de registro de móveis e município de localização da área. No caso de parte dele, haverá atualização da área remanescente no Sistema Nacional de Cadastro Rural.

⁸⁹⁰ BRASIL. Instrução Normativa INCRA nº 82/2015. Dispõe sobre os procedimentos para atualização cadastral no Sistema Nacional de Cadastro Rural. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=282479>. Acesso em: 2 abr. 2022.

12.5.1 Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação rural: do ITR e do ITBI

Conforme demonstrado no Capítulo 3, especificamente na tópico ou seção 3.13.1, é juridicamente possível implantação de Condomínio de Lotes de Glebas Rurais, cuja destinação seja rural, obedecida a fração mínima do parcelamento do solo rural, definida em Lei e que varia de região para região, no território nacional. Deverá ter finalidade rural: agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial (Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra -, art. 4º, I, II e III).⁸⁹¹

Retromencionados empreendimentos devem ser, previamente, aprovados por município, que possui competência para ordenar seu território, seja em zona urbana, seja em zona rural (CRFB/1988, art. 30, VIII)⁸⁹².

Sobre tais parcelamentos, por estarem localizados em zona rural e por terem destinação rural, pagar-se-á ITR.

As estradas internas de tais condomínios rurais deverão ser públicas (estradas municipais) e deverão possuir dimensões e larguras adequadas para circulação de pessoas, automóveis, caminhões, máquinas *etc.*, com concessão ou permissão de uso para que associação dos condôminos promova sua manutenção. Deverão ser abertas matrículas de tais estradas municipais em nome do Município e sobre elas não incidirão ITR, nem ITBI.

⁸⁹¹ Lei Federal nº 4.504/1964, art. 4º: I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; II – “Propriedade Familiar”, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros; III – “Módulo Rural”, a área fixada nos termos do inciso anterior.

⁸⁹² A Lei Federal nº 10.257/2001, art. 40, § 2º, dispõe que o plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

13 CONDOMÍNIO DE LOTES E TUTELA JURISDICIONAL

O fenômeno jurídico Condomínio de Lotes⁸⁹³ pode ser observado sob os aspectos internos e externos de sua regulação, como descrito nas subseções 2.4.2 e 5.4.2.

Sob os aspectos internos do fenômeno Condomínio de Lotes, tem-se: - relações jurídicas entre condôminos ou proprietários de lotes ou unidades imobiliárias, que são relações jurídicas individuais, tais como relações de vizinhança (CC/2002, arts. 1.277 a 1.313); - responsabilidade civil, em caso de dano ou ato ilícito interpessoal (CC/2002, arts. 186 a 188 e arts. 927 a 954); e - relações obrigacionais pessoais, visando a adimplemento de contribuições associativas para manutenção interna *etc.*, cujo não pagamento pode representar enriquecimento sem causa vedado pelo direito (CC/2002, art. 884 a 886). Essas relações jurídicas, aqui denominadas internas, são individuais e, em face de litígio, devem ser solucionadas pela via do processo civil comum ou ordinário (ações sob rito e dinâmica do Código de Processo Civil brasileiro).

As relações jurídicas externas dizem respeito a Condomínio de Lotes como instituto regulado pelo sistema jurídico. Seu planejamento, aprovação e estruturação devem observar o conjunto de princípios e regras do sistema jurídico, funcionalizados pelo princípio da função social da propriedade (CRFB/1988, arts. 5º, XXIII, 170, III, 182, *caput* e § 2º), conforme estudado em Capítulos anteriores.⁸⁹⁴ Não observância de alguns dos princípios e regras ordenadores do Condomínio de Lotes, sob suas várias modalidades e espécies⁸⁹⁵, em seu aspecto externo, ou seja, em sua estruturação orgânica, institucional e implementação, poderá ensejar tutela jurisdicional coletiva, por meio dos instrumentos processuais existentes no microsistema do processo coletivo brasileiro.

A seguir, estuda-se a tutela jurisdicional coletiva do Condomínio de Lotes, sob a aspecto externo⁸⁹⁶, compreendido conforme conceitos, modalidades ou espécies apresentados nos Capítulos 2 e 3 e aplicação do conjunto de princípios e regras atinentes ao instituto (Capítulos 5 a 12).

O propósito do presente capítulo é, diante disso, discorrer sobre a teoria geral dos direitos coletivos relacionados a Condomínios de Lotes e as correspondentes ações coletivas.

⁸⁹³ Para os fins da presente pesquisa, Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, urbano ou com finalidade urbana, e classifica-se nas espécies ou modalidades: a) Quadra Fechada; e, b) Loteamento Fechado, cada qual com regime jurídico específico. Ver subseção 2.4.5 a seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14.

⁸⁹⁴ V. seção 5.1. deste trabalho.

⁸⁹⁵ Sobre conceito e classificação de Condomínio de Lotes, ver subseção 2.4.5 a seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14.

⁸⁹⁶ Condomínio de Lotes, sob o aspecto externo, refere-se à sua estruturação orgânica, institucional e implementação, que ensejará tutela jurisdicional coletiva, se houver ofensa a dispositivos legais do ordenamento jurídico que lhe incide. Ver Capítulos 5 a 12.

13.1 Microssistemas jurídicos, Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva

O ordenamento jurídico abriga, ao lado de códigos, microssistemas jurídicos.⁸⁹⁷

Microssistema e descodificação são, em regra, abordados no Direito Civil, origem dessas técnicas. No entanto, existe microssistema nos Direito do Trabalho, Notarial e Registral Ambiental, Tributário, Administrativo, Agrário e Urbanístico, onde se insere o instituto do Condomínio de Lotes, que também se insere em outros instrumentos normativos e institutos, tais como o Condomínio em Edificações (Lei Federal nº 4.591/1964), Estatuto da Cidade *etc.*

898

Ao lado de conjunto de leis extravagantes, que se aglutinam em microssistemas, existem Códigos, que são polos de sistematização e interpretação de leis especiais, juntamente com a CRFB/1988, instrumento unificador do ordenamento jurídico. Muitos instrumentos legais e normativos pertencem, ao mesmo tempo, a vários microssistemas jurídicos, em vista da interdisciplinaridade do direito. Desse modo, leis ambientais pertencem, ao mesmo tempo, ao microssistema urbanístico (uma vez que ambiente se classifica em ambiente natural, construído e cultural⁸⁹⁹); leis urbanísticas e ambientais pertencem ao microssistema do Direito Notarial e Registral, pois são instrumentos de hermenêutica e aplicação desse ramo jurídico.

Microssistemas representam o policentro do direito contemporâneo, com vários centros de poder a exigir harmonização sistemática: Constituição (prevalente), Código Civil e leis especiais. Pensar em recodificar significa uma função residual aos Códigos que não seja fechada em si mesma, função que contribua para a harmonização de valores jurídicos comuns na elaboração de novos microssistemas. Essa ordem de ideias pode ser transportada para o Código de Brasileiro de Defesa do Consumidor como elemento harmonizador do microssistema da tutela coletiva⁹⁰⁰ e, também, para o Código Civil, no que tange à previsão do Condomínio de Lotes (CC/2002, art. 1.358-A), como harmonizador da legislação urbanística e ambiental que lhe é incidente, bem como das leis municipais que regulam essas matérias.

Condomínio de Lotes insere-se no ramo do Direito Urbanístico, cujo tema é interdisciplinar com Direito Civil, Constitucional, Ambiental, Administrativo, Tributário e do

⁸⁹⁷ SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 45-58.

⁸⁹⁸ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 47-48.

⁸⁹⁹ Ambiente classifica-se em: a) ambiente natural; b) ambiente artificial ou construído; e, c) ambiente cultural, conforme ensina José Afonso da Silva. V: SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21-23.

⁹⁰⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 48.

Consumidor, como já demonstrado. O instituto está inserido no CC/2002, que é norma geral, como meio de sua sistematização, em vista do que se entende por recodificação⁹⁰¹ do direito, bem como na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º, que é lei especial integrante do microssistema do Direito Urbanístico.

Várias relações jurídicas ocorrem da fase de elaboração de projeto de Condomínio de Lotes à de aquisição de lote por consumidor, destinatário final de produto de empreendimento imobiliário e urbanístico⁹⁰², que, previamente, passa por etapas de aprovação pelo poder público e, posteriormente, por estruturação e realização de obras de infraestrutura por empreendedor, conforme previsto no projeto aprovado. Sobre essas relações jurídicas incidem inúmeras leis e microssistemas, dentre os quais, além do urbanístico e ambiental, os relativos a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O valor dos Códigos, nos ordenamentos jurídicos atuais, está em enunciar princípios, cláusulas gerais⁹⁰³ e regras visando a harmonizar legislação infraconstitucional com objetivos da Carta Magna e direitos fundamentais nela estatuídos. A diáspora legislativa causada por complexidade e velocidade do mundo moderno necessita desse anteparo para melhor direcionar atuação cotidiana de legislador e aplicador do direito.⁹⁰⁴

A importância da normatização de princípios e cláusulas gerais está, justamente, na flexibilidade, na “mietezza”, que permite rápida adaptação do direito a múltiplas realidades sociais sem necessidade de ruptura de tecidos jurídicos. O direito positivo robuste-se com essas normas de tecitura aberta, incentivadoras de modelos de previsibilidade jurídica, do que com rígidos Códigos-regra.⁹⁰⁵

Microssistema caracteriza-se por tratar de matéria específica, dotada de particularidades técnicas e importância que justificam organização autônoma. Não se incompatibiliza com cláusulas gerais ou princípios; traz, mesmo, os seus próprios,

⁹⁰¹ AMARAL, Francisco. *Direito civil: introdução*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 220-234. SCHREIBER, Anderson. *Manual de direito civil contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 45-58.

⁹⁰² CDC - Lei Federal nº 8.078/1990, art. 3º, § 1º, segundo o qual produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

⁹⁰³ *Cláusulas gerais* são proposições normativas cuja hipótese de fato (*fattispecie*), em virtude de sua ampla abstração e generalidade, pode disciplinar um amplo número de casos, conferindo ao intérprete maior autonomia na sua função criadora. Ver: AMARAL, Francisco. *Direito Civil. Introdução*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 161-163.

⁹⁰⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 70-71.

⁹⁰⁵ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 71. ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il diritto mite: diritti, giustizia*. Torino: Einaudi, 1992.

internamente, como necessidade intrínseca de organização e ordenação de sua matéria.⁹⁰⁶ Proteção de direitos coletivos e disponibilização de instrumentos para esse fim tornaram-se exigência constitucional, colocando-se entre direitos e garantias fundamentais (CRFB/1988, art. 5^a, XXXV), sendo que, em diversas situações, Condomínio de Lotes pode vir a ensejar ações coletivas, como se discorrerá, a seguir.

Diversos diplomas legais regem o processo coletivo, no Brasil. Quanto a aspectos processuais, os mais importantes são o CDC e a LACP, que integram a chamada jurisdição civil coletiva. A CRFB/1988 cuida dos princípios que regem o processo coletivo (art. 5^o, *caput*, I, XXXV, LXX, LXXIII, 19, 127, 170, 225 *etc.*). Outras leis infraconstitucionais também se referem a processo coletivo, tais como as Leis Federais nº 4.717/1965 (LAP); nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa); nº 8.884/1994 (Infração à ordem econômica); nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) *etc.*⁹⁰⁷

Uma ação coletiva pode substituir várias ações individuais, permitindo melhor atuação do Judiciário, além de proporcionar maior segurança jurídica, pois evitam-se julgados conflitantes. A ação coletiva permite substituição da atomização das ações pela molecuração dos conflitos. O processo coletivo atua como instrumento de mediação de conflitos sociais⁹⁰⁸ e não apenas como instrumento de solução de lides, evita banalização de demandas em decorrência de sua fragmentação e confere peso político mais adequado a ações coletivas.⁹⁰⁹

Para Michele Taruffo, existem dois modelos de tutela jurisdicional de direitos coletivos. Um modelo seria o da *Verbandsklage* alemã, adotado, principalmente, na Europa Continental (exceto em países escandinavos). Outro, o das *Class Actions*, de origem norte-americana, amplamente difundido no Brasil e no Canadá e recepcionado em países da Europa continental como Suécia, entre outros. Este último modelo é o que, reconhecidamente, tem maior influência e difusão em ordenamento que adota demandas coletivas.⁹¹⁰ No entanto, há quem aduza que existem três modelos de tutela coletiva de direitos: Ação de Classe Estadunidense, Reparação Coletiva Europeia e Ação Civil Pública Ibero-Americana, cujo

⁹⁰⁶ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 71.

⁹⁰⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 71-72.

⁹⁰⁸ O processo coletivo possibilita mediação de conflitos, não só, mas especialmente quando ocorre termo de ajustamento de conduta, homologado pelo Judiciário.

⁹⁰⁹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 70. WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 891.

⁹¹⁰ TARUFFO, Michele. *Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*. Torino: Giappichelli, 2003, p. 53-66.

paradigma é a ação civil pública brasileira.⁹¹¹ O estudo do direito comparado serve como cotejo das grandes linhas, para indicar a matriz de pensamento e direcionar aplicação de princípios e regras jurídicos, indo além da mera comparação de institutos, já que extrai da lógica de ordenamentos alienígenas solução de problemas jurídicos que se apresentam, segundo raízes locais.⁹¹² No entanto, esses pontos de direito comparado são noticiados, aqui, como contribuição para uma visão abrangente, mas seu estudo foge ao objeto da presente pesquisa.

13.2 Condomínio de Lotes e relação entre direito material e processual

Embora processualistas preocupem-se em separar direito processual de direito material, com o objetivo de dar autonomia àquele, não se pode negar que processo é instrumento e, como tal, destina-se à realização de algo – o direito material. Processo e direito existente não caminham necessariamente juntos.⁹¹³ É possível que relação processual termine sem juiz emitir provimento sobre a situação da vida trazida à sua apreciação. Mas afirmação de direito, de relação jurídica substancial, constitui elemento imprescindível do processo.⁹¹⁴

Referências a direito material são fundamentais para o processual, numa verdadeira relação de continente e conteúdo, pois direito processual não cria direito material; limita-se a aplicá-lo, coercitivamente, se e quando necessário.⁹¹⁵

A técnica processual adequada à tutela de um direito deve ser pensada a partir do exato conhecimento da relação material, sendo o conhecimento do direito material pressuposto para o estudo do direito processual.⁹¹⁶ O processo, como mecanismo estatal de prestação de tutela jurisdicional, deverá ser disciplinado em conformidade com a relação de direito material.⁹¹⁷

A relação de direito material estudada, aqui, diz respeito a Condomínio de Lotes, suas modalidades e espécies, e ações coletivas que visam à tutela de direito coletivo *lato sensu*, podendo ser de conhecimento ou de execução.

⁹¹¹ FORTES, Pedro. *Os três modelos de tutela coletiva de direitos: ação de classe estadunidense, reparação coletiva europeia e ação civil pública ibero-americana*. Disponível em: www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/340929/os-tres-modelos-de-tutela-coletiva-de-direitos. Acesso em: 09 abr. 2022.

⁹¹² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 56. FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 34.

⁹¹³ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 79.

⁹¹⁴ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, 9-12.

⁹¹⁵ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.

⁹¹⁶ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Direito e processo: influência do direito material sobre o processo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 19.

⁹¹⁷ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 32.

Pode-se afirmar existência de um direito material difuso, coletivo e individual. Embora seja possível afirmar existência de um direito material difuso e coletivo, é a pretensão que indica, na hipótese concreta, qual a categoria de direito cuja tutela está sendo pleiteada.⁹¹⁸

Anteriormente ao estudo do processo e de sua exteriorização, por meio do procedimento, deve-se delimitar qual é, exatamente, o bem que reclama proteção. Não há como imaginar procedimento neutro, sem atenção à relação de direito material. A ideia de um único procedimento capaz de regular todas as situações de direito substancial é fruto da tentativa de isolar o processo do direito material.⁹¹⁹

Pretensão é conceito eminentemente processual, consistente em afirmação de direito material lesado ou ameaçado. Antes de existir processo, antes de autor de ação deduzir, em juízo, pedido, não se há que falar em pretensão, mas em conflito de interesses (conceito sociológico, metajurídico, de lide, formulado por Carnelluti), que pode ensejar pretensão (lide, mérito, pedido) ou não, se for solucionado ou, ainda, se o autor submeter à apreciação do Judiciário apenas parte do conflito (nesse caso, só importará para o processo aquilo que for pedido). O que importa para os fins de tutela jurisdicional é o que autor da demanda coletiva traz para o processo e que forma seu objeto litigioso.⁹²⁰

Por isso, enquadra-se, a seguir, o direito material relativo a Condomínio de Lotes à classificação ternária dos direitos coletivos *lato sensu*.

13.3 Condomínio de Lotes e direitos coletivos

Inicialmente, cumpre assinalar que, pela doutrina brasileira, no que pertine à tutela coletiva, as palavras interesse e direito são utilizadas como sinônimos, pois, a partir do momento que passam a ser amparados pelo direito, interesse assume o mesmo *status* de direito, desaparecendo qualquer razão prática e, mesmo, teórica para busca de diferenciação ontológica entre aqueles termos.⁹²¹

⁹¹⁸ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 78.

⁹¹⁹ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 31-32; LOPES-TAPIA, Yolanda de Lucchi. *La tutela jurisdiccional civil de los intereses de consumidores y usuarios*. Madrid: Edisofer S. L. Libros Jurídicos, 2005, p. 31; MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. São Paulo: RT, 2018, p. 46-56.

⁹²⁰ ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil*. 12. ed. v. 1. São Paulo: RT, 2008, p. 479; PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 78-79; WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 891.

⁹²¹ WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 880. No mesmo sentido: FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos*

Eurico Ferraresi⁹²² classifica, a partir de doutrina de Ada Pellegrini Grinover⁹²³, interesse público como interesse à ordem pública, à segurança pública; enfim, o interesse de que todos compartilham. Entre interesse público e privado, situar-se-iam os interesses ou direitos difusos e coletivos em sentido estrito. Moralidade administrativa e patrimônio público pecuniário caracterizar-se-iam como interesses gerais da coletividade – interesse público, portanto, uma vez não são direitos difusos e coletivos, segundo essa classificação. Sempre que se refere a direitos difusos e coletivos em sentido estrito, segundo esta classificação, utiliza-se os termos *supraindividual* ou direitos de grupo. Para os direitos gerais de toda a coletividade, como direito à segurança pública, empregam o termo *metaindividual*.⁹²⁴ Por sua vez, interesses ou direitos individuais homogêneos entendem tratar-se de direitos individuais, os quais podem ser defendidos por intermédio de ações coletivas, desde que preenchidos determinados requisitos.

É importante atentar para o fato de que, segundo esta classificação, os instrumentos processuais do processo coletivo utilizados para a defesa dos denominados *interesses ou direitos supraindividuais* (difusos, coletivos e individuais homogêneos) são os mesmos utilizados que para a defesa dos *interesses e direito metaindividuais* (interesse público, ordem pública, moralidade administrativa), entre os quais a ação civil pública e a ação popular.

Eurico Ferraresi observa que o legislador brasileiro foi fortemente influenciado pelo direito italiano no qual categorias de direitos coletivos e direitos difusos encontram-se em território cinzento, a meio caminho entre o público e o privado, sendo constantemente referidas como *interessi diffusi* e *interessi collettivi* até mesmo por sua aproximação, por vezes, ao que se entende por *interessi legittimi*.⁹²⁵

Aplicação da classificação prevista no CDC, art. 81, parágrafo único, I, II e III, a Condomínio de Lotes é de suma importância, uma vez que o CDC integra e colmata o microsistema do processo coletivo e, independentemente de diferenciação entre direitos supra

processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 35-37; DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 87-93; PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 76-77.

⁹²² FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 35.

⁹²³ GRINOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (coord.). *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 30.

⁹²⁴ SOUZA, Miguel Teixeira de. *A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos*. Lisboa: Lex, 2003, p. 32. Miguel Teixeira de Souza entende que “em contraste com carácter supraindividual dos interesses difusos, os interesses públicos são interesses metaindividuais”.

⁹²⁵ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 91.

individuais e direitos metaindividuais, as técnicas processuais aplicáveis mais adequadas e eficazes à sua proteção são as mesmas, quais sejam, as do processo coletivo. Estes instrumentos processuais serão estudados na seção 13.7 e respectivas subseções.

Delimitação de direitos como difusos, coletivos ou individuais homogêneos verifica-se, independentemente, da esfera processual. A tarefa é do direito material. Para os fins de tutela jurisdicional, o importante é verificar o objeto litigioso do processo, o que autor da demanda efetivamente traz para o processo.⁹²⁶

Denominam-se direitos coletivos *lato sensu* os direitos coletivos entendidos como gênero, dos quais são espécies: a) direitos difusos; b) direitos coletivos *stricto sensu*; e, c) direitos individuais homogêneos. Barbosa Moreira sistematiza-os em direitos essencialmente coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e direitos acidentalmente coletivos (individuais homogêneos)^{927, 928}.

No ordenamento jurídico brasileiro, os direitos coletivos *lato sensu* possuem divisão ou classificação tripartite ou ternária, nos termos do que dispõe o CDC, art. 81, parágrafo único, I, II e III.⁹²⁹ A divisão ternária de direitos supraindividuais – difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos –, não foi adotado por outros países, nem pelo Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero-América, como explana Eurico Ferraresi, em longo estudo de direito comparado sobre o tema.⁹³⁰

A opção do legislador brasileiro foi classificar direitos supraindividuais de acordo com transindividualidade e indivisibilidade do objeto, deixando ao operador a tarefa de demarcar seus contornos.⁹³¹

A classificação e definição de direitos coletivos previstos no CDC é aplicável a todas modalidades de direitos dessa natureza, ainda que não consumerista, pelo fato de o CDC integrar e colmatar um microssistema do processo coletivo brasileiro. A esse respeito, dispõe o CDC, classificando e definindo os direitos coletivos:

⁹²⁶ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 32.

⁹²⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos*. Temas de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1984, 3ª série, p. 195-197.

⁹²⁸ V. GALVÃO FILHO, Mauricio Vasconcelos. *Anotações sobre a evolução histórica da tutela coletiva no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de Direito Processual, 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/joaqu/Downloads/23679-76195-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

⁹²⁹ Código de Defesa do Consumidor – Lei Federal nº 8.078/1990.

⁹³⁰ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 38-43.

⁹³¹ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 40.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.⁹³²

As ações coletivas garantem três objetivos: economia processual, acesso à justiça e aplicação voluntária e autoritativa do direito material.⁹³³

Nas subseções 13.3.1 a 13.6.3, conceitua-se, delimita-se e enquadra-se cada uma das categorias de direitos coletivos a Condomínio de Lotes.

13.3.1 Condomínio de Lotes e direitos difusos

Para demarcar direitos difusos, levam-se em conta os elementos objetivos. Analisa-se o bem tutelado, sob o aspecto objeto, e seu titular, sob o aspecto subjetivo. Para o CDC, direito ou interesse coletivo é aquele que, no aspecto objetivo, se mostra objetivo, se mostra indivisível. O bem tutelado não pertence a esse ou àquele grupo, a essa ou àquela pessoa. Pertence a toda a comunidade. Interesse difuso não é justaposição de litígios menores que, uma vez reunidos, formariam litígio maior; são indivisíveis por sua própria natureza. Incabível satisfazer interesse ou direito de um dos membros da comunidade sem, ao mesmo tempo, satisfazer interesse ou direito de toda a comunidade.⁹³⁴

Os direitos difusos pertencem a uma comunidade amorfa, fluida, flexível, sem personalidade jurídica, e não a uma pessoa física determinada.⁹³⁵ São supra individuais, referem-se aos interesses de uma comunidade de pessoas indeterminadas ou, pelo menos, indetermináveis.

⁹³² BRASIL. *Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de defesa do consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Acesso em: 24 abr. 2022.

⁹³³ GIDI, Antônio. Las acciones colectivas em Estados Unidos. In: GIDI, Antônio. MAC-GREGOR, Eduardo F. (coord.). *Processos colectivos: la tutela de los derechos colectivos e individuales en una perspectiva comparada*. México-DF: Editorial Porrúa, 2003, p. 20.

⁹³⁴ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, em especial, p. 47-48; MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na Constituição Federal de 1988, p. 188. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 16, n. 61, pp. 187-200, jan./mar. 1991.

⁹³⁵ LANDONI, Angel Sosa. *Los sistemas de protección al interés de los consumidores y otros intereses colectivos*. *Revista de Processo* n. 31. São Paulo: RT, 2006, p. 56.

O certo é que direito difuso não permite apropriação exclusiva por um titular, já que atinge bens que só podem ser gozados concorrentemente e não exclusivamente. Ninguém poderia ser titular exclusivo de direito relativo à habitação e urbanismo. Não há, de fato, cotitularidade entre titulares de direito difuso. Quando, ao propor ação popular constitucional, por exemplo, em matéria ambiental, o cidadão protege o ambiente, atua *uti civis*, em benefício de toda a comunidade. O proveito alcançado atingirá, indistintamente, a todos. Isso, porém, não significa que não existam pessoas beneficiadas ou atingidas, *uti singulis*, inclusive ele próprio, o autor popular.⁹³⁶

Quanto a Condomínio de Lotes, são exemplos de direito difuso os que envolvem temas relativos a meio ambiente, saneamento, patrimônio cultural, traçado de vias (ruas e avenidas), na modalidade de Loteamento Fechado ou de acesso controlado *etc.*; na modalidade Quadra Fechada⁹³⁷, *v.g.*, a questão da adequada dimensão ou extensão da quadra e a de estar urbanificada

13.3.2 Condomínio de Lotes e direitos coletivos *stricto sensu*

Direitos coletivos *stricto sensu* (CDC, art. 81, parágrafo único, II) classificam-se em direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas (indeterminadas, mas determináveis, frise-se, enquanto grupo, categoria ou classe determinável) ligadas entre si ou com a parte contrária, por relação jurídica base.

O elemento diferenciador entre direito difuso e direito coletivo é a determinabilidade e a decorrente coesão como grupo, categoria ou classe anterior à lesão, fenômeno que se verifica em direito coletivo *stricto sensu* e não ocorre em direito difuso.

A coisa julgada será, conforme CDC, art. 103, II, *ultra partes*, ou seja, para além das partes, mas limitada a grupo, categoria ou classe e os autores dos processos individuais não serão prejudicados, desde que optem por suspensão de seus processos enquanto se processa a ação coletiva, podendo, ainda, excluírem-se do seu âmbito pelo *right to Opt-out* (direito de sair) com continuidade de suas ações individuais (CDC, art. 104).

No diz respeito a Condomínio de Lotes, essa relação jurídica base pode dar-se entre os membros do grupo *affectio societatis* ou por sua ligação com a parte contrária. No primeiro

⁹³⁶ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 49.

⁹³⁷ V. classificação e definição das modalidades ou espécies de Condomínios de Lotes, no Capítulo 3. V. da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e seções 3.5 a 3.6.

caso, inscrevem-se os membros de associação de moradores de Loteamento Fechado (modalidade de Condomínio de Lotes) ou de Quadra Fechada.

Os adquirentes de lotes em referidos empreendimentos são credores da infraestrutura básica do parcelamento do solo especial, pois, além de tratar-se de relação de consumo (CDC, art. 3º, § 1º)⁹³⁸, realizar infraestrutura básica é obrigação *ex lege* do empreendedor, que decorre de normas urbanísticas, que são cogentes, e do princípio da função social da cidade, incidentes à matéria⁹³⁹. Sua não execução levaria a enriquecimento sem causa do vendedor de lotes, o que é vedado pelo direito (CC/2002, arts. 884 a 886).

Os autores da ação coletiva – direito coletivo *strito senso* –, ao ajuizarem ação coletiva para execução das obras acima mencionadas, estarão ligados à entidade associativa de moradores ou condôminos (em se tratando de Condomínio de Lotes sob a modalidade de Loteamento Fechado) ou ao condomínio (em se tratando de Condomínio de Lotes sob a modalidade da Quadra Fechada).

Contudo, indivíduos prejudicados e componentes de referida coletividade podem ajuizar ações individuais e, na qualidade de adquirentes de lotes, litigar em face do empreendedor responsável por cumprimento de obrigação de realizar a infraestrutura básica dos respectivos parcelamentos do solo especiais, cabendo, inclusive, pedir indenização por danos morais e materiais, sendo que, se não pedirem suspensão dessas ações individuais, no curso daquelas ações coletivas, podem não ser beneficiados por estas.

13.3.3 Condomínio de Lotes e direitos individuais homogêneos

O legislador pátrio criou essa categoria de direito coletivo *lato sensu*, os chamados direitos individuais homogêneos (CDC, art. 81, parágrafo único, III). A gênese dessa proteção ou garantia coletiva tem origem nas *class actions for damages*, ações de reparação de danos à coletividade do direito norte-americano.⁹⁴⁰

Na doutrina brasileira, segundo Antônio Gidi, a expressão direitos individual homogêneas foi utilizada, pela primeira e última vez antes da publicação do CDC, por José

⁹³⁸ CDC - Lei Federal nº 8.078/1990, art. 3º, § 1º, segundo o qual produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

⁹³⁹ Esclarece José Afonso da Silva que, sob o ponto de vista dogmático, as normas urbanísticas, por serem de Direito Público, são compulsórias, cogentes. V. SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. 3. ed. São Paulo: 2000, p. 59.

⁹⁴⁰ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Ação coletiva de responsabilidade civil e seu alcance. In: BITTAR, Carlos Alberto (coord.). *Responsabilidade civil por danos a consumidores*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 94.

Carlos Barbosa Moreira, que cunhou a expressão “feixe de interesses individuais homogêneos e paralelos”.⁹⁴¹

Por meio dessa categoria – direitos individuais homogêneos –, possibilita-se tutela de direitos individuais com natural dimensão coletiva em razão de sua homogeneidade, decorrente de massificação/padronização de relações jurídicas e lesões daí decorrentes. A ficção jurídica atende a um imperativo do direito, realizar com efetividade a Justiça frente aos reclames da vida contemporânea.⁹⁴²

Tal categoria de direito representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade, única e exclusiva, de possibilitar a proteção coletiva (molecular) de direitos individuais com dimensão coletiva (em massa).⁹⁴³

É desnecessário que o fato se dê em um só lugar ou momento histórico, mas que dele decorra homogeneidade entre direitos dos diversos titulares de pretensões individuais. Origem comum não significa, necessariamente, unidade factual e temporal. Cláusulas abusivas ou lesivas, por exemplo, transferindo a adquirentes de lotes em Condomínio de Lotes responsabilidade por custeio ou realização da infraestrutura básica do empreendimento, são fatos com homogeneidade tal que qualificam como origem comum eventual lesão a direitos de todos os adquirentes, ainda que os contratos sejam realizados em momentos distintos.

O que caracteriza esses direitos, segundo José Carlos Barbosa Moreira, é a procedência, a gênese na conduta comissiva ou omissiva da parte contrária. O fato de ser possível determinar individualmente os lesados não altera a possibilidade e pertinência da ação coletiva.

O traço distintivo é o tratamento molecular, em ação coletiva, em relação à fragmentação da tutela – tratamento atomizado –, em ações individuais. É evidente a vantagem do tratamento uno, de pretensões em conjunto, para obtenção de provimento genérico.⁹⁴⁴ Por essa razão, o CDC, art. 103, III, determina que a sentença terá eficácia *erga omnes* e a doutrina pugna no sentido de que os titulares dos direitos individuais serão, abstrata e genericamente, beneficiados. O pedido, nessas espécies de ações coletivas, será sempre uma tese jurídica que beneficie, sem distinção, os substituídos.⁹⁴⁵

⁹⁴¹ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 19, nota 49. MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Tendências contemporâneas do direito processual civil*. Temas de Direito Processual, terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 10, nota 24.

⁹⁴² GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 20.

⁹⁴³ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 20.

⁹⁴⁴ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Ed. Juspodivm, 2008, p. 79.

⁹⁴⁵ ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 114-116.

Em Condomínio de Lotes, dentre outras ações, pode haver ação coletiva para tutela de direitos individuais homogêneos de condôminos em relação à própria associação de moradores, que gere Loteamento Fechado, por cobrança abusiva ou excessiva de contribuições para custeio de despesas comuns.

Direito individual homogêneo pode ser objeto de processo individual instaurado por vítimas em litisconsórcio⁹⁴⁶; pode ser objeto de ações individuais propostas pelas vítimas isoladamente; essas ações, que se multiplicarão, formarão causas repetitivas que são, exatamente, as causas individuais propostas por vítimas isoladas ou em litisconsórcio, que se acumulam no Judiciário. São exemplos dessas causas as consumeristas (não aplicação de determinada cláusula abusiva de um contrato-tipo, como, por exemplo, de contrato padrão em aquisição de lote em Condomínios de Lotes⁹⁴⁷, seja em Quadra Fechada, seja em Loteamento Fechado⁹⁴⁸). Daí, sobreleva a importância da ação coletiva sobre direito individual homogêneo que evita proliferação de causas atômicas, molecurizando a solução do conflito e impedindo proliferação de decisões divergentes; contribuindo enfim, com padronização de decisões.⁹⁴⁹

13.4 Condomínio de Lotes, direitos coletivos e ação coletiva

Uma mesma lesão pode ser tutelada por ação visando a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo. Para Antônio Gidi, o critério para distinção e classificação do direito na demanda seria identificar o direito subjetivo específico que foi violado. De mesmo fato lesivo, podem nascer pretensões difusas, coletivas, individuais homogêneas e, mesmo, individuais puras, ainda que nem todas sejam baseadas no mesmo ramo do direito material.⁹⁵⁰

Para Nelson Nery Jr., o método a ser utilizado na classificação do tipo de direito coletivo deve ser o tipo de pretensão material e de tutela jurisdicional que se pretende, assinalando que da ocorrência de um mesmo fato, podem originar-se pretensões difusas coletivas e individuais; não deve, portanto, ficar atrelada à matéria genérica de que ele cuida, mas ao tipo de tutela que se pretende com a propositura da ação judicial.⁹⁵¹

⁹⁴⁶ Litisconsórcio: é a pluralidade de sujeitos em um dos polos de uma relação processual.

⁹⁴⁷ A Lei Federal nº 6.766/1979, arts. 18, VI, 26 e 26-A, determina seja elaborado e depositado no Cartório de Imóveis pelo empreendedor contrato padrão de compra e venda de lotes, cuja regra, por aplicação sistemática, incide sobre todas as modalidades de Condomínios de Lotes.

⁹⁴⁸ Ver classificação de Condomínio de Lotes, da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e seções 3.5 a 3.6.

⁹⁴⁹ DIDIER JR., Fredie; ZANETTI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 81; PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 605-638.

⁹⁵⁰ GIDI, Antônio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 20-21.

⁹⁵¹ NERY JÚNIOR, Nelson. Art. 109 a 119. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código de Defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1083-1084.

Para Didier Jr. e Zaneti Jr., o CDC conceitua direitos coletivos *lato sensu* da perspectiva processual, com o objetivo de possibilitar sua instrumentalização e efetiva realização. Estes autores, a partir de doutrina de Antônio Gidi e Nelson Nery Jr., observam que há fusão entre direito subjetivo (afirmado) e tutela requerida, como forma de identificar, na demanda, de qual direito se trata e, assim, prover, adequadamente, a jurisdição. Aponta-se, assim, uma característica híbrida ou interativa de direito material e direito processual intrínseca a direitos coletivos, sendo importante a correta individuação do pedido e da causa de pedir, incluindo fatos e direito coletivo aplicável na ação.⁹⁵²

Ambiente e patrimônio cultural, por exemplo, sempre foram apontados como os exemplos mais marcantes de interesses difusos. Dano ao patrimônio histórico, por exemplo, afeta toda a comunidade. Toda a sociedade é atingida com destruição de prédio tombado em razão, por exemplo, de seu valor histórico.⁹⁵³

Quanto a Condomínio de Lotes, existem direitos coletivos, sob as espécies difuso, *stricto sensu* e individuais homogêneos, como acima exemplificados. Pode ocorrer que um mesmo direito possua as três características, sendo simultaneamente tutelado, como por exemplo, quando referir-se a ambiente⁹⁵⁴ (que pode ter reflexos difusos, coletivos *stricto sensu* e individual homogêneo, em se tratando de Condomínio de Lotes); ou quando referir-se a direito do consumidor em Condomínio de Lotes⁹⁵⁵, que pode abrigar direitos coletivos e individuais homogêneos; ou quando referir-se a moralidade administrativa e o princípio do dever de boa administração quando de normatização e aprovação pelo município de Condomínio de Lotes⁹⁵⁶; com consequência processuais específicas na aplicação do microssistema do processo coletivo⁹⁵⁷, e as ações previstas no ordenamento jurídico.

13.4.1 Ações pseudoindividuais

Ação coletiva é aquela que visa a tutela de direito coletivo *lato sensu*, podendo ser de conhecimento ou de execução.

⁹⁵² DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 84-86.

⁹⁵³ FERRARESI. Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 49.

⁹⁵⁴ V. Capítulos 7 e 8.

⁹⁵⁵ V. subseção 13.6.2.

⁹⁵⁶ V. subseção 13.5.3.

⁹⁵⁷ V. seção 13.7 e seguintes.

No entanto, pode ocorrer que ações individuais produzam efeitos para toda a coletividade, não devendo, em razão de tais efeitos, serem consideradas coletivas e são essas as ações denominadas pela doutrina como pseudoindividuais.⁹⁵⁸

Ação pseudoindividual ocorrerá, em Condomínio de Lotes, quando o resultado de uma ação individual gerar efeito sobre a comunidade ou grupo de adquirentes de lotes de um dado empreendimento, como em ação para coibir, impedir, adequar, paralisar ou anular aprovação de empreendimento que esteja ferindo normas previstas na legislação urbanística e ambiental⁹⁵⁹, como, por exemplo, quando, no projeto de aprovação de Condomínio de Lotes que exceda a uma quadra⁹⁶⁰ ou à dimensão técnica de uma quadra, ou com duas ou mais quadras, e, portanto, se enquadre, na modalidade Loteamento Fechado, e preveja vias ou ruas particulares, o que fere norma pública urbanística cogente que é direito difuso, além de ferir a moralidade administrativa e o princípio do dever da boa administração, uma vez que, em tais casos, ruas e vias devem ter natureza jurídica sempre pública, transferem-se *ex lege* ao município com concessão administrativa à associação do condôminos para cuidado e manutenção.

Nessas hipóteses e em outras semelhantes, trata-se de relação jurídica material de natureza incindível, que, apesar de ser demandada individualmente, terá efeitos para toda coletividade.

13.4.2 Ações pseudocoletivas

Escreve Luiz Paulo da Silva Araújo Filho que uma ação coletiva para defesa de direito individual homogêneo não significa simples soma de ações individuais. Às avessas, caracteriza-se a ação coletiva por interesse individual homogêneo exatamente a pretensão do legitimado concentrar-se no acolhimento de uma tese jurídica geral, referente a determinados fatos que pode aproveitar a muitas pessoas. O que é completamente diferente de apresentarem-se

⁹⁵⁸ WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, 2006, n. 139, p. 29-35. No mesmo sentido: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 93-95. PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 74-75.

⁹⁵⁹ Ver conceito e classificação de Condomínio de Lotes da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14. Ver, também, os Capítulos 5, 6, 7 e 8.

⁹⁶⁰ Definição e dimensões de quadra de um loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que em seu art. 4º, XXII, que apresenta a seguinte definição de quadra: “quadra é a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano.” Cite, de outro lado, como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes a Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. seção 3.9.1.

inúmeras pretensões singularizadas, especificamente verificadas em relação a cada um dos respectivos titulares do direito.⁹⁶¹

Em Condomínio de Lotes, ação judicial de condôminos relativas a cláusula contratual ilícita contida em contrato de aquisição de lote que não contemple uma tese jurídica geral como resultado da decisão e da pretensão, mas particular de cada adquirente, não será ação coletiva, ainda que ajuizada por grupo de pessoas. Nesse exemplo, tese jurídica geral representa julgamento sobre, entre outros temas de carácter geral, juros, realização de infraestrutura adequada, cumprimento de prazo de realização dessa infraestrutura e reflexos econômicos e sociais desta demora para os adquirentes. Já questões individuais e particulares para fins dessa classificação, dizem respeito, por exemplo, a cláusulas contratuais com erro sobre medida de lote ou imposição de limitações ao direito de construir que exceda os fins da aquisição e do uso regular da propriedade, sem razoabilidade e proporcionalidade.

13.5 Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva de ato da administração pública

Condomínio de Lotes, em suas várias modalidades ou espécies, conforme se estudou, é objeto de aprovação pela Administração Pública municipal e pode ser objeto de controle jurisdicional, por meio das várias ações coletivas disponíveis no microsistema do processo coletivo do ordenamento jurídico brasileiro.

O ideal é que projeto de Condomínio de Lotes seja avaliado pela Administração desde a fase prévia de elaboração, com a legislação municipal exigindo pré-projetos a fim de avaliar requisitos tais como:

- a) localização, que não deve atingir as centralidades do município, com risco de estrangular o trânsito;
- b) extensão, cuja dimensão não seja tão grande a ponto de dificultar gestão interna pelos condôminos ou comprometer o adequado crescimento do local onde se instale;
- c) traçado de vias (avenidas e ruas), que devem articular-se com as vias externas do empreendimento, uma vez que, no futuro, poderá ser necessária a abertura do loteamento fechado para integrar-se à cidade, como meio de promoção de melhor qualidade de vida e de articulação de trânsito e social;

⁹⁶¹ ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 114 e p. 199-202. No mesmo sentido: DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo*. v. 4. Salvador: Jus Podivm, 2008, p. 95-96.

d) demais requisitos legais urbanísticos, ambientais e paisagísticos (objeto de estudo nos Capítulos 6, 7 e 8; ver, ainda, subseção 2.4.5 a seção 2.9, bem como seções 3.5 a 3.6, sobre conceito e classificação dos Condomínios de Lotes).

Essa análise prévia atende aos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência (CRFB/1988, art. 37, *caput*).

O controle prévio dos requisitos legais e urbanísticos de aprovação, tanto em fase de pré-projeto, quanto na fase de aprovação, é de suma importância, com atuação dos agentes públicos especializados das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharias civil e ambiental, bem como da Procuradoria do Município, por meio de parecer jurídico, ao final. Trata-se, tal procedimento, do que se denomina regulação urbanística e ambiental e exercício de autotutela administrativa, evitando e escoimando vícios procedimentais. Evitam-se, assim, possíveis futuras ações judiciais, distribuídas depois da aprovação, em fase de implantação e após implantados.

Por outro lado, o Poder Judiciário adquiriu, na era contemporânea, novo papel com o advento de modelos processuais coletivos que permitem que novos temas sejam levados a tribunais. Os direitos de terceira e quarta geração adquiriram vozes por meio das ações coletivas e o Judiciário viu-se forçado a discutir assuntos que até então escapavam de sua apreciação, como controle de atos administrativos discricionários e de políticas públicas, inclusive em matérias urbanísticas e ambientais, nas quais se inserem os temas de parcelamento do solo, incorporação imobiliária e Condomínio de Lotes.

13.5.1 Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional em ato administrativo vinculado

Ato vinculado é aquele em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração Pública em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.⁹⁶²

Em regra, todo o procedimento administrativo de aprovação de Condomínios de Lotes é constituído por atos vinculados, os quais devem observar o ordenamento jurídico a ser aplicado, conforme estudado nos Capítulos 5 a 12, principalmente no Capítulo 11, que trata do procedimento de sua aprovação perante município.

⁹⁶² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 422.

Para a segurança jurídica de atos administrativos municipais, o correto é que sejam elaboradas leis municipais, em observâncias à legislação federal incindível à matéria⁹⁶³, que são normas gerais subordinantes. Em tais leis municipais, dever-se-á detalhar os requisitos para aprovação de Condomínio de Lotes, suas formas, modalidades e especificidades, conforme abordado da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e nas seções 3.5 a 3.14, contendo conceito e classificação de Condomínio de Lotes⁹⁶⁴, de modo a evitar questionamentos administrativo e judicial, que podem, *a posteriori*, por meio de ações disponíveis no microssistema do processo coletivo (v.g. ação popular e ação civil pública) levar à improbidade administrativa de gestor e responsabilização de empreendedor que tenham aprovado empreendimento em desconformidade com o ordenamento jurídico aplicável, com lesão à ordem urbanística e ambiental, ao direito de consumidor, à moralidade administrativa e ao dever da boa gestão.⁹⁶⁵

13.5.2 Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva em ato administrativo discricionário

Ato discricionário é o que a Administração Pública pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão, segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles. A diferença com o ato vinculado é que, nestes, a Administração não dispõe de liberdade alguma, posto que, antecipadamente, a lei regulou, em todos os aspectos, o comportamento a ser adotado e, naqueles, a disciplina legal deixa ao administrador certa liberdade para decidir em face das circunstâncias concretas do caso, impondo-lhe e, simultaneamente, facultando-lhe a utilização de critérios próprios para avaliar ou decidir quanto ao que lhe pareça ser o melhor meio de satisfazer o interesse público que a enunciado jurídico visa a realizar.⁹⁶⁶

É certo que Condomínio de Lotes tivera recente positivação pelo ordenamento jurídico com este *nomen juris*, apesar de que o mesmo já existia, sob os nomes de loteamento fechado, condomínio fechado e condomínio deitado, conforme estudo histórico realizado no Capítulo 2.

Como o Condomínio de Lotes fora positivado no CC/2002, art. 1.358-A, que é norma geral e onde não se detalhou procedimento de aprovação, prevendo, apenas o instituto sem conceituação, definição ou classificação, a presente pesquisa realizou hermenêutica sistemática

⁹⁶³ Ver Capítulos 6 e 9.

⁹⁶⁴ Para os fins desta pesquisa Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, urbano ou com finalidade urbana, e classifica-se nas espécies ou modalidades: a) Quadra Fechada; b) Loteamento Fechado, cada qual com regime jurídico específico. Ver da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e das seções 3.5 a 3.14.

⁹⁶⁵ Ver classificação e definições, da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14.

⁹⁶⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 422.

do ordenamento jurídico de que resultou conceituação e classificação do instituto jurídico sob exame⁹⁶⁷. Por isso, pode ser que, sob certos aspectos hermenêuticos, alguns possam entender que se trata de ato administrativo discricionário o ato de aprovação de Condomínio Lotes, nas modalidades possíveis.

A presente pesquisa entende que a estrutura jurídica do Condomínio de Lotes decorre do ordenamento jurídico brasileiro que lhe é incidente, conforme estudado nos Capítulos 2 a 12, de modo que aplicação do conjunto da legislação estudada é de incidência cogente, não se tratando de atos discricionários e sim vinculados. Por exemplo, admitir que áreas verdes, avenidas, praças e ruas de Condomínio de Lotes sob a modalidade Loteamento Fechado sejam privadas e contabilizadas nas frações ideais dos lotes será ato ilegal e inconstitucional, pois fere a natureza pública e a função social de tais espaços. Por outro lado, na modalidade Quadra Fechada, as áreas de trânsito e acesso internos não são ruas, bem como as áreas de lazer internas não são públicas, e, por isso, contabilizam-se nas frações ideais dos lotes dos adquirentes.⁹⁶⁸

Ainda que se admita certa discricionariedade, tais como localização de Condomínio de Lotes em proximidade de área de relevante valor paisagístico, de valor histórico ou costeira⁹⁶⁹, ainda assim, será possível o controle jurisdicional de tal decisão por meio de ações disponíveis no microsistema do processo coletivo.

O controle de ato político pelo Poder Judiciário evidencia sua função de garantir direitos fundamentais, culminando, assim, na mutação da função jurisdicional – de natureza técnica para natureza política. Os modelos processuais coletivos têm a tônica a participação política do povo em gerência e resguardo de direitos de grupo. Porém, não se confunde a judicialização da política com a politização do Judiciário. São questões diversas, que deverão ser colocadas em seus devidos lugares.⁹⁷⁰

A visão tradicional e já ultrapassada de nossas cortes era no sentido de que a análise do mérito do ato administrativo escapava de apreciação judicial, permitindo-se a esta apenas investigação da legalidade do ato, sob pena de usurpação de função.⁹⁷¹

A posição atual da doutrina e da jurisprudência é a de que o Judiciário pode, diante de caso concreto, aferir parâmetros adotados para concretização de ato discricionário, desde que pleiteada sua intervenção mediante propositura de demanda judicial, por meio de utilização de

⁹⁶⁷ Ver classificação e definições, da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14.

⁹⁶⁸ Ver classificação e definições, da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e das seções 3.5 a 3.14.

⁹⁶⁹ Ver seções 5.10, 6.8 e 9.3.

⁹⁷⁰ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 4-10.

⁹⁷¹ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 12.

regras de razoabilidade e de proporcionalidade. A substituição da discricionariedade do administrador pela do juiz é possível quando a opção do agente público feita em ato discricionário for inequivocadamente lesiva.

O juiz não, apenas, pode como deve verificar se a escolha do Administrador Público respeitou ditames legais. O Judiciário possui legitimidade para controle de ato político, sempre que este se mostre desarrazoado e se esconda sob o manto da discricionariedade. Os instrumentos processuais coletivos estão disponíveis no ordenamento jurídico brasileiro para cumprir este mister.

Infere-se que o princípio da proporcionalidade se assenta no seguinte tripé: meio, fim e situação de fato.⁹⁷² Somente a situação de fato concretizará o princípio da proporcionalidade.

Escreve Paulo Bonavides que concretização do princípio da proporcionalidade exige observância de seus três subprincípios, a saber: a) pertinência ou aptidão, adequando-se o meio ao fim que se objetiva alcançar; b) necessidade, ou seja, a medida há que ser necessária; e, c) proporcionalidade *stricto sensu*, haja vista que a situação concreta deverá atender aos interesses em jogo.⁹⁷³

Portanto, Condomínio de Lotes, em qualquer de suas modalidades, deve ser interpretado, aprovado e instalado, sob o prisma do princípio da função social das cidades pelo qual se deve buscar a função social daqueles que são moléculas e células das cidades, e sobre os quais incidem o arcabouço dos enunciados jurídicos estudados nos capítulos anteriores, de forma sistemática. Seu descumprimento levará ao controle jurisdicional de ato de agente público e de empreendedor por meio das ações previstas no microsistema do processo coletivo, em especial ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo.

13.5.3 Condomínio de Lotes, moralidade administrativa e princípio do dever de boa administração

O princípio da boa administração decorre do princípio da eficiência, previsto na CRFB/1988, art. 37, *caput*. Significa que atividade administrativa deve desenvolver-se do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto.⁹⁷⁴ Tal princípio da boa administração deve ser atendido pela Administração Pública quando do

⁹⁷² BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: 2002, p. 365.

⁹⁷³ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. São Paulo: 2002, p. 368-369.

⁹⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2008, p. 122. BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. *Princípios de direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Melhoramentos, 2002, p. 116-128.

procedimento de aprovação de Condomínio de Lotes e na mais adequada hermenêutica e aplicação do ordenamento jurídico incidente, conforme estudado ao longo da presente pesquisa.

Os conceitos de valor ingressaram nos ordenamentos jurídicos com a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 1949, que, no art. 20, § 3º, explicitou que o princípio da legalidade exige obediência não só à lei, mas também ao direito. Nesse sentir, ao falar em obediência à lei, a lei fundamental alemã exige conformidade com a lei formal, e ao fazer menção a obediência ao direito, refere-se a valores e princípios afirmados, explícita e implicitamente, naquele texto.⁹⁷⁵

Releva lembrar que são diretrizes de elaboração do CC/2002 os *princípios da eticidade, da socialidade e da operabilidade*⁹⁷⁶, aplicáveis a todas as relações jurídicas nele reguladas. Não poderia ser diferente em relação a Condomínio de Lotes, inclusive para os fins de sua hermenêutica, aprovação, estruturação e adequado enquadramento frente ao ordenamento jurídico, em especial as normas de direito civil, urbanístico, ambiental, do consumidor e tributários que, de forma interdisciplinar, lhe são incidentes.

Análise da moralidade administrativa concerne a conceitos jurídicos indeterminados, que têm como objetivo reconquista do conteúdo axiológico do direito e delegam ao juiz a função de determinar seu alcance em face de caso concreto.⁹⁷⁷

Na apreciação da moralidade administrativa, o Poder Judiciário deve pautar-se em critérios razoáveis. Quando a imoralidade for perceptível, nada impede invalidação do ato guerreado. Ademais, o caso deverá ser analisado em concreto, já que não há como predeterminar medida de moralidade. É situação fática, transportada à apreciação judicial, fazendo com que o intérprete, usando de sensibilidade e bom senso, conclua por higidez ou não do ato.⁹⁷⁸

Quanto a Condomínio de Lotes, algumas situações concretas podem, de antemão, ser caracterizados como imoralidade administrativa, tais como admitir que: a) ruas e áreas comuns do parcelamento sejam, na modalidade Loteamento Fechado, aceitas como privadas; b) áreas verdes do parcelamento do solo, que devem transmutar-se em áreas públicas quando da aprovação de Loteamento Fechado, sejam aceitas como áreas privadas; c) cobrança de tributos

⁹⁷⁵ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 19.

⁹⁷⁶ MENDONÇA, Jacy de Souza. Princípios e diretrizes do novo Código Civil. In: MENDONÇA, Jacy de Souza et. al. *Inovações do novo Código Civil*. São Paulo: Quartier Latin, 2004, p. 15-40.

⁹⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001, p. 124; ZAVASCKI, Teori Albino. Processo coletivo. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006, p. 51.

⁹⁷⁸ FERRARESI, Eurico. *Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo*: instrumentos processuais coletivos. 1ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 19.

sobre tais áreas que deveriam ser, originariamente, públicas, conforme demonstrado, da subseção 2.4.5 à seção 2.9 e nas seções 3.5 a 3.14; d) aprovação de Quadra Fechada em extensão e medidas superiores à uma quadra normal de um loteamento comum ou aberto⁹⁷⁹ e que o entorno não esteja urbanificado.⁹⁸⁰

Releva observar, também, que há relação entre ética e economia, cuja ética aplicável será finalista e sistêmica e não meramente instrumental e utilitária.⁹⁸¹ Em Condomínio de Lotes que exceda a limites de Quadra Fechada, não há razão econômica e ética para que equipamentos públicos, praças e ruas venham a ser aceitos como áreas privadas, em fração ideal de lote a ser adquirido por consumidor, com aumentos de custos tributários (IPTU e ITBI), resultando em lesão⁹⁸² àquele e locupletamento ilícito de empreendedor.

Essa dimensão ética da atividade econômica tem aplicação em vários ramos do direito: urbanístico, ambiental, tributário, constitucional *etc.* e sua não observância em procedimento da Administração Pública pode ser considerada ofensa à moralidade administrativa, prevista CRFB/1988, art. 37, *caput*.

Além disso, o administrador público deve atender ao princípio administrativo do dever da boa administração, que, para fins de Condomínio de Lotes e suas respectivas modalidades, será observar os ditames do conjunto da legislação⁹⁸³ que lhe é incidente, no procedimento de aprovação e fiscalização de sua correta e adequada implantação, sob pena de responsabilização administrativa, por meio de instrumentos processuais coletivos, tais como ação popular e ação civil pública.

Enfim, admitir Condomínio de Lotes em situação de fato que fira a *axiologia e os axiomas* expostos nas seções 2.7 e 2.9, será lesar a moralidade administrativa. Administrador público e empreendedor estarão sujeitos, por responsabilidade solidária, a possíveis ações

⁹⁷⁹ Definição e dimensões de quadra de loteamento: a título de exemplo, tem-se a Lei Complementar nº 523/2001 do Município de Uberlândia/MG, que, em seu art. 4º, XXII, apresenta a seguinte definição de quadra: a porção de terreno, subdividida ou não em lotes, limitada por via pública ou limite de propriedade ou linha de demarcação de perímetro urbano. Como exemplo de dimensionamento de quadras e lotes: Lei Complementar nº 455/2011, Anexo I, do Município de Uberaba/MG. V. subseção 3.9.1.

⁹⁸⁰ Urbanificado: refere-se a imóvel localizado em zona urbana do Município dotado de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e de acordo com os princípios do Direito Urbanístico. V: SILVA, José Afonso. Direito urbanístico brasileiro. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

⁹⁸¹ SEN, Amartya. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 68 e 87. MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. A ética econômica no ensino do direito ambiental segundo a perspectiva de Amartya Sen. In: MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira (coord.). *Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen*. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 129-147.

⁹⁸² Lesão, no CCC/2002, art. 157, dispondo que ocorre a lesão quando uma pessoa, sob premente necessidade, ou por inexperiência, se obriga a prestação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta.

⁹⁸³ Ver Capítulos 2 a 12, em especialmente, Capítulos 6 a 12.

coletivas e a efeitos da improbidade administrativa por meio dos instrumentos processuais, tais como ação popular e ação civil pública.

13.5.4 Condomínio de Lotes, consensualidade administrativa e prevenção de litígios

O Estatuto da Cidade, art. 2º, II, e arts. 43 a 45, prevê o princípio da gestão democrática da cidade, pelo qual o objetivo de desenvolver as cidades será exercido mediante coordenação do Poder Público e com participação dos interessados. A atuação administrativa consensual e a publicidade própria de tais processos públicos, amplamente sindicáveis, devem ser o caminho para o adimplemento de tal determinação.⁹⁸⁴

O grau de eficiência de implantação de planos e projetos urbanos terá grande importância em definição de decisão política que estipular onde a sociedade utilizará os valores reconhecidos por ela mesma e definirá o interesse público a ser privilegiado, promovendo-se atuação estatal mais condizente com o desiderato constitucional de prover de maneira mais eficiente as funções sociais da cidade.⁹⁸⁵

A consensualidade administrativa surge, na atualidade, como novo paradigma frente à multiplicidade de demandas e de aspectos a serem ponderados na sociedade, que coloca o Estado em situação de ir além de oscilar entre os polos da garantia dos direitos e do exercício da autoridade que, até então, se exercia sob o fundamento da Escola do Serviço Público, liderada por Duguit, e a Escola Institucional, de Hariou.⁹⁸⁶

A novidade que se apresenta é o dever de ouvir e ponderar todas as razões e argumentos daqueles que serão influenciados pelo ato administrativo para, ao final deste processo, adotar a decisão necessária. São fundamentais diálogo e participação de interessados, promovidos em ambiente de busca de consensualidade, baseado em procedimentos formais e abertos de participação e interação, que revele e compatibilize o interesse público a ser tutelado no caso concreto pela Administração Pública e o interesse privado de empreendedores.

Aplica-se a vários setores da Administração Pública a consensualidade administrativa, entendida como modo de atuação de órgãos e entidades a partir de bases e procedimentos que privilegiam emprego de técnicas, métodos e instrumentos negociais, visando a atingir

⁹⁸⁴ APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Consensualidade administrativa e a eficiente gestão democrática das cidades. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. São Paulo: Quartier Latin, p. 2017, p. 73-75.

⁹⁸⁵ Ver Capítulos 6, 8 e 9.

⁹⁸⁶ APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Consensualidade administrativa e a eficiente gestão democrática das cidades. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. São Paulo: Quartier Latin, p. 2017, p. 73-75.

resultados que, normalmente, poderiam ser alcançados por meio da ação impositiva unilateral do Poder Público.

Realiza-se por meio da concertação administrativa e da contratualização administrativa. Na primeira, a Administração renuncia ao emprego de seus poderes com base em imperatividade e unilateralidade, aceitando realizar acordos com particulares destinatários da aplicação concreta dos atos da Administração Pública, ganhando, assim, colaboração ativa de administrados. Na segunda, contratualização administrativa, retrata-se a substituição de relações administrativas baseadas em unilateralidade, imposição e subordinação por relações fundadas em diálogo, negociação e troca.⁹⁸⁷

Consensualidade administrativa não se confunde com transação⁹⁸⁸, que, no direito privado, é ato jurídico bilateral pelo qual e por meio de concessões mútuas interessados evitam ou terminam litígio e só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado (CC/2002, arts. 840 a 850).⁹⁸⁹ Na consensualidade administrativa, não se trata de concessões mútuas, à semelhança de interesses privados contrapostos, mas no sentido de compatibilizar interesses público e privado.

Quando se transige, no direito privado, há, sempre, dúvida ou litígio que as partes pretendem eliminar a fim de obter maior segurança nas relações jurídicas.⁹⁹⁰ Pela transação, as partes extinguem obrigações, não as substituindo normalmente por outras, como ocorre na novação.⁹⁹¹ Na consensualidade administrativa, haverá, quase sempre, concertação, compatibilização, proposta de nova obrigação que melhor atenda ao interesse público, sem o sacrifício do interesse privado.

Consensualidade, na Administração Pública, revela-se, portanto, método de procedimento administrativo tendente a maximizar a eficiência no exercício de suas funções, permitindo ampliação do espectro de atuação administrativa, por intermédio de concertação com o setor privado, diminuindo a litigiosidade inerente a processos de transformação e requalificação urbana, ao fazer com que interessados possam ser considerados como integrantes do processo de formação da política de desenvolvimento urbano a ser normatizada e

⁹⁸⁷ APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Consensualidade administrativa e a eficiente gestão democrática das cidades. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. São Paulo: Quartier Latin, p. 2017, p. 73-75.

⁹⁸⁸ Dispõe o CC/2002, art. 840, que é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas e, art. 841, que só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite transação.

⁹⁸⁹ WALD, Arnold. *Obrigações e contratos*. 14. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 123. Quanto ao conceito, requisitos, espécies e efeitos da novação, ver: GOMES, Orlando. *Obrigações*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 161-169.

⁹⁹⁰ WALD, Arnold. *Obrigações e contratos*. 14. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 123.

⁹⁹¹ Quanto a conceito, requisitos, espécies e efeitos da novação, v. GOMES, Orlando. *Obrigações*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 161-169.

implantada.⁹⁹² Adotar, sempre que possível, a consensualidade administrativa será, assim, atender ao princípio constitucional da eficiência, previsto CRFB/1988, art. 37, *caput*.

Aprovação de Condomínio de Lotes, sob suas várias modalidades e dimensões, estudadas nos Capítulos 2 e 3, pode resultar em custos financeiros, orçamentários, sociais, ambientais e jurídicas com transformação ou requalificação do ambiente urbano (mobilidade urbana, interconexão de traçado urbano, lixo, saneamento, educação *etc.*), impondo-se ponderar a capacidade de investimento e de esforço coordenado das diversas esferas de atuação estatal – isoladamente ou em parceria com o setor privado, cujo resultado poderá dar-se por procedimento de consensualidade administrativa, ou seja, concertação entre interesse público e interesse privado do empreendedor, no caso concreto.

13.6 Condomínio de Lotes, relação entre direito ambiental e urbanístico e ações coletivas

Direito Urbanístico é o conjunto de regras mediante as quais a Administração, em nome da utilidade pública, e os titulares do direito de propriedade, em nome da defesa de interesses privados, devem coordenar suas posições e respectivas ações com vistas à ordenação do território.⁹⁹³ Esse conceito ajusta-se às ideias expostas no Capítulo 4 para os fins de compreensão do Condomínio de Lotes e respectivas modalidades, sob a perspectiva de relações de subordinação e coordenação e das leis do ordenamento jurídicos incidentes em retromencionado instituto e sua adequada hermenêutica.

A legislação ambiental e urbanística, bem como sua relação e aplicação a Condomínio de Lotes foram estudados nos Capítulos 6, 7, 8 e 9, com aprofundamento de institutos, conceitos e definições correlatos.

José Afonso da Silva afirma que o conceito de ambiente revela existência de três classes⁹⁹⁴, todas diretamente relacionadas a direito urbanístico de forma intrínseca:

I – *ambiente artificial*, constituído do espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço aberto);

⁹⁹² APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Consensualidade administrativa e a eficiente gestão democrática das cidades. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. São Paulo: Quartier Latin, p. 2017, p. 73-75.

⁹⁹³ CARCELLER, Antonio Fernanez. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. 5. ed. Madrid: E. Montrecoirvo, 1992, p. 24-25. Consultar, também: SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

⁹⁹⁴ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21-23.

II – *ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que impregnou; e,

III – *ambiente natural*, constituído por solo, água, o atmosférico, a flora.

Escreve Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na obra “Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico”, que complexo urbano deve harmonizar-se com ambiente, dignidade do homem e necessidades funcionais que devem suportar. Este é o tema central do Direito Urbanístico. Em torno do planejamento urbanístico gravitam demais formas de atividades: poder de polícia, serviços públicos e fomento público, bem como as disciplinas jurídicas limítrofes, como Direito Civil e Direito Tributário, e disciplinas auxiliares não jurídicas.⁹⁹⁵

O Direito Urbanístico, em maior ou menor grau, utiliza-se de instrumentos jurídicos de Direito Administrativo e Tributário: descentralização, competência, licença, autorização, permissão, concessão, consórcio, convênio, limitações, tombamento, servidão administrativa, desapropriação, recuso, investidura, imposto, taxa e contribuição de melhoria.⁹⁹⁶

Para Odete Medauar, são características principais do Direito Urbanístico: a) interdisciplinaridade; b) inserção no Direito Público; c) direito patrimonial; c) multiplicidade de atores; e) dimensão local e assunto de todos.⁹⁹⁷ Por isso, Condomínio de Lotes, sob o aspecto patrimonial, fora positivado no CC/2002, art. 1.358-A, e sob o aspecto interdisciplinar, urbanístico e do Direito Público, também fora positivado na Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º.

Enfim, por ser Direito Urbanístico assunto de todos, Condomínio de Lotes também o é, revestindo-se de conotação difusa⁹⁹⁸, apto a ser tutelado por ações previstas no microssistema do processo coletivo.

13.6.1 Condomínio de Lotes, patrimônio cultural, histórico e paisagístico e ações coletivas

A expressão patrimônio cultural pode ser entendida como um dos aspectos do ambiente urbano⁹⁹⁹ e, em doutrina, tem sido utilizada para referir-se ao conjunto dos bens e

⁹⁹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 71.

⁹⁹⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 72.

⁹⁹⁷ MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do direito urbanístico. In: MEDAUAR, Odete *et al.* *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. Belo Horizonte: Forum, 2019, p. 17-18.

⁹⁹⁸ MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do direito urbanístico. In: MEDAUAR, Odete *et al.* *Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico*. Belo Horizonte: Forum, 2019, p. 19.

⁹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21-23.

interesses que exprimem integração do homem com ambiente (tanto o natural como o artificial), como aqueles de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico ou arqueológico, nesse rol incluídos os valores até mesmo imateriais referentes a identidade, ação e memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira.¹⁰⁰⁰ Essa questão, no que tange a direito material, fora abordada na seção 5.10 para a qual remetemos o leitor, e, no que pertine a direito processual, refere-se a instrumentos do microssistema do processo coletivo, expostos a partir da seção 13.7.

13.6.2 Condomínio de Lotes e Direito do Consumidor

Nos termos do CDC, art. 3º, § 1º, o produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial, nos quais se inclui lote inserto em todas as modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes, de modo que se aplica a este todas as disposições contidas no Código do Consumidor.¹⁰⁰¹

13.6.3 Condomínio de Lotes e responsabilidade civil

Além da responsabilidade administrativa e criminal¹⁰⁰², prevista na legislação urbanística e ambiental aplicável a Condomínio de Lotes, por se tratar de relação jurídica que diz a respeito a ambiente urbano (nos aspectos do ambiente artificial ou construído, cultural e natural), aplica-se a responsabilidade objetiva¹⁰⁰³ quanto a obrigações do empreendedor.¹⁰⁰⁴

13.7 Condomínio de Lotes e microssistema do processo coletivo

O microssistema das ações coletivas é composto pelo CDC (arts. 90 e 110 a 117) e pela LACP (art. 21), aplicando-se, subsidiariamente, o CPC, por ser o diploma legal que contém as normas processuais gerais (LACP, art. 19 e CDC, art. 90), tudo à luz da CRFB/1988. Embora LACP e CDC constituam a base do microssistema das ações coletivas, há outros diplomas

¹⁰⁰⁰ MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 185-187.

¹⁰⁰¹ FILOMENO, José Geraldo Brito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 53-55.

¹⁰⁰² SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2009, p. 21-23 e p. 302-319. V. Lei Federal nº 6.766/1979, arts. 50 a 52; Lei Federal nº 9.605/1998 (dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente).

¹⁰⁰³ A responsabilidade ambiental objetiva está consagrada na CRFB/1988, art. 225, § 3º, que se aplica em relações jurídicas urbanísticas, pois estas se referem a ambiente urbano, nos seus três aspectos: artificial ou construído, cultural e natural.

¹⁰⁰⁴ FINK, Daniel Roberto. Meio ambiente cultural: regime jurídico da responsabilidade civil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzagio (org.). *Aspectos processuais do direito ambiental*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 44-55.

legais que cuidam da tutela coletiva e também o integram, como a Lei da Ação Popular, a Lei de Improbidade, o Estatuto da Cidade, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Estatuto do Idoso.

Extraí-se do microssistema o princípio da perfeita interação entre CDC e LACP, pois o art. 90 do CDC prevê aplicação às ações por ele regidas das regras contidas na LACP e o art. 21 da LACP, por sua vez, prevê que as normas contidas no CDC (especialmente o Título III, que é aquele que concentra as regras processuais) se aplicam às ações civis públicas. Além disso, o CDC (art. 110 a 117) promoveu várias alterações na LACP, exatamente para adaptar os dois diplomas legais.¹⁰⁰⁵

Nelson Nery Junior, conclui:

Há, por assim dizer, uma perfeita interação entre os sistemas do CDC e da LACP, que se completam e podem ser aplicados indistintamente às ações que versem direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais, observado o princípio da especialidade das ações sobre relações de consumo, às quais se aplica o Título III do CDC, e só subsidiariamente a LACP. Esse interagir recíproco de ambos os sistemas (CDC e LACP) tornou-se possível em razão da adequada e perfeita compatibilidade que existe entre eles por força do CDC e, principalmente, de suas disposições finais, alterando e acrescentando artigos ao texto da Lei n. 7.347/85.¹⁰⁰⁶

13.7.1 Condomínio de Lotes e instrumentos processuais destinados à tutela de direitos coletivos

Todos os instrumentos processuais destinados à tutela de direitos coletivos aplicam-se ao Condomínio de Lotes e poderão ser utilizados pelos legitimados, em havendo dano causado ou com a possibilidade de ser causado, em face do ordenamento jurídico que lhe é aplicado, conforme estudado ao longo deste trabalho.

A seguir e apenas para se ter visão geral, far-se-á breve apresentação e resumo do regime jurídico de ações coletivas ou instrumentos processuais disponíveis, na legislação brasileira, para tutela de direitos coletivos e que são aplicáveis a Condomínio de Lotes e suas modalidades. Utiliza-se como referencial para elaboração das próximas subseções (até a subseção 13.7.1.5), o trabalho e a pesquisa elaborada por Patrícia Miranda Pizzol, na obra “Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões”, tratado sobre o

¹⁰⁰⁵ WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 936.

¹⁰⁰⁶ NERY JUNIOR, Nelson. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1120.

tema da tutela coletiva, segundo palavras de Nelson Nery Junior, ao prefaciá-la retrocitada obra.¹⁰⁰⁷

Nas seções que se seguem, ao final de cada uma delas, exemplifica-se a aplicação das ações da tutela coletiva estudadas a Condomínio de Lotes e suas modalidades ou espécies.

13.7.1.1 Ação civil pública

Ação civil pública é ação civil, cujo objeto é a tutela de direito coletivo *lato sensu* (difuso, coletivo ou individual homogêneo).

Ação civil pública é de conhecimento e, dependendo do pedido formulado pelo autor, pode ser declaratória, constitutiva, condenatória; pode ser, ainda, mandamental ou executiva *lato sensu*. Além disso, sendo a ação condenatória, é admissível qualquer tipo de prestação – pagar quantia, obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa. Isso se depreende do CDC, art. 83 (que revogou, tacitamente, a LACP, art. 3º), bem como da LACP, art. 19, e CDC, art. 90, que determinam a aplicação subsidiária do CPC.¹⁰⁰⁸

Pode ter por objeto danos morais ou patrimoniais causados a consumidor, ambiente, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ordem urbanística, ordem econômica e da economia popular, honra e dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, patrimônio público e social, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (LACP, art. 1º).

A ação civil pública pode ter como causa de pedir inconstitucionalidade de norma, não se confundindo com a ação direta de inconstitucionalidade. Não há, portanto, usurpação da competência do STF: reconhecimento da inconstitucionalidade figura, na ADIn, como pedido, gerando a sentença coisa julgada quanto à matéria; na ACP, apenas, como causa de pedir, não produzindo, a sentença, coisa julgada (essa não se opera em relação à motivação)¹⁰⁰⁹.

São requisitos para controle difuso de constitucionalidade por meio de ação civil pública: que a controvérsia constitucional não seja o objeto único da demanda, havendo um problema concreto a ser solucionado, e que a questão da constitucionalidade seja simples questão prejudicial, apresentando-se como causa de pedir e não como pedido¹⁰¹⁰.

¹⁰⁰⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019.

¹⁰⁰⁸ V. AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 12.04.2011, DJe 27.04.2011.

¹⁰⁰⁹ V. STJ, Ag 515.808/RJ, 1ª T., rel. Min. Humberto Gomes de Barros, j. 16.12.2003, DJ 05.04.2004, p. 208.

¹⁰¹⁰ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, v. 4, p. 369. PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 91-99.

Por meio da ação civil pública pode-se ajuizar infundáveis ações com o objetivo da tutela coletiva de Condomínio de Lotes, tais como: a) quanto à tutela de áreas verdes, praças e equipamentos públicos, na modalidade Loteamento Fechado; b) quanto à indevida inserção de vias, ruas e avenidas como áreas particulares na modalidade loteamento fechado, com cobranças indevidas de IPTU e ITBI sobre as frações de tais áreas; c) quando, ao tornar particular referidas vias, tentar transferir aos adquirentes dos lotes o ônus de realizar a infraestrutura exigida em Lei *etc.*

13.7.1.2 Ação popular

Ação popular origina-se do Direito Romano (*actiones populares*), definida como a ação que amparava direito do próprio povo. A ação popular romana era, predominantemente, penal, mas havia ações populares civis. No Brasil, ela constou do texto das Constituições de 1934 (art. 113), de 1946 (art. 141, § 38), de 1967 (art. 150, § 31) e da Emenda Constitucional 01/69 (art. 153, § 31). Na Constituição de 1988, ela foi não apenas mantida como teve seu objeto ampliado¹⁰¹¹.

Existe ação popular em outros países, como Portugal (Constituição/1976, revisada em 1982, art. 52, 2; Lei nº 83/1995), Itália (está prevista em leis esparsas, não havendo previsão constitucional), Alemanha (Constituição da Baviera/1946, art. 98; Lei nº 72, § 54), Argentina (Lei nº 8.871/1912, não havendo previsão constitucional) e Peru (Constituição/1979, art. 295).¹⁰¹²

Pode ser conceituada como instrumento constitucional de que se pode valer o cidadão com vistas a anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo a patrimônio público, moralidade administrativa, ambiente, patrimônio histórico e cultural, turístico, consumidor e ordem urbanística (CRFB/1988, art. 5º, LXXIII)¹⁰¹³. Além da finalidade repressiva, pode a ação popular ter o objetivo de prevenir dano, evitando que ele se concretize (natureza preventiva), cabendo, inclusive, suspensão liminar do ato impugnado (LAP, art. 5º, § 4º)¹⁰¹⁴.

¹⁰¹¹ V. PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 99-112. FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; NERY, Rosa Maria Andrade; RODRIGUES, Marcelo Abella. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 215; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 5. ed. São Paulo: RT, 2003, p. 37-39; SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 17-30; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Princípios do Direito Processual Ambiental*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 261-262.

¹⁰¹² PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 101.

¹⁰¹³ MEIRELES, Hely Lopes *et al.* *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 190.

¹⁰¹⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário

Prevista na CRFB/1988, art. 5º, LXXIII, a ação popular está disciplinada na Lei Federal nº 4.717/1965 (LAP), tendo sido, no Brasil, o primeiro instrumento efetivo de defesa de direitos difusos. Trata-se, portanto, de ação coletiva (uma vez que tem por objeto direito coletivo *lato sensu*), que se submete, naquilo que não conflitar com a LAP, a regime jurídico de ação coletiva (LACP + CDC)¹⁰¹⁵ e CPC.

A doutrina entende que ação popular se destina, apenas, a tutela de direito ou interesse difuso e não abrange o individual homogêneo¹⁰¹⁶.

Na ação popular, o pedido formulado pode ser anulação ou declaração de nulidade de ato lesivo a qualquer dos bens indicados na CRFB/1988, bem como condenação de responsável pelo ato lesivo e seu beneficiário em perdas e danos. A LAP, anterior à CRFB/1988, refere-se à proteção a patrimônio público, considerando patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, histórico ou turístico. Hoje, porém, a ação popular pode ter como objeto, além dos bens indicados na referida Lei, ambiente, em sentido amplo, e moralidade administrativa, não sendo requisito da ação lesão a patrimônio público. Assim, lesão à moralidade administrativa é fundamento suficiente para a ação popular¹⁰¹⁷.¹⁰¹⁸

Quanto à legitimidade passiva, conforme explana Patrícia Miranda Pizzol, pode figurar como réu, em ação popular, pessoa física ou jurídica (pública ou privada), responsável por ato causador de lesão ou ameaça. Frise-se que, conforme o art. 6º da LAP, também figurará no polo passivo, na qualidade de litisconsorte passivo necessário¹⁰¹⁹, autoridade, funcionário ou administrador que tiver autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou

133 ao art. 5º da CF. MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 198. PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 101.

¹⁰¹⁵ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário 9 ao art. 1º da LACP; MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Ação Popular e Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos*. RePro e Temas de Direito Processual. 1ª série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988. p. 110- 123; PIZZOL, Patrícia Miranda. *Liquidação nas ações coletivas*. São Paulo: Lejus, 1998, p. 81.

¹⁰¹⁶ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 400; FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; NERY, Rosa Maria Andrade; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 222. PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 99.

¹⁰¹⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 101.

¹⁰¹⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação popular*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 89; SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 144-145; ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 424-426. Há decisões do STJ no mesmo sentido: STJ, REsp 537.342/SP, 1ª T., rel. Min. Luiz Fux, j. 4.11.2003, DJ 24.11.2003, p. 229; STJ, REsp 579.541/SP, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. 17.2.2004, DJ 19.4.2004, p. 165; (AgRg no REsp 1.378.477/SC, 2ª T., rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. 11.03.2014, DJe 17.03.2014).

¹⁰¹⁹ Afirmado ser hipótese de litisconsórcio necessário com certas peculiaridades: ALVIM, Thereza. *O direito processual de estar em juízo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996, p. 115-116.

que, por omissão, tiver dado oportunidade a lesão contra beneficiário direto deste (LAP, arts. 1º e 6º).

Não havendo beneficiário direto do ato ou sendo esse indeterminado, a ação será proposta apenas contra as outras pessoas mencionadas (LAP, art. 6º, § 1º). Se, no curso do processo, até prolação de sentença, for identificada outra pessoa beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida, ela deverá ser citada para integrar a relação jurídica processual, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas (LAP, art. 7º, III).¹⁰²⁰

O Ministério Público participa no processo. Deve ser intimado para officiar como *custos legis*, sob pena de nulidade (LAP, art. 6º, § 4º, e CPC, art. 279). A participação do *parquet* nessa espécie de processo é diferenciada, pois cabe a ele acompanhar a ação, apressando-lhe a produção da prova, e promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem. É vedado ao MP assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores (LAP, art. 6º, § 4º). Além disso, tem o MP dever¹⁰²¹ de dar prosseguimento à ação popular, em caso de desistência infundada ou extinção, motivada pelo autor popular, do processo sem julgamento do mérito. Logo, embora o MP não tenha legitimidade originária para a ação popular, a lei lhe confere legitimidade superveniente (LAP, art. 9º). O MP tem, ainda, legitimidade superveniente para execução da sentença condenatória, caso o autor popular ou outro cidadão não a promova, no prazo de 60 dias da publicação do acórdão (LAP, art. 16)¹⁰²².

O Ministério Público pode aditar a petição inicial e assumir a titularidade da demanda diante de inércia do autor popular, preservados os princípios do contraditório e ampla defesa, tendo o STJ decidido nesse sentido.¹⁰²³

Quanto a provas, todos os meios legais e os moralmente legítimos são admissíveis (CPC, art. 369). Caso não requerida produção de prova, até saneamento do feito, o juiz ordenará vista às partes por 10 dias, para alegações, proferindo sentença na própria audiência ou dentro

¹⁰²⁰ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 105.

¹⁰²¹ ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 406-407. Entendendo ser mera faculdade: SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 226.

¹⁰²² Sobre a participação do MP no processo, v. ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 406-408; MEIRELES, Hely Lopes *et al.* *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 207-209; SILVA, José Afonso da. *Ação popular constitucional*. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 190-194. Segundo Hely Lopes Meirelles, o MP atua na condição de parte pública autônoma (p. 207-208).

¹⁰²³ STJ, REsp 480.614/RJ, 1ª T., rel. Min. José Delgado, j. 14.10.2003, DJ 9.2.2004, p. 129; STJ, 2ª T., AgRgAREsp 12.962-SP, rel. Min. Herman Benjamin, j. 06.10.2011, DJUE 14.10.2011.

de 15 dias; sendo necessária produção de provas, o processo seguirá o rito ordinário (LAP, art. 7º, V e VI).

A sentença, se de procedência, terá natureza declaratória ou constitutiva, podendo ser também condenatória. Haverá condenação, ainda que sem pedido expresso, nos termos do art. 11 da LAP (pode-se entender o pedido condenatório como implícito). Se o juiz dispuser de elementos para a fixação do valor da condenação, a sentença será líquida; caso contrário, será ilíquida, dependendo de liquidação para adquirir força executiva (LAP, art. 14).

Não há adiantamento de custas ou condenação do autor em honorários advocatícios (CRFB, art. 5º, LXXIII), salvo no caso de lide temerária (LAP, art. 13). Julgado procedente o pedido, o réu será condenado a pagamento de custas e honorários advocatícios (LAP, art. 12).

A sentença de carência ou improcedência está sujeita a reexame necessário (LAP, art. 19, *caput*, e CPC, 496); a de procedência comporta apelação recebida no efeito meramente devolutivo (LAP, art. 19, *caput*). Decisão interlocutória comporta agravo de instrumento, sendo cabíveis, também, os demais recursos previstos no CPC (LAP, arts. 19, § 1º, e 22). Qualquer cidadão, bem como o MP, tem legitimidade para recorrer de pronunciamento proferido em sede de ação popular (LAP, art. 19, § 2º).¹⁰²⁴

Exemplo de ação popular em Condomínio de Lotes é a que visa a pedir imposição de limites à extensão da modalidade Quadra Fechada¹⁰²⁵, que, desde que seu entorno esteja urbanificado, não pode ultrapassar dimensões de loteamento comum¹⁰²⁶.

13.7.1.3 Mandado de segurança

Mandado de segurança tem natureza de ação constitucional, cível, de conhecimento, de rito especial sumário (no sentido da concentração dos atos processuais), de natureza mandamental, que se destina a proteção de direito líquido e certo¹⁰²⁷.

Está previsto na CRFB/1988, art. 5º, LIX e LXX, e disciplinado pela Lei Federal nº 12.016/2009, podendo ser utilizado tanto em hipótese de ameaça (mandado de segurança

¹⁰²⁴ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 110.

¹⁰²⁵ Ver conceito e classificação de Condomínio de Lotes, da subseção 2.4.5 a seção 2.9 e seções 3.5 a 3.14.

¹⁰²⁶ Urbanificado: refere-se a imóvel localizado em zona urbana dotada de infraestrutura básica exigida pela legislação urbanística e de acordo com os princípios do Direito Urbanístico. V: SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000, p. 26-27.

¹⁰²⁷ SALVADOR, Antônio Raphael da Silva; SOUZA, Osni de. *Mandado de segurança: doutrina e jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 1998, v. 4, p. 14 (Coleção Temas Jurídicos).

preventivo), quanto em caso de lesão a direito líquido e certo, sendo seu campo de abrangência fixado por exclusão¹⁰²⁸.

Pode ser utilizado para a tutela de direito individual, difuso, coletivo *stricto sensu* ou individual homogêneo, desde que presentes os requisitos pertinentes. Quanto a mandado de segurança coletivo, o que o distingue do individual é a legitimidade, estando ambos sujeitos ao preenchimento de requisitos da CRFB/1988, art. 5º, LXIX¹⁰²⁹.

É instrumento de controle da atuação do Estado ou, em outras palavras, medida típica do Estado de Direito, porque sujeita o administrador a limites. Permite ao particular opor ao Estado (inclusive ao Poder Judiciário) direitos e garantias que a Constituição lhe assegura¹⁰³⁰.

São requisitos do mandado de segurança:

a) direito líquido e certo, não amparável por *habeas corpus* ou *habeas data*¹⁰², provado de plano (prova pré-constituída)¹⁰³¹. Excepcionalmente, admite-se prova produzida no curso do procedimento, se o documento necessário à prova do alegado encontrar-se em repartição ou estabelecimento público ou em poder de autoridade que recuse fornecê-lo por certidão (LMS, art. 6º, § 1º); se a autoridade coatora ocultar ou deformar a verdade em suas informações, o que dá ensejo à contraprova pelo impetrante; se a impetração, em razão da urgência, for feita por telegrama, radiograma, fax ou outro meio que assegure a autenticidade do documento (LMS, art. 4º)¹⁰³². Verificando o magistrado a ausência do direito líquido e certo de plano, cabe-lhe indeferir a inicial, proferindo sentença de extinção do processo sem resolução do mérito; verificando isso depois de processada a causa, duas situações podem ocorrer: o reconhecimento da ausência do direito líquido e certo, porque não há prova pré-constituída (carência de ação) ou o reconhecimento da ausência do direito material deduzido em juízo (mérito); e,

b) ato coator, ato de autoridade caracterizado por ilegalidade ou abuso de poder (o ato coator é o ilegal ou abusivo, sendo essa espécie daquele, pois abuso de direito é ato ilícito).

¹⁰⁶ Omissão também pode ensejar mandado de segurança.

Qualquer pessoa física ou jurídica, sujeita a ato coator tem legitimidade ativa para mandado de segurança individual. Para mandado de segurança coletivo, têm legitimidade:

¹⁰²⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. In: GONÇALVES, Aroldo Plínio (coord.). *Mandado de segurança*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 11.

¹⁰²⁹ NERY JUNIOR, Nelson. *Princípios do processo na constituição federal*. 13. ed. São Paulo: RT, 2017, p. 240.

¹⁰³⁰ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Medida cautelar, mandado de segurança e ato judicial*. 3. ed. São Paulo: RT, 1994, p. 11-12.

¹⁰³¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Medida cautelar, mandado de segurança e ato judicial*. 3. ed. São Paulo: RT, 1994, p. 22.

¹⁰³² FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 31-32.

partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe e associação constituída há, pelo menos, um ano (CRFB/1988, art. 5º, LXX, e LMS, art. 21).

O preceito constitucional não exclui a legitimidade dos outros entes indicados na LACP, arts. 5º, e CDC, art. 82, embora não os legitime, expressamente, à propositura do mandado de segurança coletivo. Entende-se que também tenha legitimidade: Ministério Público¹⁰³³, Defensoria Pública, União, Estado, Município, Distrito Federal, órgãos da administração pública direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, desde que tenha, entre suas finalidades, a defesa do respectivo direito coletivo¹⁰³⁴. A legitimidade independe de autorização dos associados (Súmula 629 do STF); entidade de classe tem legitimidade ainda quando a pretensão veicule interesse apenas de uma parte da respectiva categoria (Súmula 631 do STF).

A legitimidade passiva é da pessoa jurídica responsável por prática de ato coator (a que esteja vinculado funcionalmente o coator, que vai suportar os efeitos decorrentes da sentença)¹⁰³⁵.¹⁰³⁶ Há, porém, entendimentos em sentido contrário – alguns sustentam que a autoridade coatora é o sujeito passivo, sendo possível o ingresso da pessoa jurídica como assistente litisconsorcial¹⁰³⁷. Outros defendem existência de litisconsórcio passivo necessário entre pessoa jurídica e autoridade coatora¹⁰³⁸.

A doutrina apresenta como fundamento para atacar a tese de que a autoridade coatora seja sujeito passivo do mandado de segurança: o dever de prestar informações é indelegável, tendo a autoridade coatora dever de veracidade; se fosse parte, teria de manifestar-se por advogado; se houver alteração do titular do cargo ou função ocupado pela autoridade coatora, entre prática do ato e impetração, cabe ao novo titular o papel de prestar informações; a ausência

¹⁰³³ FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; NERY, Rosa Maria Andrade; RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Direito processual ambiental brasileiro*. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 200; NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário 5 ao art. 21 da LMS.

¹⁰³⁴ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário 6 ao art. 21 da LMS; FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 44.

¹⁰³⁵ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 116.

¹⁰³⁶ FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 52.

¹⁰³⁷ MEIRELES, Hely Lopes *et al.* *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 74.

¹⁰³⁸ Cassio Scarpinella Bueno afirma que o STJ se inclina pelo litisconsórcio necessário e concorda parcialmente com a tese, afirmando que isso ocorre nos casos em que a pessoa jurídica tem poder decisório sobre o ato (BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2010, t. III, v. 2, p. 53-55).

de informações não enseja revelia, pois não tem natureza de contestação (além disso, o interesse público é indisponível e a concessão da segurança requer pressupostos constitucionais expressos, que deverão sempre ser aferidos pelo juiz)^{1039, 1040}.

A lei do mandado de segurança deixa claro que a pessoa jurídica à qual a autoridade se acha vinculada ou da qual exerce atribuições, deve ser indicada (art. 6º da LMS).

A lei determina a notificação da autoridade coatora para prestar informações, motivo pelo qual deve ela ser indicada na petição inicial (entende-se que a indicação errônea da autoridade coatora não deve ensejar a extinção do processo, cumprindo ao juiz convocá-la, podendo inclusive remeter os autos ao juiz natural, se for o caso¹⁰⁴¹). Ressalte-se que o juiz também pode determinar que o impetrante emende a inicial.¹⁰⁴²⁻¹⁰⁴³

De acordo com a LMS, art. 6º, § 3º, autoridade coatora é aquela que tenha praticado o ato impugnado ou da qual emane a ordem para a sua prática.

Ato complexo é aquele que apresenta unidade jurídica, logo, coatora é a última autoridade que nele intervém para seu aperfeiçoamento, mas a jurisprudência tem exigido a notificação de todos que tenham participado da sua realização. Sendo composto (ato principal que só adquire eficácia se aprovado ou ratificado por um outro órgão), considera-se coatora a autoridade que pratica o ato principal. Se praticado o ato por órgão colegiado, considera-se autoridade coatora o presidente do órgão ou, em procedimento administrativo, a autoridade que presidia a sua realização¹⁰⁴⁴.

Estabelece a Súmula nº 510 do STF que praticado o ato por autoridade, no exercício de competência delegada, contra ela cabe mandado de segurança ou medida judicial.

Em sede de mandado de segurança, a competência depende de quem seja a autoridade coatora¹¹⁹. Assim, podem ser competentes para processar e julgar mandado de segurança: STF (CRFB/1988, art. 102, I, “d”), STJ (CRFB/1988, art. 105, I, “b”), Tribunal Superior, Tribunal

¹⁰³⁹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 116.

¹⁰⁴⁰ FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 72. Em sentido contrário: MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 75.

¹⁰⁴¹ Nesse sentido: FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 69; MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 79.

¹⁰⁴² NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: RT, 2017, comentário 8 ao art. 6º da LMS.

¹⁰⁴³ Sobre a possibilidade de emenda à inicial para corrigir a indicação da autoridade coatora, precedentes: AgRg no REsp 1.222.348/BA, Primeira Turma, DJe 23.9.2011; e AgRg no RMS 35.638/MA, Segunda Turma, DJe 24.4.2012. AgRg no AREsp 368.159/PE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 1.10/2013.

¹⁰⁴⁴ MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 81.

de Justiça Especial, Tribunal Regional Federal (CRFB/1988, art. 108, I, “c”), Tribunal de Justiça, juiz estadual, federal (CRFB/1988, art. 109, VIII), do trabalho e eleitoral.

Identificação errônea de autoridade coatora pode ensejar incompetência. Nesse caso, alguns sustentam que a consequência deve ser extinção do processo sem resolução do mérito¹⁰⁴⁵. Outros entendem, com razão, que o juiz pode determinar a modificação do sujeito passivo, com a alteração da competência¹⁰⁴⁶.

Na hipótese de mandado de segurança coletivo, incidem, quanto à competência territorial, o CDC, art. 93, e LACP, art. 2º.

Em mandado de segurança coletivo cabe liminar, se presentes os requisitos: - fundamento relevante, isto é “plausibilidade da adequação lógico-jurídica entre os fatos e as consequências” ou, em outras palavras, “relação de adequação lógico-jurídica entre os fatos descritos e as consequências postuladas (...) como relevância a plausibilidade imediatamente aparente de que, em tese, os fatos descritos possam confluir para as consequências pleiteadas na impetração”¹⁰⁴⁷; e, - perigo da demora (LMS, art. 7º, III)¹²³. Quanto ao *periculum in mora*, é importante sempre aferir o *periculum* inverso. Pode-se afirmar que os requisitos são os mesmos previstos no CPC, art. 300, para a tutela de urgência: existência de elementos que evidenciem probabilidade de direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.¹⁰⁴⁸

Da decisão que concede ou denega a liminar cabe agravo de instrumento (LMS, art. 7º, § 1º).

Pode o juiz, ao conceder liminar, impor multa e utilizar alguma medida de apoio ou sub rogação (por exemplo, intervenção na Administração Pública) para a efetivação da medida (CPC, arts. 536, *caput* e § 1º, e 537, CDC, 84, § 5º, e CPC, 139, IV).

É antecipatória, portanto, satisfativa, a natureza da liminar¹⁰⁴⁹, embora haja posições diversas¹⁰⁵⁰. Tem caráter provisório e pode antecipar, total ou parcialmente, o provimento final. Liminar cai por terra diante de prolação de sentença (se de procedência, absorve a liminar; se

¹⁰⁴⁵ STJ, 2ª Turma, RMS n. 4.987-6/SP, rel. Min. Ari Pargendler, j. 21.8.1995, negaram provimento, DJU de 9.10.1995, p. 33.536; RTJ 123/475, 145/186; STF-RT 691/227; STJ, AgRg no RMS 44.735/RJ 2014/0004216-7, rel. Min. Herman Benjamin, j. 23.10.2014, 2ª Turma, DJe 27.11.2014.

¹⁰⁴⁶ STJ, AgRg no AREsp 368.159/PE 2013/0210240-3, rel. Min. Humberto Martins, j. 1.10.2013, 2ª Turma, DJe 09.10.2013.

¹⁰⁴⁷ FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 143.

¹⁰⁴⁸ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 119-120.

¹⁰⁴⁹ BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. São Paulo: Saraiva, 2010, t. III, v. 2, p. 60.

¹⁰⁵⁰ Admite que a medida liminar possa ter natureza cautelar ou satisfativa: MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 101.

de improcedência ou de extinção sem resolução do mérito, verifica-se incompatibilidade lógico jurídica entre os dois pronunciamentos). De acordo com a LMS, art. 7º, § 3º, efeitos de medida liminar, salvo se revogada ou cassada, persistirão até prolação de sentença.¹⁰⁵¹

A lei prevê prazo decadencial de 120 dias para a impetração do mandado de segurança (LMS, art. 23). Na jurisprudência, tem prevalecido a tese de que este prazo decadencial é constitucional (Súmula 632 STF: “É constitucional lei que fixa o prazo de decadência para a impetração do mandado de segurança”). Acrescente-se que, ao se aplicar o art. 23 da LMS, o prazo deve ser contado do dia em que o titular do direito tomar conhecimento do ato infringente ou ameaçador¹⁰⁵².

O mandado de segurança, como já dito, pode ser individual ou coletivo¹⁰⁵³. Na hipótese de mandado de segurança coletivo, aplicar-se-á o regime das ações coletivas. Antes da Lei 12.016/2009, não havia regramento próprio para mandado de segurança coletivo, incidindo o microsistema das ações coletivas. Com o advento do referido diploma legal e o tratamento por ele dado ao mandado de segurança coletivo, tornou-se necessária interpretação sistemática da Lei do Mandado de Segurança, da Lei da Ação Civil Pública e da parte processual do Código de Defesa do Consumidor.¹⁰⁵⁴

Assim, de acordo com o art. 21 da LMS, têm legitimidade para impetrar mandado de segurança coletivo: partido político (“com representação no Congresso Nacional, na defesa de seus interesses legítimos relativos a seus integrantes ou à finalidade partidária”), organização sindical e entidade de classe ou associação (legalmente constituída e em funcionamento há, pelo menos, um ano, em defesa de direitos líquidos e certos da totalidade, ou de parte, dos seus membros ou associados, na forma dos seus estatutos e desde que pertinentes às suas finalidades, dispensada, para tanto, autorização especial).

Diante do texto legal, indaga-se se os demais legitimados indicados nos art. 82 do CDC e art. 5º da LACP, como Ministério Público e Defensoria Pública, teriam legitimidade para promover mandado de segurança. Caso se entenda no sentido de ausência de legitimidade, a solução será a propositura de ação coletiva com o mesmo pedido que seria formulado via

¹⁰⁵¹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 121.

¹⁰⁵² Nesse sentido, FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 129. Suspensão do prazo em razão de pedido de reconsideração ou recurso administrativo, Súmula 430 do STF: “Pedido de reconsideração na via administrativa não interrompe o prazo para o mandado de segurança”.

¹⁰⁵³ Sobre o tema, CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança, nos termos da Lei 12.016/2009. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo (coord.). *Processo coletivo: do surgimento à atualidade*. São Paulo: RT, 2014, p. 257-285.

¹⁰⁵⁴ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 125.

mandado de segurança, não sendo aplicável, porém o rito especial da ação constitucional. Legitimidade de Ministério Público e Defensoria Pública decorre da CRFB/1988, arts. 127 e 134, logo, não pode a legislação infraconstitucional restringi-la¹⁰⁵⁵.

Outra questão importante é saber se o requisito da pré-constituição pode ser dispensado para que associação impetre mandado de segurança coletivo, à luz do disposto na LACP e no CDC. A CRFB/1988 não faz a ressalva; porém, pela aplicação subsidiária do microssistema, é possível chegar a essa conclusão¹⁰⁵⁶.

Incidem, sob égide da nova Lei do Mandado de Segurança, as Súmulas 629 (“A impetração de mandado de segurança coletivo por entidade de classe em favor dos associados independe da autorização destes.”) e 630 do STF (“A entidade de classe tem legitimação para o mandado de segurança, ainda quando a pretensão veiculada interesse apenas a uma parte da respectiva categoria.”).

Mandado de segurança coletivo pode ter por objeto qualquer direito coletivo (difuso, coletivo ou individual homogêneo). A LMS, art. 21, parágrafo único, prevê, expressamente, tutela de direitos coletivos e individuais homogêneos.

Embora a Lei não trate de direito difuso, esse também pode ser tutelado por via de mandado de segurança coletivo, pois é cabível qualquer medida que permita tutela efetiva e adequada de direitos coletivos (CDC, art. 83). Não se admite que mandado de segurança seja excluído desse rol, considerando, especialmente, seu caráter de ação constitucional.

No mandado de segurança coletivo, a coisa julgada fica sujeita a regime jurídico de ação coletiva, com efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*. A LMS, art. 22, prevê que a sentença fará coisa julgada limitadamente aos membros do grupo ou categoria substituídos pelo impetrante. Embora a LMS não utilize as expressões *erga omnes* e *ultra partes*, como o fazem CDC e LACP, pode-se afirmar que tais expressões abrangem, exatamente, os membros do grupo ou categoria, na hipótese de direito coletivo.

Segundo parte da doutrina, não há, em caso de ação coletiva para tutela de direito coletivo, substituição processual, mas sim legitimidade autônoma para condução do processo.

¹⁰⁵⁵ No sentido da legitimidade: BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, t. III, v. 2, p. 262-263; DIDIER JR.; Fredie; ZANETI JR.; Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: Juspodvm, 2018, v. 4, p. 230 (afirmam ser inconstitucional interpretação que reconheça a incapacidade processual dos demais legitimados coletivos).

¹⁰⁵⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: RT, 2017, comentário 6 ao art. 21 da LMS. Pela aplicabilidade da dispensa: MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo*. Comentários à Lei 12.016/2009. 2. ed. São Paulo: RT, 2012, p. 201; DIDIER JR.; Fredie; ZANETI JR.; Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: Juspodvm, 2018, v. 4, p. 231.

A mesma polêmica acerca da natureza da legitimidade incide no caso do mandado de segurança coletivo.¹⁰⁵⁷

Impetrado mandado de segurança coletivo, não há litispendência em relação a ação individual; porém, o impetrante de ação individual não será beneficiado pelo resultado do processo coletivo. Para ser atingido pela coisa julgada do processo coletivo, deverá desistir do mandado de segurança individual (LMS, art. 22, § 1º). A desistência deve ser manifestada no prazo de 30 dias a contar da ciência comprovada da impetração da segurança coletiva. Importante destacar que, de acordo com o CDC, art. 104, não é necessária a desistência, bastando o pedido de suspensão do processo individual.

Em mandado de segurança coletivo, liminar só poderá ser concedida após audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá pronunciar-se no prazo de 72 horas, conforme a LMS, art. 22, § 2º. Sendo a situação de extrema urgência, a liminar poderá ser concedida sem oitiva do representante judicial, devendo ser providenciada, em seguida, a cientificação da pessoa jurídica, que poderá manifestar-se e, eventualmente, obter cassação da liminar concedida.

O mandado de segurança tem seu objeto definido na CRFB/1988 por exclusão, ou seja, o *writ* é cabível nas hipóteses em que o direito (líquido e certo) não seja amparado por *habeas data* ou *habeas corpus*. Havendo erro do intérprete no enquadramento das ações constitucionais, deve o magistrado aplicar o princípio da fungibilidade ao invés de indeferir a inicial por carência de ação (falta de interesse processual)¹⁰⁵⁸.

Quanto ao procedimento no mandado de segurança, ele se desenvolve do seguinte modo: a) o autor deve apresentar petição inicial, observando os requisitos legais (LMS, art. 6º), em duas vias, com os documentos necessários (recorde-se que a prova é pré-constituída); b) estando em termos a inicial, o juiz proferirá despacho (LMS, art. 7º), determinando a notificação da autoridade coatora, para prestar informações em 10 dias e cientificação da pessoa jurídica interessada para que, querendo, ingresse no feito; c) se presentes os requisitos legais (LMS, art. 7º, III), o juiz deferirá liminar (suspensão do ato); c) findo o prazo para as informações e ouvido o MP, em 10 dias, os autos devem ser conclusos ao juiz para sentença; d) prolação da sentença, em 30 dias (LMS, art. 12); e) da sentença cabe apelação (LMS, art. 14); f) sendo a sentença de

¹⁰⁵⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 126.

¹⁰⁵⁸ Sobre a aplicação do princípio da fungibilidade, ver WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Fungibilidade de meios: uma outra dimensão do princípio da fungibilidade*. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NERY JUNIOR, Nelson (coord.). *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

procedência, fica ela sujeita a reexame necessário, podendo, contudo, ser executada provisoriamente (LMS, art. 14, §§ 1º e 3º). Acrescente-se que a inicial será indeferida nas hipóteses da LMS, art. 10.¹⁰⁵⁹

Quanto aos recursos, em mandado de segurança, além da apelação, cabem, ainda, agravo de instrumento de decisão interlocutória (com as limitações do CPC, art. 1.015)¹³⁵ e recursos ordinário (CRFB/1988, arts. 102, II, 105, II, e CPC, art. 1027), especial e extraordinário (CRFB/1988, arts. 102, III, e 105, III), embargos de declaração (CPC, art. 1022) e de divergência (CPC, art. 1043; v. LMS, arts. 7º, § 1º, 16 e 18). Podem recorrer da sentença tanto as partes (impetrante: pessoa física ou jurídica) quanto a autoridade coatora (LMS, art. 14, § 2º)¹⁰⁶⁰.

Procedimento de aprovação de empreendimentos em Condomínio de Lotes, seja Quadra Fechada, seja Loteamento Fechado, é ato administrativo complexo, cuja tramitação ocorre por mais de um órgão, tais como secretarias municipais de meio ambiente e de obras. Em se tratando de regiões metropolitanas, suscita anuência de órgão metropolitana, de forma que, cada uma destas fases pode suscitar, sob fundamentos distintos, mandado de segurança, para proteção de direito líquido e certo, seja individual ou coletivo.

13.7.1.4 *Habeas data*

Habeas data está previsto na CRFB/1988, art. 5º, LXXII, “a” e “b”. Trata-se de ação constitucional destinada a obtenção de informação relativa à pessoa do impetrante, constante de registros ou bancos de dados de entidade governamental ou de caráter público, bem como retificação de dados (quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo) e anotação, nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro, mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável¹⁰⁶¹.

¹⁰⁵⁹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 123.

¹⁰⁶⁰ FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 185-186. Sustentando a legitimidade do MP: FERRAZ, Sérgio. *Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 187; MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 140.

¹⁰⁶¹ MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 378; ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 123; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 158; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 453; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 249; ACKEL FILHO, Diomar. *Writs constitucionais: habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção e habeas data*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 140-148; MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual: sétima série*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 132-133.

A expressão *habeas data* significa “tenha os dados”¹⁰⁶².

De acordo com a CRFB/1988, art. 5º, XXXIII, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (o direito de acesso a dados não se confunde com a garantia constitucional do *habeas data*¹⁰⁶³).

Para disciplinar o novo instituto, foi editada a Lei Federal nº 9.507/1997, que disciplina os procedimentos judicial e extrajudicial para a obtenção de informações, para retificação e para anotação. Antes do advento da referida Lei, o *habeas data* ficava sujeito ao rito do mandado de segurança (Lei Federal nº 8.038/1990, art. 24). Isso, porque, em se tratando de regra de eficácia imediata, não poderia ausência de norma regulamentadora de procedimento impedir sua utilização.

A Carta Constitucional, ao tratar de *habeas data*, refere-se a registro ou bancos de dados de entidade governamental ou de caráter público. Assim, é necessário conceituar entidade de caráter público. A LHD, art. 1º, parágrafo único, considera-se de caráter público todo registro ou banco de dados contendo informação que seja ou que possa ser transmitida a terceiro ou que não seja de uso privativo de órgão ou entidade produtora ou depositária das informações.

Têm legitimidade ativa para o HD: pessoa física¹⁰⁶⁴ ou jurídica¹⁰⁶⁵ (CC/2002, arts. 12 e 52) e legitimados pelo CDC, art. 82, e da LACP, art. 5º, inclusive o Ministério Público (HD

¹⁰⁶² MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 378; ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 123; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 158; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 453; BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 249; ACKEL FILHO, Diomar. *Writs constitucionais: habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção e habeas data*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 140-148; MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual: sétima série*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 132-133.

¹⁰⁶³ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 454.

¹⁰⁶⁴ No sentido da legitimidade do cônjuge supérstite, no caso de morte do titular do direito: HABEAS DATA – DADOS DE CÔNJUGE FALECIDO – LEGITIMIDADE DO SUPÉRSTITE. Conforme alcance do artigo 5º, LXXII, alínea “a” da Constituição Federal, é assegurado ao cônjuge supérstite o conhecimento de informações relativas ao falecido, constantes de registros ou banco de dados de entidade governamental ou de caráter público. RECURSO EXTRAORDINÁRIO – MATÉRIA FÁTICA E LEGAL. O recurso extraordinário não é meio próprio ao revolvimento da prova, também não servindo à interpretação de normas estritamente legais (STF, RE 589.257 AgR, 1ª T., rel. Min. Marco Aurélio, j. 05.08.2014, DJe 26.08.2014). V., também, BUENO, Cássio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, t. III, v. 2, p. 97.

¹⁰⁶⁵ Sobre a legitimidade da pessoa jurídica: CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. *Direito processual constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 58-59; MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 168; MEIRELES, Hely Lopes et al. *Mandado de Segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 384-386; WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. *O habeas data na Lei nº 9.507/97*. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, n. 72, 1998, p. 90. Entendendo que a legitimação é exclusiva da pessoa física: BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva; NOGUEIRA, Paulo. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1998*. São Paulo: Saraiva, p. 363.

coletivo) (propositura de HD é compatível com as funções institucionais do Ministério Público, como se extrai da CRFB/1988, arts. 127 e 129¹⁰⁶⁶). Possui legitimidade passiva qualquer entidade governamental ou de caráter público que mantenha, em seus registros ou bancos de dados, informação relativa ao impetrante.

A referida lei prevê procedimento extrajudicial, visando a conhecimento e/ou retificação de dados, bem como procedimento judicial, com a mesma finalidade¹⁰⁶⁷.

A LHD exige, como requisito para a admissão de *habeas data*, prévia utilização da via administrativa. O impetrante deve demonstrar, por ocasião da propositura da ação, a prévia recusa por parte do órgão detentor da informação ou a ausência de resposta no prazo legal. A exigência coaduna-se com entendimento consagrado pela Súmula 2 do STJ, no sentido de cabimento de *habeas data* apenas diante de prévia recusa de informações por parte da autoridade administrativa. A LHD, porém, diferentemente da Súmula, admite o decurso do prazo como requisito para a propositura do HD, não exigindo prova da recusa. Por outro lado, entende-se que exigência de utilização da via administrativa, antes da propositura da ação, não se compatibiliza com o princípio constitucional do acesso à justiça (inafastabilidade do controle jurisdicional), consubstanciado na CRFB/1988, art. 5º, XXXV, conforme assinala Patrícia Miranda Pizzol¹⁰⁶⁸.

A LHD reservou os primeiros artigos para regramento da fase extrajudicial da postulação, deixando para a segunda parte regras processuais sobre ação judicial. Há dois procedimentos extrajudiciais previstos na LHD: um, para fornecimento de informação; outro, para retificação ou anotação, conforme LHD, art. 4º.

O rito extrajudicial para fornecimento de informação pode ser resumido da seguinte forma: requerimento do interessado para fornecimento de informações apresentado ao órgão ou entidade depositária do registro ou banco de dados; apreciação, em 48 horas; decisão comunicada, em 24 horas, sendo que, deferida, se marcará dia e hora para divulgação da informação. Ressalte-se que não existe penalidade para não cumprimento desses prazos. Se for funcionário de órgão público, poder-se-á falar em punição administrativa, em razão de

¹⁰⁶⁶ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário 6 ao art. 21 da LMS. Pela aplicabilidade da dispensa: MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. *Mandado de segurança individual e coletivo*. Comentários à Lei 12.016/2009. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 201; DIDIER JR.; Fredie; ZANETI JR.; Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. Salvador: Juspodvm, 2018, v. 4, p. 231.

¹⁰⁶⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 132.

¹⁰⁶⁸ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 132-133.

descumprimento da lei. O art. 6º estabelecia multa para não cumprimento, mas o artigo foi vetado pelo Presidente da República (em razão da falta de destinação e gestão dos valores)¹⁰⁶⁹.

Quanto ao rito extrajudicial para retificação ou anotação, pode-se descrevê-lo assim: constatada a inexatidão dada a seu respeito, o interessado, em petição acompanhada de documentos comprobatórios, poderá requerer sua retificação; feita a retificação em, no máximo 10 dias, após protocolo do requerimento, a entidade ou órgão depositário do registro ou da informação dará ciência ao interessado; ainda que não se constate inexatidão de dado, se o interessado apresentar explicação ou contestação sobre este, justificando possível pendência sobre o fato objeto de dado, tal explicação será anotada no cadastro do interessado. A legislação infraconstitucional inovou em relação à CRFB/1988, ampliando o rol do cabimento do pedido.

Não sendo obtido o resultado pretendido com o procedimento extrajudicial, não resta ao titular do direito supostamente lesado alternativa senão a de promover a ação judicial, para: a) assegurar conhecimento de informação relativa à sua pessoa; b) retificar dado, quando não se prefira fazer por processo sigiloso, judicial ou administrativo; c) anotar, nos assentamentos do interessado, contestação ou explicação sobre dado verdadeiro, mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

A petição inicial deve observar os requisitos estabelecidos no CPC, arts. 319 e 320, e não conter os vícios previstos no CPC, art. 330. Quanto a documentos indispensáveis à propositura da ação, segundo a LHD, deve o impetrante comprovar: a) recusa do acesso a informação ou decurso de mais de 10 dias sem decisão; b) recusa em fazer-se a retificação ou decurso de mais de 15 dias, sem decisão; ou, c) recusa em fazer-se a anotação ou decurso de mais de 15 dias (art. 8º) (observe-se que os prazos indicados, previstos na LHD, art. 8º, são diferentes dos prazos mencionados nos arts. 3º e 4º do mesmo diploma)¹⁰⁷⁰.¹⁰⁷¹

O impetrante pode, na inicial, cumular pedidos de obtenção de informação e retificação ou anotação, se necessário. Embora o legislador tenha sido omissos quanto a esse aspecto, a cumulação é possível nos termos do CPC, art. 327, pois atendidos os requisitos legais – mesmo réu, compatibilidade dos pedidos, mesmo procedimento e competência do juízo¹⁰⁷².

¹⁰⁶⁹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva*: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: RT, 2019, p. 134-135.

¹⁰⁷⁰ BRASIL. *Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997*. Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.507-1997?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

¹⁰⁷¹ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva*: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: RT, 2019, p. 135.

¹⁰⁷² A doutrina não é pacífica quanto à matéria. No sentido da possibilidade de cumulação: MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 165; MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de direito processual*: sétima série. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 134-135; SILVA, José Afonso da. *Curso de direito*

Não há pagamento de custas iniciais e demais despesas do processo, tendo em vista a gratuidade prevista na LHD, art. 21 (são gratuitos tanto o procedimento extrajudicial quanto o judicial). Cabe, em razão de isenção de custas e demais despesas, uma questão: a sentença de procedência deve conter condenação em honorários advocatícios? Entende-se que sim, não devendo haver, contudo, condenação no caso de sentença de improcedência, salvo na hipótese de má-fé, aplicando-se, portanto, o mesmo regime que deveria ser aplicado ao mandado de segurança¹⁰⁷³.

A ação de *habeas data* pode ser individual ou coletiva¹⁰⁷⁴.

Quanto ao HD coletivo, sua finalidade parece ser a proteção a direito individual homogêneo, uma vez que os titulares do direito à informação são identificáveis e o bem é divisível, uma vez que cada titular obterá informação que lhe diga respeito ou obterá retificação ou anotação conforme sua situação individual. Pode-se pensar, por exemplo, em HD impetrado por associação de consumidores em face de determinado órgão que esteja recusando prestar informações a todos os consumidores acerca de registros que lhes sejam pertinentes e, quando prestadas, esteja se recusando retificá-las; sendo proferida sentença de procedência, o órgão terá que prestar tais informações ou proceder às retificações devidas a todos que comparecerem administrativamente ou judicialmente demonstrando o enquadramento na situação jurídica descrita na sentença.

Por ser coletivo, submete-se ao regime jurídico das ações coletivas (LACP e CDC). Logo, a sentença de procedência deve ser genérica, cabendo aos indivíduos demonstrarem que sua esfera jurídica foi atingida, bem como o nexo de causalidade entre a sua situação individual e a determinação contida, de modo genérico, na sentença. Assim, não há que se falar em empecilho ao HD coletivo pelo fato de o direito à informação que fundamenta tal ação ser personalíssimo. Apenas o indivíduo que pretender obter a informação buscará a efetivação da sentença.

constitucional positivo. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 457; SACCO NETO, Fernando. *Aspectos processuais e procedimentais do habeas data*. [Dissertação de mestrado], PUC/SP, 2003, p. 79. Em sentido contrário: CRETELLA JÚNIOR, José. *Os “writs” na Constituição de 1998: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, habeas data, habeas corpus e ação popular*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989, p. 191. No sentido da possibilidade de aditamento da inicial (pedido de retificação): GONÇALVES, Renato Afonso. *Bancos de dados nas relações de consumo*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 99; WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. O *habeas data* na Lei nº 9.507/97. *Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, n. 72, 1998, p. 95. Há decisão do STJ contrária à cumulação: STJ, HD 39/DF, 1ª Seção, rel. Min. Demócrito Reinaldo, j. 8.10.1997, DJ 3.11.1997, p. 90.

¹⁰⁷³ No sentido de que a isenção de custas deve ser entendida amplamente, favorecendo o impetrante não só no que diz respeito a dispensa de pagamento de custas processuais e preparo: BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 250.

¹⁰⁷⁴ Admitindo o HD coletivo: GONÇALVES, Renato Afonso. *Bancos de dados nas relações de consumo*. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 109.

Outro obstáculo à utilização do HD coletivo que pode ser suscitado é o da necessidade do procedimento extrajudicial para que seja admitido o HD. Obtempera Patrícia Miranda Pizzol que, embora tal exigência conste da LHD e da Súmula 2 do STJ, entende-se que ela fere o direito de acesso à justiça. Porém, ainda que se considere necessária a utilização da via administrativa, tal requisito pode ser preenchido com a comprovação de que vários consumidores tentaram extrajudicialmente obter informações ou retificações ou anotações, mas não foram atendidos. Se isso não for viável, pode o legitimado à propositura do HD coletivo fazer um pedido administrativo genérico ou em benefício de seus associados, caso se trate de associação (nesse caso, na qualidade de representante dos seus associados, com autorização destes).¹⁰⁷⁵

Em se tratando de HD coletivo, a coisa julgada operar-se-á nos termos do CDC, art. 103.

O HD poderá ser impetrado, em se tratando de Condomínio de Lotes, para retificação de dados de condôminos, por exemplo, perante setor de cadastro ou de tributação do município; para correção de anotação perante órgão de proteção de crédito, tal como Cartório de Protesto ou entidade que realize restrição de crédito; concessionárias de água ou energia *etc.*

13.7.1.5 Mandado de injunção

O mandado de injunção está previsto na CRFB/1988, art. 5º, LXXI. Trata-se de ação constitucional, assim como mandado de segurança, ação popular e *habeas data*.

A Lei Federal nº 13.300/2016 disciplina processo e julgamento de mandados de injunção individual e coletivo.

Essa ação constitucional pode ser promovida por todo aquele, pessoa jurídica ou física, que pretender exercer direito ou liberdade constitucional ou prerrogativa inerente a nacionalidade, soberania ou cidadania – direito individual, coletivo, político ou social¹⁰⁷⁶ – e não consiga fazê-lo em razão da falta de norma regulamentadora¹⁰⁷⁷.

A ausência de regulamentação da norma constitucional pode ser total ou parcial, conforme dispõe o art. 2º da LMI, segundo o qual conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta total ou parcial de norma regulamentadora torne inviável exercício de direito e liberdade constitucional e de prerrogativa inerente a nacionalidade, soberania e cidadania.

¹⁰⁷⁵ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 140.

¹⁰⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 448.

¹⁰⁷⁷ MEIRELES, Hely Lopes *et al.* *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 356. V. arts. 14 e 5º, LXXI, da CRFB/1988.

Considera-se, conforme seu parágrafo único, parcial a regulamentação quando normas editadas pelo órgão legislador competente forem insuficientes.

A LMI é expressa quanto a legitimidade de pessoa física ou jurídica para propositura da ação. Segundo seu art. 3º, são legitimados para o mandado de injunção, como impetrantes, as pessoas naturais ou jurídicas que se afirmarem titulares de direito, liberdade ou prerrogativa referido no art. 2º da mesma Lei.¹⁰⁷⁸

No direito comparado não há instituto idêntico ao mandado de injunção previsto no ordenamento jurídico brasileiro, podendo ser identificados tão somente institutos semelhantes a ele, tais como a *injunction* do direito inglês e do direito norte-americano ou a *Verfassungsbeschwerde*, mais semelhante à ação direta de inconstitucionalidade por omissão¹⁰⁷⁹.

A finalidade do mandado de injunção é conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora daqueles direitos e prerrogativa¹⁰⁸⁰ ou assegurar efetividade a norma constitucional que reclame regulamentação¹⁰⁸¹.

O mandado de injunção tem por objeto a proteção de qualquer direito e liberdade constitucional, não se restringindo a prerrogativa de nacionalidade, soberania e cidadania¹⁰⁸².

Em síntese, mandado de injunção tem por pressupostos de cabimento: existência de direito ou liberdade constitucional; falta de norma regulamentadora que inviabilize exercício desse direito; autor beneficiário direto do direito ou liberdade constitucional¹⁰⁸³ (salvo no caso de MI coletivo, quando os legitimados atuam na qualidade de legitimados autônomos ou extraordinários).

O mandado de injunção pode ser utilizado sempre que se pretenda exercer direito previsto na CRFB/1988 e não se possa fazê-lo em decorrência de ausência de norma infraconstitucional regulamentadora. Pode ser utilizado por indivíduo prejudicado por ausência de norma ou pelos legitimados pelo CDC, arts. 82, e LACP, art. 5º, para proteção à coletividade. Vale dizer que cabimento de mandado de injunção coletivo se fundamenta no CDC, art. 83, que

¹⁰⁷⁸ O STF já havia decidido nesse sentido: STF, MI 102/DF, Corte Especial, rel. Min. Garcia Vieira, j. 27.10.1994, DJ 12.12.1994, p. 34300, v.u.

¹⁰⁷⁹ PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. *Mandado de injunção*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 31-37.

¹⁰⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 448.

¹⁰⁸¹ MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Mandado de injunção: um instrumento de efetividade da Constituição*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 46.

¹⁰⁸² A matéria não é pacífica. V. MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. *Mandado de injunção: um instrumento de efetividade da Constituição*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 67-73. O autor indica as teses restritiva, de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, intermediária, de Celso Bastos e J.J. Calmon de Passos, e abrangente, de Celso Agrícola Barbi, Carlos Mário da Silva Velloso e Willis Santiago Guerra Filho.

¹⁰⁸³ STF, MI 6.591 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 16.06.2016, p. 30.6.2016; STF, MI 5.470 AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 29.10.2014, p. 20.11.2014.

prevê admite qualquer medida que possa propiciar tutela efetiva e adequada do consumidor, bem como na CRFB/1988, art. 5º, LXX, que prevê o MS coletivo. A LMI prevê, expressamente, cabimento de mandado de injunção coletivo (LMI, arts. 12 e 13).

Conforme Patrícia Miranda Pizzol¹⁰⁸⁴, mandado de injunção não se destina a elaboração de norma geral e abstrata, a ser criada pelo Judiciário, tampouco visa a obtenção de declaração de mora do Legislativo ou a obtenção de ordem dirigida ao Legislativo para editar a norma necessária a exercício de direito ou liberdade constitucional. O que o impetrante pretende, com a utilização da ação constitucional em tela, é obter a regulamentação do direito ou liberdade constitucional, no caso concreto. Em outras palavras: cabe ao juiz determinar o *modus faciendi* a fim de que o impetrante não fique privado de seu direito constitucionalmente garantido, a pretexto de que não há ainda norma inferior que o regule¹⁰⁸⁵.¹⁰⁸⁶

A LMI, art. 8º, prevê que o Judiciário deve, reconhecendo a mora legislativa, emitir ordem ao impetrado para que esse edite a norma regulamentadora, fixando prazo razoável para seu cumprimento, bem como viabilizar o exercício do direito: estabelecer as condições em que se dará o exercício de direito, liberdade ou prerrogativa reclamado ou, se for o caso, em que o interessado poderá promover ação própria visando a exercê-los, caso não seja suprida a mora legislativa no prazo determinado.

O parágrafo único do mesmo dispositivo legal prevê que será dispensada a determinação de emissão da norma quando comprovado que o impetrado deixou de atender, em mandado de injunção anterior, ao prazo estabelecido para que a norma fosse editada.

Passe-se a analisar a natureza da sentença de procedência proferida em sede de mandado de injunção. Para aqueles que entendem que o MI se destina à declaração da mora (omissão) do legislador, a natureza da sentença é declaratória. Para os que defendem que o pronunciamento deve conter ordem à autoridade competente para expedir a norma, é mandamental, efetivando-se a decisão por meio de comunicação ao poder, órgão ou autoridade competente para cumpri-la. Desse modo, o MI torna-se medida inócua, pois, não sendo suprida a omissão pelo Legislativo, não há meios de o Judiciário efetivar a decisão e o direito constitucionalmente previsto continua sem amparo, sem poder ser fruído. Pode-se argumentar no sentido da possibilidade de caracterização do crime de desobediência diante do não

¹⁰⁸⁴ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 144.

¹⁰⁸⁵ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, comentário 127 ao art. 5º da CRFB/1988.

¹⁰⁸⁶ PIZZOL, Patrícia Miranda. *Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões*. São Paulo: RT, 2019, p. 144.

cumprimento da ordem pelo Legislativo. Desse modo, a natureza da sentença de procedência proferida no mandado de injunção dependerá do direito a ser regulamentado, podendo assumir caráter declaratório, constitutivo, condenatório e/ou mandamental¹⁰⁸⁷.

O pronunciamento judicial produz coisa julgada que se aplica apenas às partes, não produzindo eficácia *erga omnes*, salvo se o mandado de injunção for coletivo.

A LMI, art. 9º, trata da coisa julgada no mandado de injunção, prevendo que a decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até advento de norma regulamentadora, podendo ser conferida eficácia *ultra partes* ou *erga omnes* à decisão, quando isso for inerente ou indispensável a exercício de direito, liberdade ou prerrogativa objeto da impetração (§ 1º). Estabelece, ainda, a Lei especial que, transitada em julgado a decisão, seus efeitos poderão ser estendidos a casos análogos por decisão monocrática do relator (§ 2º). Prevê, também, que indeferimento de pedido por insuficiência de prova não impede renovação de impetração fundada em outros elementos probatórios (§ 3º).

A LMI, art. 10, trata de ação de revisão que poderá ser proposta, se ocorrer modificação em circunstância de fato ou de direito que serviu de fundamento à decisão proferida em mandado de injunção.

A LMI, art. 3º, trata da legitimidade passiva para mandado de injunção, indicando como impetrado o Poder, o órgão ou a autoridade com atribuição para editar a norma regulamentadora.

A competência para processá-lo e julgá-lo é: a) do Supremo Tribunal Federal (competência originária), nos termos da CFB/1988, art. 102, I, “q”, quando a elaboração da norma regulamentadora competir a Presidente da República, Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, mesas de uma dessas Casas Legislativas, Tribunal de Contas da União, Tribunal Superior ou ao próprio Supremo Tribunal Federal; b) do Superior Tribunal de Justiça (competência originária), conforme a CRFB/1988, art. 105, I, “h”, quando a elaboração da norma for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da Administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do STF e de Tribunal de Justiça Especial (Militar, do Trabalho, Eleitoral ou Federal); e c) da Justiça Estadual (em São Paulo, ao Tribunal de Justiça, conforme a CRFB/1988, art. 74, V), quando se tratar de norma regulamentadora estadual ou municipal, de qualquer dos Poderes, inclusive da Administração indireta.

O mandado de injunção coletivo está disciplinado na LMI, art. 12 e 13. A lei especial trata, na verdade, de três aspectos – legitimidade, objeto e coisa julgada –. No que tange a

¹⁰⁸⁷ PIZZOL, Patrícia Miranda. Tutela coletiva: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: RT, 2019, p. 148.

legitimidade, a Lei do Mandado de Injunção foi mais abrangente do que a Lei do Mandado de Segurança, tendo inserido expressamente, no rol de legitimados, Ministério Público e Defensoria Pública.

Quanto a objeto, de acordo com a LMI, art. 13, parágrafo único, pode ser tutelado por mandado de injunção direito pertencente, indistintamente, a uma coletividade indeterminada de pessoas ou determinada por grupo, classe ou categoria. Pode-se extrair do teor do mencionado dispositivo que estão abrangidas as três categorias de direitos coletivos – difusos, coletivos e individuais homogêneos –.

No que concerne à coisa julgada, o regime previsto na LMI é o mesmo da LMS para mandado de segurança coletivo, sendo aplicáveis aqui as mesmas considerações feitas em relação ao mandado de segurança coletivo.

Art. 13. No mandado de injunção coletivo, a sentença fará coisa julgada limitadamente às pessoas integrantes da coletividade, do grupo, da classe ou da categoria substituídos pelo impetrante, sem prejuízo do disposto nos §§ 1º e 2º do art. 9º.

Parágrafo único. O mandado de injunção coletivo não induz litispendência em relação aos individuais, mas os efeitos da coisa julgada não beneficiarão o impetrante que não requerer a desistência da demanda individual no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência comprovada da impetração coletiva.¹⁰⁸⁸

No tange a Condomínio de Lotes, suas modalidades e espécies, por referir-se a direito de propriedade e sua função social e, conseqüentemente, direito constitucional fundamental, regulamentação do instituto por lei municipal para garantia de segurança jurídica e adequada qualificação e classificação jurídica do solo urbano para aplicação local do ordenamento jurídico concernente a este instituto, em havendo mora para essa finalidade, pode ser efetivada por meio de Mandado de Injunção, individual ou coletivo, que terá como sujeito passivo a respectiva Câmara Municipal, e, no que que couber, quando se tratar de região metropolitana, Assembleia Legislativa.

13.7.2 Condomínio de Lotes, direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva e tutela inibitória

Para concluir o presente capítulo, escolhe-se tratar da importância da efetividade da tutela jurisdicional, que é direito fundamental, mormente porque o tema Condomínio de Lotes, além de outros ramos do direito, envolve matéria urbanístico-ambiental que atrai aplicação do

¹⁰⁸⁸ BRASIL. *Lei nº 13.300, de 23 de junho de 2016*. Disciplina o processo e o julgamento dos mandados de injunção individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113300.htm#:~:text=classe%20ou%20categoria,-,Art.,1%C2%BA%20e%202%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 24 abr. 2022.

princípio ambiental da precaução¹⁰⁸⁹⁻¹⁰⁹⁰ e da responsabilidade objetiva¹⁰⁹¹ que, aplicado nesta matéria, podem exigir tutelas de urgência¹⁰⁹² para os fins de proteção da ordem urbanístico-ambiental¹⁰⁹³, pois, uma vez instalado parcelamento de solo que provoque danos ambiental e urbanístico, estes tornam-se irreversíveis ou de difícil reparação. Reitere-se que questão urbanísticas é um aspecto do ambiente, qual seja, o ambiente construído¹⁰⁹⁴, no qual se inserem implantações de parcelamentos do solo, sejam eles convencionais ou abertos, ou especiais ou fechados, sob forma condominial.

Para esse fim, abordar-se-á, primeiro, o direito fundamental à tutela efetiva para apontar que, em matéria de Condomínio de Lotes, em havendo ofensa a norma do ordenamento jurídico que o disciplina, a tutela mais adequada e efetiva é a tutela inibitória a ser assegurada por uma das modalidades de tutelas provisórias, se demonstrados os seus requisitos legais.¹⁰⁹⁵

13.7.2.1 Condomínio de Lotes e direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva

Direito de ação, enquanto direito fundamental, tem eficácia, objetivo e modo de ser que não se confundem com os do tradicional direito de ação. Direito fundamental de ação não vincula apenas o Judiciário, mas também o Legislativo e o Executivo. Além disso, direito

¹⁰⁸⁹ O princípio da precaução foi formulado pelos gregos e significa ter cuidado e estar ciente. Precaução relaciona-se com a associação respeitosa e funcional do homem com a natureza. Trata das ações antecipatórias para proteger a saúde das pessoas e dos ecossistemas. Precaução é um dos princípios que guia as atividades humanas e incorpora parte de outros conceitos como justiça, equidade, respeito, senso comum e prevenção. Na era moderna, o Princípio da Precaução foi primeiramente desenvolvido e consolidado na Alemanha, nos anos 70, conhecido como Vorsorge Prinzip. Pouco mais de 20 anos depois, o Princípio da Precaução estava estabelecido em todos os países europeus. Embora inicialmente tenha sido a resposta à poluição industrial, que causava a chuva ácida e dermatites entre outros problemas, o referido princípio vem sendo aplicado em todos os setores da economia que podem, de alguma forma, causar efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. [...] O Princípio 15 - Princípio da Precaução - da Declaração do Rio/92 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável foi proposto na Conferência no Rio de Janeiro, em junho de 1992, que o definiu como “a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados”. De forma específica assim diz o Princípio 15: “Para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, de acordo com as suas capacidades, medidas preventivas. Onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis, não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes, em termos de custo, para evitar a degradação ambiental”. [...] O Princípio da Precaução tem quatro componentes básicos que podem ser assim resumidos: (i) a incerteza passa a ser considerada na avaliação de risco; (ii) o ônus da prova cabe ao proponente da atividade; (iii) na avaliação de risco, um número razoável de alternativas opções ao produto ou processo, devem ser estudadas e comparadas; (iv) para ser precaucionária, a decisão deve ser democrática, transparente e ter a participação dos interessados no produto ou processo. In: <https://antigo.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade/deliberacoes/item/7512-princ%C3%ADpio-da-precau%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em 10/11/2021.

¹⁰⁹⁰ V. seção 13.6.

¹⁰⁹¹ V. subseção 13.6.3.

¹⁰⁹² CPC, arts. 300 a 310.

¹⁰⁹³ SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Forum, 2007, p. 167-181.

¹⁰⁹⁴ V. subseção 9.3.3.

¹⁰⁹⁵ CPC, arts. 294 a 311.

fundamental de ação vincula o juiz de forma distinta, pois esse direito está muito longe de, simplesmente, gerar dever de resolver litígio, na medida em que exige técnicas processuais idôneas ao alcance de tutelas de direitos e, portanto, comportamento e interpretação adequados a isso.¹⁰⁹⁶

Direito fundamental de ação não objetiva sentença de mérito, mas a tutela prometida pelo direito material. O jurisdicionado deve ter a possibilidade de alcançar, mediante o exercício da ação, a tutela que garanta ou reestabeleça, na medida do possível, o direito material. Essa tutela deve ser efetiva e prestada em prazo razoável, o que significa que o Estado tem dever de prestar tutela jurisdicional de modo efetivo, tempestivo.¹⁰⁹⁷

Direito à proteção de direito fundamental tem como corolário o direito à preordenação das técnicas adequadas à efetividade da tutela jurisdicional, as quais não são mais do que respostas do Estado ao seu dever de proteção. Luiz Guilherme Marinone, ao dissertar sobre o enquadramento do direito à efetividade da tutela jurisdicional na classificação funcional dos direitos fundamentais, assevera que direito à tutela jurisdicional efetiva exige: a) técnica processual adequada (norma processual); b) instituição de procedimento capaz de viabilizar a participação (p. ex., ações coletivas); e, por fim, c) a própria resposta jurisdicional.¹⁰⁹⁸

Direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, quando se dirige contra o juiz, não exige apenas efetividade de prestação jurisdicional de direito fundamental, mas sim que a tutela jurisdicional seja prestada de maneira efetiva para todos os direitos. Tal direito fundamental, por isso mesmo, não requer apenas técnica e procedimento adequados à tutela de direito fundamental, mas técnica processual idônea à efetiva tutela de tal direito.¹⁰⁹⁹

A necessidade de a tutela jurisdicional ter que se adequar às particularidades do caso concreto, bem como o desgaste em obrigar o legislador a editar procedimentos diferenciados conforme as diversas necessidades de direito material, confere ao legislador oportunidade de trabalhar em nível processual com a técnica das cláusulas abertas. Dessa forma, o legislador dá ao juiz o poder de utilizar as técnicas processuais não apenas conforme a tutela de direito requerida no caso, mas, também, em conformidade com suas particularidades concretas.¹¹⁰⁰

A técnica das cláusulas abertas processuais é uma resposta para a concretização do direito fundamental de ação, ou melhor, é meio de tutela ao direito fundamental de ação que

¹⁰⁹⁶ ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *O novo processo civil*. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.124 a 126.

¹⁰⁹⁷ *Ibidem*, p. 124-126.

¹⁰⁹⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2018, p. 130-131.

¹⁰⁹⁹ MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica processual e tutela dos direitos*. 5ª ed. São Paulo: RT, 2018, p. 131.

¹¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 124-126.

conta com participação do legislador e do juiz. A previsão de cláusula aberta, a permitir a infiltração do direito fundamental de ação no exercício da função judicial de determinação da técnica processual adequada ao caso concreto, abre espaço para uma elaboração teórica em que a ação é construída de acordo com as necessidades do direito material e do caso concreto.¹¹⁰¹

Mas o direito fundamental de ação não se limita a dar ao juiz a função de colaborador em construção de ação adequada, pois lhe confere, igualmente, dever de corrigir falta ou insuficiência de tutela normativa. Esse dever parte das premissas de que Estado constitucional – e não apenas legislador – tem dever de tutela e que direito fundamental de ação, do mesmo modo que outros direitos fundamentais, contém em si mandamento de tutela que vincula o juiz, conferindo-lhe dever de suprir a falta ou a insuficiência da tutela do legislador.¹¹⁰²

A técnica das cláusulas abertas processuais possibilita várias opções, no caso concreto, para concretização do direito fundamental da efetividade da tutela jurisdicional concernente a Condomínio de Lotes que, dada a amplitude e relevância dos temas que o circunda, exigirá em cada situação procedimentos e medidas jurisdicionais específicas.

13.7.2.2 Condomínio de Lotes e tutela inibitória

A tutela jurisdicional preventiva do ilícito ou do dano que possa ser prestada por meio de processo de conhecimento para defesa de direitos, denomina-se inibitória, que, no Brasil, se admite sejam típicas ou atípicas.¹¹⁰³

O estudo da inibitória, no direito brasileiro, deve ter por meta construir seus próprios elementos – e não apenas evidenciar necessidade de prevenção de ilícito –, permitindo que se vislumbre com nitidez sua fisionomia em face de outras formas de tutela, como a tutela cautelar.¹¹⁰⁴

Tutela inibitória, configurando-se como tutela preventiva, visa a prevenir ilícito, culminando por apresentar-se, assim, como tutela anterior à sua prática e não como uma tutela voltada para o passado, como a tradicional tutela ressarcitória.

Quando se pensa em inibitória, imagina-se tutela que tenha por fim impedir prática, continuação ou repetição de ilícito e não tutela dirigida a reparação de dano. Portanto, o problema da tutela inibitória é prevenção de prática, de continuação ou de repetição de ilícito, enquanto o da tutela ressarcitória é saber quem deve suportar o custo do dano,

¹¹⁰¹ *Ibidem*, p. 124-126.

¹¹⁰² *Ibidem*, p. 124-126.

¹¹⁰³ MARINONI, Luiz Guilherme. *Tutela inibitória: individual e coletiva*. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p.34-45.

¹¹⁰⁴ *Ibidem*.

independentemente do fato de o dano ressarcível ter sido produzido ou não com culpa.¹¹⁰⁵

A configuração de uma tutela genuinamente preventiva implica quebra do dogma – de origem romana – de que a única e verdadeira tutela contra ilícito é reparação de dano.

Confusão entre ilícito e dano é reflexo de árduo processo de evolução histórica que culminou por fazer pensar – por meio de suposição de que o bem juridicamente protegido é a mercadoria, isto é, a *res* dotada de valor de troca – que tutela privada de bem é ressarcimento do equivalente ao valor econômico da lesão. Identificação de ilícito e dano não deixa luz para a doutrina enxergar outras formas de tutela contra ilícito; não é por outra razão, aliás, que o grande exemplo de tutela inibitória no direito brasileiro está no interdito proibitório, a refletir valores liberais clássicos e privatísticos.¹¹⁰⁶

A unificação da categoria da ilicitude com a da responsabilidade civil, fruto da ideia – que é resultado de visão “mercantilizadora” dos direitos – de que a única tutela contra ilícito consiste em reparação do dano, ainda está presente na doutrina do direito civil brasileiro.

Tutela inibitória é tutela específica, pois objetiva conservar a integridade do direito, assumindo importância não apenas porque alguns direitos não podem ser reparados e outros não podem ser, adequadamente, tutelados por meio da técnica ressarcitória, mas também porque é melhor prevenir do que ressarcir, o que equivale a dizer que, no confronto entre tutela preventiva e tutela ressarcitória, deve-se dar preferência à primeira.

Tutela inibitória caracteriza-se por voltar-se para o futuro, independentemente de dirigida a impedir prática, continuação ou repetição de ilícito. Note-se, com efeito, que inibitória, ainda que empenhada, apenas, em fazer cessar ilícito ou em impedir sua repetição, não perde sua natureza preventiva, pois não tem por fim reintegrar ou reparar o direito violado.

No Brasil, não há esse problema, uma vez que os arts. 497, *caput*, do CPC/2015 e 84 do CDC, que tratam das obrigações de fazer e de não-fazer, abrem oportunidade às sentenças mandamental e executiva, sem qualquer alusão a uma específica situação de direito substancial. Em outros termos, a tutela inibitória pode ser postulada diante de qualquer tipo de direito, e não apenas em face de situações de direito material expressamente previstas na lei.

O fundamento maior da inibitória, ou seja, a base de uma tutela preventiva geral, encontra-se na própria CRFB/1988, art. 5º, XXXV, que estabelece que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, e exatamente por isto não há como se pensar que a inibitória somente pode servir a certos direitos.

¹¹⁰⁵ *Ibidem*.

¹¹⁰⁶ *Ibidem*.

Assim, conclui-se este trabalho falando de tutela inibitória, que pode ser individual ou coletiva e, sendo coletiva, visa a defesa de direitos difusos e coletivos relativos a Condomínio de Lotes, conforme estudado sob aspecto processual, nas seções deste capítulo 13, e sob o direito material, nos demais capítulos da presente pesquisa, ressaltando que tutela inibitória é instrumento processual preventivo de dano e de ilícito e atende com plenitude, nesta matéria, a direito fundamental da efetividade da tutela jurisdicional.

14 CONCLUSÕES

O presente trabalho, sob o título de *Condomínio de Lotes: natureza jurídica, fundamentos, modalidades e tutela jurisdicional*, tendo como ponto de partida sua função social e fundamentos constitucionais, trilha relações de subordinação e de coordenação estabelecidas, no seio do sistema jurídico brasileiro, entre CC/2002, art. 1.358-A, e legislação urbanística, ambiental, administrativa, registrária, tributária e consumerista, cujo último capítulo versa sobre tutela jurisdicional coletiva.

Dividir-se-ão essas conclusões em conclusões gerais, visando a abordagem geral do estudo apresentado, e conclusões específicas, sobre pontos principais sobre o tema pesquisado.

14.1 Conclusões gerais

Quanto ao tema Condomínio de Lotes, foram duas, as trilhas percorridas pelo pensamento jurídico. Por um lado, inicialmente, negava-se sua possibilidade jurídica; por outro, aos poucos e por fundamentos diversos, justificava-a.

Ao longo de cinquenta anos, a doutrina dividiu-se em concepções: proibitiva e permissiva. Os permissivos fincaram-se em correntes: neoprivatista, privatista, publicista, restritiva e sistêmica, à qual o presente trabalho filia-se e segundo a qual Condomínio de Lotes é gênero do qual existem várias modalidades ou espécies e subespécies, as quais possuem como *standard* as modalidades ou espécies Quadra Fechada e Loteamento Fechado. Segundo o ponto de vista sistêmico, Quadra Fechada rege-se mais intensamente pela Lei Federal nº 4.591/1964 e Loteamento Fechado rege-se com mais amplitude pela Lei Federal nº 6.766/1979.

O *sistema jurídico* é o conjunto de regras e princípios de Direito Positivo, estaticamente considerado, e *ordenamento jurídico* é a série de sucessivos *sistemas jurídicos*, que se alteram, expandem-se e evoluem no tempo e no espaço.

Da distinção entre estrutura (como funciona) e função (para que serve) dos institutos jurídicos resulta a verdadeira justificativa de sua proteção no ordenamento. Função é a razão genética do instituto e, por isso mesmo, seu real elemento caracterizador. Função corresponde ao interesse que, por meio de determinado instituto jurídico, o ordenamento jurídico protege e, por essa razão, predetermina a sua estrutura. Portanto, a função social do Condomínio de Lotes deve predeterminar a estrutura, como demonstrado ao longo deste trabalho, que o compreende como parcelamento do solo especial e não como condomínio edilício.

Conceito e classificação de Condomínio de Lotes, apresentados na presente pesquisa têm como norte dar cumprimento à sua função social, à sua efetividade, à segurança jurídica, à

proteção de direitos coletivos e à prevenção de litígio, mediante ordenação de solo urbano por município, por meio de instrumentos do direito urbanístico previstos na legislação.

Em relação a propriedade urbana, função social é preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz; seu alcance mais intenso é o de atingir o regime de atribuição do direito e o regime de seu exercício.

Deve haver equilíbrio entre interesse privado e interesse público decorrente da função social da propriedade urbana a orientar utilização do bem e a predeterminar seus usos, de sorte que se pode obter, em modos de vida e condições de moradia de indivíduos, desenvolvimento pleno da personalidade. O interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por boa urbanização, pois a estrutura interna do direito de propriedade é aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.

Os princípios que dominam o regime jurídico da propriedade urbana ou com finalidade urbana são determinados pelo Direito Urbanístico, pois o direito de propriedade urbana está submetido à função pública do urbanismo. É por isso que, apesar de o instituto do Condomínio de Lotes estar positivado no art. 1.358-A do CC/2002, não está disciplinado apenas pelo Código Civil, pois este tão-somente regula as relações civis a ela pertinentes. A regulação do Condomínio de Lotes, em havendo destinação urbana, ainda que localizado na zona rural, sob a modalidade de Loteamento Fechado, dar-se-á pelo Direito Urbanístico e demais ramos do direito que sobre o mesmo incide, sob o crivo de sua função social.

Do CC/2002 pare sugerir que terrenos estão para lotes assim como edificações estariam para apartamentos, escritórios *etc.* Todavia, a proporção padece de força lógico-semântica, pois terrenos estão para lotes, desde que lotes e partes comuns respeitem a legislação urbanística. Condição cuja interpretação estabelece, como se anunciou, desafio hermenêutico consistente em demonstrar que *terrenos* estão para *lotes* e *partes comuns* assim como *edificações* estão para *apartamentos*, *escritórios etc.*, permitindo, em parte, aplicação de regras edilícias, desde que *lotes* e *partes comuns* respeitem a legislação urbanística subordinada, à luz da CRFB/1988, a legislação ambiental, direito do consumidor e direito administrativo e tributário.

Condomínio edilício é condomínio especial distinto de condomínio tradicional, ou seja, de condomínio geral. Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, organizado sob gestão condominial, expressão esta que possui nova resignação, no sentido de vida comunitária regulada por convenção e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns.

Na modalidade ou espécie Quadra Fechada, Condomínio de Lotes assemelha-se a condomínio edilício, mas deste diferencia-se, pois seus lotes não necessitam, obrigatoriamente, possuir edificações como condição de projeção e aprovação.

Condomínio edilício incide sobre edificação na qual haja partes comuns e partes exclusivas. São partes comuns, nesse tipo de edificação: solo, estrutura do prédio, telhado, sistema geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, sistemas de calefação e refrigeração centrais, entre outras, inclusive acesso. As partes sujeitas a domínio singular estão elencadas, em rol exemplificativo, no § 1º do art. 1.331 do CC/2002, da seguinte maneira: “apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas”.

Diferentemente do Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade ou espécie Quadra Fechada, a propriedade horizontal ou o condomínio especial por unidades autônomas compreende um sistema em que a lei considera a edificação ou o conjunto de edificações como um todo, dividido em unidades dotadas de autonomia e, como tais, objetivamente consideradas, porém ligadas indissolivelmente às respectivas frações ideais do terreno.

Condomínio de Lotes, mesmo na modalidade Quadra Fechada, apesar de aproximar-se, em vários aspectos, no entanto, distingue-se do condomínio edilício, pois é requisito fundamental deste que de sua constituição, tal como resultante da lei e assentado na doutrina, que tais unidades se encontrem reunidas em edifício ou conjunto de edificações. No Condomínio de Lotes, em todas suas modalidades, espécies e subespécies, existem lotes sem edificações, não sendo pressuposto edificações nos lotes como unidades imobiliárias para a instituição e aprovação pelo poder público.

No condomínio edilício, há unidade jurídica da propriedade horizontal; a conjugação da propriedade exclusiva e da compropriedade sempre vem acompanhada de edificação concernente à propriedade exclusiva. No Condomínio de Lotes, edificação, na propriedade exclusiva, não é requisito imprescindível, em qualquer de suas modalidades ou espécies.

Condomínio de Lotes não é condomínio edilício ou modalidade deste. Apenas assemelham-se, em termos gerais, por raciocínio analógico (ou *a simili*), no que diz respeito a estruturação condominial, vida comunitária, necessidade de regulação interna por convenção ou regulamento e obrigação *propter rem* de contribuir com despesas comuns.

Ao longo deste trabalho, fora realizadas as justificações internas e externa do instituto jurídico objeto de estudo, tendo-se concluído que, em Quadra Fechada (modalidade de Condomínio de Lotes), prepondera o regime jurídico do condomínio edilício (CC/2002, art. 1.358-A c/c Lei Federal nº 4.591/1964), mas não exclui normas do direito urbanístico. Em Loteamento Fechado (modalidade de Condomínio de Lotes), prepondera o regime jurídico da

Lei Federal nº 6.766/1979, mas não exclui aplicação da Lei Federal nº 4.591/64 quanto à estrutura do negócio jurídico de instituição e convenção de condomínio.

No que tange à modalidade Loteamento Fechado, instituição e convenção de Condomínio de Lotes diferenciam-se da modalidade Quadra Fechada, pois esta assemelha-se a condomínio edilício com frações ideais de partes comuns (vias de acesso, áreas de lazer *etc.*). Naquela, diferentemente, instituição e convenção não se relacionam a condomínio de frações ideais, mas circunscrevem-se a *obrigação propter rem* de contribuir com despesas comuns e submeter-se à regulamentação da vida comunitária.

Em se tratando de zona urbana, a modalidade ou espécie Quadra Fechada de Condomínio de Lotes tem maior proximidade com a figura do condomínio edilício, como tem-se demonstrado neste trabalho. Já a modalidade ou espécie Loteamento Fechado de Condomínio de Lotes tem menor aproximação com a figura do condomínio edilício, aproveitando deste o instrumento jurídico da convenção. Ambas as modalidades são parcelamentos especiais do solo e, por isso, devem passar por prévio procedimento de aprovação do parcelamento perante município.

Na modalidade Loteamento Fechado, devem ser atendidas as disposições da Lei Federal 6.766/1979, com as adequações pertinentes ao parcelamento especial/Condomínio de Lotes. Na modalidade Quadra Fechada, por tratar-se de gleba já urbanificada, o procedimento de aprovação é mais simples. Em ambas modalidades, empreendedor é loteador, loteador de parcelamento do solo especial.

Especificamente, portanto, Condomínio de Lotes é gênero de parcelamento do solo especial organizado sob forma condominial peculiar. Divide-se, o parcelamento de solo urbano, em: - tradicional ou comum (aberto); ou, - especial (fechado ou com acesso controlado), organizado sob forma associativa e condominial. Significa (i) que a interpretação da palavra *condomínio* deve adequar-se à situação de, em Condomínio de Lotes, estar atrelada a parcelamentos do solo e (ii) que, por força de seu fundamento urbanístico, a hermenêutica do instituto do Condomínio de Lotes será, sempre, fruto de intertextualidade intrajurídica, amparada em vários ramos do direito (administrativo, ambiental, civil, constitucional, tributário *etc.*). Assim, acoplada a lote, a palavra *condomínio* significa corresponsabilidade, coobrigação, cooperação em face dos interesses comuns intrínsecos a essa forma de propriedade e de organização urbana.

A essa premissa – Condomínio de Lotes é gênero de parcelamento do solo especial – o presente trabalho colaciona a do ponto de vista segundo o qual legislador emprega linguagem informativa para veicular mensagem; oferece informação. No caso de Condomínio de Lotes, o

CC/2002 limita-se a noticiar que admite divisão de gleba para fins de dois tipos de propriedade: - partes submissas à propriedade exclusiva (lotes); e, - partes sujeitas à propriedade comum dos donos dos lotes, os condôminos. Tal limitação exigiu, em face do art. 1.358-A e a título de interpretação, correlacionar as palavras que o constroem ao contexto situacional a que se referem, atividade denominada *referência deíctica* ou *dêixis*. Assim é que, segundo o CC/2002: a) *pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos*. Interpretação jusdêitica permite frisar que *pode haver* significa que pode existir modalidade de Condomínio de Lotes em que não haja, necessariamente, partes do loteamento que sejam propriedade comum dos condôminos, pois haverá espécie em que as partes comuns (ruas, praças, áreas verdes e institucionais) não serão condominiais, mas públicas, cuja gestão poderá ou não ser transferida ao condomínio; da mesma forma, *pode haver* espécie de Condomínio de Lotes em que via de passagem interna seja propriedade comum dos condôminos; b) *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*. Interpretação jusdêitica permite chamar atenção para a distinção entre o ato jurídico de instituição de Condomínio de Lotes e o negócio jurídico que o constitui; c) *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística*. Interpretação jusdêitica permite impugnar Condomínio de Lotes em desacordo com princípios e regras de direito urbanístico e ou ambiental; d) *aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística, e o regime jurídico das incorporações imobiliárias de que trata o Capítulo I do Título II da Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, equiparando-se o empreendedor ao incorporador, quanto aos aspectos civis e registrários*. Submetida a interpretação jusdêitica, esta regra permite compreender que o CC/2002 utiliza a palavra *e* para elencar as seguintes possibilidades: - Condomínio de Lotes cujo empreendedor, respeitando a *legislação urbanística*, dedica-se a produzir lotes; e, - Condomínio de Lotes com incorporação imobiliária, cujo empreendedor-incorporador, respeitando a *legislação urbanística*, compromete-se a incorporar edificação com unidades autônomas submetidas a regime de condomínio edilício em lote produzido sob regime de Condomínio de Lotes; e, e) *para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor*. Interpretação dêitica permite extrair que não há como o empreendedor furtar-se a não realizar as obras de infraestrutura básica de *parcelamento do solo*, em qualquer das modalidades de *condomínio de lotes*, por força de

incidência sobre *condomínio de lotes* de princípios e regras de direito urbanístico, ambiental e administrativo e de legislação cível, registrária, tributária e consumerista.

Esse exercício jusdêitico encontra fundamento em dois pontos: - na regra segundo a qual Condomínio de Lotes deve respeito à legislação urbanística, justificando a teoria sobre Condomínio de Lotes e relações de subordinação, em face da legislação urbanística, ambiental e administrativa, e relações de coordenação, em face da legislação cível, registrária, tributária e consumerista; e, - no fato de que o art. 1.358-A do CC/2002 é centro de vórtice impulsionado pelos arts. 182 e 225 da CRFB/1988. Quanto às referidas relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação urbanística, o presente trabalho divide-as nos seguintes temas: - investigação sobre o significado da expressão *legislação urbanística*, cujas etapas, primeiro, identifica os principais textos normativos que a constituem; depois, constata que, não se resumindo a esses textos, a *legislação urbanística* lança tentáculos ordenamento jurídico adentro e, por fim, crava que a legislação urbanística engloba os objetos daquilo que tais textos alteram ou revogam; e, - distinção, entre os textos normativos que constituem a *legislação urbanística*, de relações de subordinação entre Lei Federal nº 6.766/1979 e Condomínio de Lotes, uma vez que referência a *lotes*, no *caput* do art. 1.358-A do CC/2002, reclama compreender *lotes* à luz do texto que o concebe. Quanto às relações de subordinação entre Condomínio de Lotes e legislação ambiental, o presente trabalho conclui que, apesar de o CC/2002, art. 1.358-A, impor respeito, apenas, à legislação urbanística, é condição de admissibilidade para aplicação de legislação urbanística cumprimento de exigências impostas pelo princípio do desenvolvimento sustentável.

Daí a importância do estudo, protagonizado pelo presente trabalho sobre a Conferência das nações unidas sobre ambiente humano (1972), A Conferência das nações unidas sobre ambiente e desenvolvimento (1992) e Conferência das nações unidas sobre desenvolvimento sustentável (2012). Longe de debate em torno de soberania estatal e a famigerada nova ordem mundial e seu braço ideológico, o globalismo, o princípio do desenvolvimento sustentável está insculpido na CRFB/1988, art. 225, cuja redação, por ser “discurso jurídico” – carregado de persuasão, metodologia, indispensabilidade e juridicidade, portanto –, exige análise linguística de: - todos; - meio ambiente; - ecologicamente equilibrado; - bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida; - coletividade; e, - futuras gerações. Assim é que o presente trabalho conclui que: - *todos* confere ao *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* caráter de direito difuso; - *meio ambiente* está definido pela Lei Federal nº 6.938/1981, art. 3º, I; - *ecologicamente equilibrado* não encontra definição legal; - *bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida* define *bem ambiental*; - *futuras gerações* determina

incidência por todo o texto constitucional do *princípio do desenvolvimento sustentável*, transforma defesa de meio ambiente em princípio de ordem econômica (CRFB, art. 170, VII), subordina a política de desenvolvimento urbano, espraia-se pelo ordenamento jurídico e alcança o Condomínio de Lotes (CC/2002, art. 1.358-A).

A propósito dessa subordinação da política de desenvolvimento urbano ao princípio do desenvolvimento sustentável, reconhece-se, a título de conclusão, o vigor com que, em nome de gerações futuras: - narrativas em torno de *perenidade dos recursos ambientais renováveis, sustentabilidade ambiental, social e econômica, política de mudanças climáticas etc.*, se enraizaram, paulatinamente, na sociedade brasileira; e, - seus narradores – *organizações não governamentais, representantes das autoridades locais etc.* – erigiram uma rotina de investimentos públicos na forma de *estímulo à difusão de tecnologias de manejo sustentável, incentivos econômicos e financiamento de cursos de áreas prioritárias para o desenvolvimento sustentável etc.* No entanto e também a título de conclusão, da presente pesquisa emergiu a limitação da legislação ambiental, que, na maior parte das vezes, somente identifica a dimensão natural do ambiente. Referenciada em *flora, fauna, belezas naturais, poluição de ar e águas, busca de comportamento associável com o meio natural, consumo de recursos naturais etc.*, a legislação ambiental parece marginalizar as dimensões do ambiente cultural e ambiente construído.

À maneira de tratar da relação entre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade, demonstrou-se, tomando como jussdêiticos *bem-estar, habitante da cidade e cidade*, que a Lei Federal nº 10.257/2001, arts. 2º e 43, confere materialidade ao objetivo constitucional, por meio de planejamento; de ordenação e controle do uso do solo; de adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental; de proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; de audiência pública, em processo de implantação de empreendimento ou atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e de estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.

À maneira de tratar da relação entre Condomínio de Lotes e funções sociais da cidade, estabeleceram-se os dois sentidos da expressão: - funções sociais *lato sensu*, que compreendem a cidade como lugar de moradia, espaço de circulação, local de trabalho, produção e consumo

e área de lazer; e, - funções sociais *stricto sensu*, tal como as enuncia o Estatuto da Cidade regido pelo princípio do desenvolvimento sustentável. Para tanto, visando a mapear o fenômeno urbano, inventariaram-se as representações de *cidade* lançada ao longo do presente trabalho a fim, primeiro, de erigir o conceito de *cidade imaginada*; depois, de promover sua contraposição com o de *cidade urbanificada*, desenhada com base na ocorrência da palavra *cidade* nos textos normativos que compõem a legislação urbanística (nas Leis nº 6.766/1979, nº 10.257/2001, nº 11.124/2005, nº 12.587/2012 e nº 13.089/2015); e, por fim, de esboçar o conceito de *cidade sustentável*, resultado dialético da contradição entre *cidade imaginada* e seu consequente, *cidade urbanificada*.

No tocante a Condomínio de Lotes, o presente concluiu que sua instituição deve, permanentemente, avaliar condutas do, tal como identificado no corpo do presente trabalho, *governo da cidade*, pois há, sempre, risco de utilização da *cidade imaginada* – que, conforme exaustiva pontuação, ao longo do presente trabalho, deve realizar-se na cidade urbanificada – como ferramenta política, uma vez que, vale lembrar, *gestão democrática* e *política urbana* andam juntas. Atenção a eventual uso da cidade como instrumento político (estudo que ultrapassa as molduras do presente trabalho) deve frequentar o horizonte de preocupações do Condomínio de Lotes. Imaginada, cidade é ideia e, em sendo assim, os recursos para transformá-la em aparelho de controle encontram-se à disposição do tal *governo*. Os alvos da referida atenção devem ser: - a dinâmica pela qual um ou outro interesse usa a cidade para construir o imaginário coletivo; e, - a mecânica com a qual faz dela meio de propaganda.

Quanto a *cidade sustentável*, tem-se que, à luz das conclusões alcançadas pelo presente trabalho, da resiliência inerente à ideia de cidade imaginada emanou:- a cidade equitativa, a que, em caso de perigo de ordem social e econômica, resiste; - a cidade viável, a que, no caso de perigo de ordem econômica e ambiental, absorve; - a cidade suportável, a que, no caso de perigo de ordem social e ambiental, acomoda, isto é, põe ordem permanente; e, - a cidade sustentável, a que, no caso de perigo de ordem social, econômica e ambiental, recupera-se. Quanto ao *direito à cidade sustentável*, resultado da dialética entre *cidade imaginada* e *cidade urbanificada*, o Estatuto da Cidade fornece-lhe, segundo as conclusões aqui esposadas, interpretação autêntica; trata-se de direito a: - terra urbana; - moradia; - saneamento ambiental; - infraestrutura urbana; - transporte; - serviços públicos; - trabalho; e, - lazer. Quanto à estrutura desse *direito à cidade sustentável*, sua validade e sua eficácia estão condicionadas a, conclui-se, tomar a *cidade sustentável* como ambiente cultural, ambiente construído e ambiente natural. Única maneira de a cidade ser instrumento do pleno desenvolvimento de suas funções sociais *lato sensu* e *stricto sensu*, sendo que estas estão, em rol exemplificativo, enunciadas pelo

Estatuto da Cidade, art. 2º, cuja hermenêutica dêitica permite estabelecer que: a) *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade* (objetivo previsto no *caput* do art. 2º do Estatuto da Cidade) se cumpre pela *garantia do direito a cidades sustentáveis* (art. 2º, *caput*); b) *direito a cidades sustentáveis* desdobra-se em: (i) direito à terra urbana; (ii) direito à moradia; (iii) direito ao saneamento ambiental; (iv) direito à infraestrutura urbana; (v) direito ao transporte, (vi) direito aos serviços públicos, (vii) - direito ao trabalho e (viii) direito ao lazer (art. 2º, I); c) as expressões *cidades sustentáveis* e *para as futuras gerações* expressam o *princípio do desenvolvimento sustentável* ao qual o Estatuto da Cidade se vincula por *relações de subordinação*; d) incidência do *princípio do desenvolvimento sustentável* sobre o *direito a cidades sustentáveis* impõe que os desdobramentos do *direito a cidades sustentáveis*, enumerados na alínea “b”, acima, sejam compreendidos da seguinte maneira: (i) direito à terra urbana sustentável; (ii) direito à moradia, habitação sustentável que é; (iii) direito ao saneamento ambiental; (iv) direito à infraestrutura urbana sustentável; (v) direito ao transporte sustentável, (vi) direito aos serviços públicos sustentáveis, (vii) direito ao trabalho sustentável e (viii) direito ao lazer sustentável; e, e) excetuando-se a contida no inciso I, diretriz geral averbada em inciso do art. 2º da Lei Federal nº 10.257/2001, cujo enunciado jurídico contenha *meio ambiente, ambiental* ou *ambientais* (incisos IV, VI, VIII, XII, XIII, XIV e XVII) visa a garantir bem-estar de habitante de cidade sustentável, objetivando, segundo conclusões do estudo sobre Condomínio de Lotes e bem-estar dos habitantes da cidade: - planejamento do desenvolvimento da cidade; - ordenação e controle do uso do solo; - adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade; - proteção, preservação e recuperação do ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; - audiência pública em processo de implantação de empreendimento/atividade com efeitos potencialmente negativos sobre ambiente natural ou construído, conforto ou segurança da população; - regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante legislação especial de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e a legislação ambiental; e, - estímulo à utilização, em parcelamento do solo e em edificação urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem redução de impactos ambientais e economia de recursos naturais.

No sistema jurídico brasileiro, pois, princípios e regras atinentes a Condomínio de Lotes subordinam-se a legislação urbanística, que, por sua vez, se subordinam à legislação ambiental com foco no princípio do desenvolvimento sustentável, seja para fins do bem-estar

dos habitantes da cidade, seja para efetivação do pleno desenvolvimento das funções sociais desta. É nesse horizonte jurídico que se concluiu, com fundamento no CC/2002, art. 1.358-A, § 2º, que, Condomínio de Lotes será criado por meio de instrumento de instituição de condomínio (projeto urbanístico aprovado pelo Município), acompanhado de convenção de Condomínio de Lotes. Para fins do presente trabalho, instituição (que, em regra, será projeto urbanístico aprovado pelo Município) é o ato que submete gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes, estabelecendo as partes que constituem propriedade exclusiva e as que constituem propriedade comum. E convenção é negócio, na sua formação, com caráter normativo, na sua aplicação; possui caráter estatutário ou institucional e obriga ocupantes das unidades autônomas (lotes), sejam condôminos titulares de direitos reais ou não, e terceiros estranhos ao condomínio que pretenderem ingresso em seu interior ou em áreas de uso comum; tem caráter regulatório e deverá ser registrada no Livro 3 (Registro Auxiliar) com remissão recíproca no Livro 2 (Registro Geral) do Cartório de Imóveis de competência registral fixada em razão da localidade do empreendimento imobiliário. Noutras palavras, o ato jurídico (projeto urbanístico aprovado pelo Município) que submete gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes é pressuposto de existência deste. Instituição do Condomínio de Lotes é resultado de declaração de vontade mais seu registro imobiliário; daí que registro do título é, pois, requisito de validade do Condomínio de Lotes.

Para além disso, no presente trabalho, conclui-se, também, que, no âmbito do Condomínio de Lotes, sua instituição consubstancia-se por meio de ato jurídico *stricto sensu*; sua constituição, por negócio jurídico, a convenção. Inexiste Condomínio de Lotes sem convenção que, formalmente, o normatize e parcelamento do solo que, materialmente, o lastreie. Não há Condomínio de Lotes, regular e juridicamente constituído, sem registro imobiliário de ato que submeta gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes. Com o registro, o condômino adquire direito de propriedade sobre unidade autônoma, fração ideal de solo e partes comuns. É formalidade insubstituível por qualquer outra espécie de registro, ou de publicidade, e imposta por relações de coordenação estabelecidas, primeiro, entre art. 1.332 e art. 1.358-A, § 2º, e, depois, entre esses e o art. 7º da Lei Federal nº 4.591/1964. Estando o título apto para registro, constituem suas condições de eficácia: - averbação do loteamento na matrícula matriz; - registro da instituição e especificação do Condomínio de Lotes na matrícula matriz, com remissão ao número do registro da convenção de Condomínio de Lotes; - registro da convenção de Condomínio de Lotes no Livro de Registro Auxiliar, com remissão ao número de registro da instituição e especificação do empreendimento; - registro das atribuições dos lotes na matrícula matriz, quando for o caso; - abertura das matrículas dos lotes; - averbação de

ônus ou contrições, existentes na matrícula matriz, na matrícula de lote submetido a tais ônus etc.; - averbação, na matrícula matriz, da abertura de matrículas para todos os lotes e que, em consequência, se esgotou sua disponibilidade imobiliária; e, - elaboração de ficha auxiliar anexa à matrícula matriz, constando, em ordem numérica, os números das matrículas abertas e sua respectiva unidade. Feito isso, o empreendedor desonera-se do dever de, em face do art. 1.332 do CC/2002, não se conservar inerte, nem proceder clandestinamente, e o Condomínio de Lotes projeta-se *erga omnes*.

Quanto às conclusões dos temas relativos Condomínio de Lotes e, por um lado, legislação administrativa e aprovação pelo poder público e, por outro, legislação tributária, ambas são, no conjunto de regras que cuidam do instituto em tela, regras que viabilizam sua operação. Por essa razão, dispensam maiores comentários, exceto os relativos às concernentes a IPTU, cuja incidência é, dependendo da modalidade de Condomínio de Lotes, diferente. No Condomínio de Lotes *stricto sensu* (Quadra Fechada) não ocorre arruamento, nem conjunto de quadras de lotes. Nessa modalidade de Condomínio de Lotes, vias internas e áreas de lazer ou de convivência farão parte da fração ideal de cada unidade e sobre estas frações ideais incidirá IPTU. Na modalidade Loteamento Fechado e suas subespécies, não incidirá IPTU sobre vias públicas internas, áreas verdes, praças e áreas de convivência, pois, nesses casos, tais áreas não compõem a fração da propriedade de cada condômino, pois são áreas de natureza pública, transferidos à associação de moradores ou condomínio apenas cuidado e manutenção.

Definição da questão tributária depende, pois, de classificação de Condomínio de Lotes e é nesse ponto que o presente trabalho alcança uma de suas conclusões mais importantes. Após debruçar-se sobre a longa e lenta evolução da doutrina e da jurisprudência acerca de Condomínio de Lotes, o presente trabalho estabelece, em defesa de sua constitucionalidade, novo paradigma para o instituto Condomínio de Lotes, classificando-o sob os seguintes critérios: 1) a classe daqueles que serão implantados em áreas de expansão urbana e que contempla as espécies: a) dos que venham a se localizar em gleba ou quadra urbanificada (Condomínio de Lotes *stricto sensu*, a Quadra Fechada); e, b) dos que se localizam em glebas não urbanificadas, às quais se aplicam a Lei Federal nº 6.766/1979 em sua integralidade (Condomínio de Lotes na modalidade Loteamento Fechado ou acesso controlado); e, 2) a classe daqueles que serão implantados fora da área de expansão urbana do município: a) Condomínio de Lotes Rurais, com unidades imobiliárias superiores a módulo rural do município, com destinação rural, e sobre os quais incidirá ITR; e, b) Condomínio de Lotes localizado em zona rural de município, mas com destinação urbana, como, por exemplo, os denominados “sítios de recreio”, em que se excepciona a aplicação de alguns dispositivos da Lei Federal nº 6.766/1979,

e admite-se loteamentos condominiais em área rural com unidades imobiliárias inferiores ao módulo rural, cujas dimensões serão estabelecidas por lei municipal ou previstos no Plano Diretor, e sobre os quais incidirá IPTU.

A tutela jurisdicional do Condomínio de Lotes, que tem natureza jurídica de direito urbanístico, e sobre o qual há relação interdisciplinar com direito constitucional, ambiental, tributário e do consumidor, dar-se-á por meio de instrumentos processuais da tutela coletiva, como estudado no Capítulo 13.

Anexo a este trabalho, junta-se minuta de projeto de lei municipal que versa sobre regulação de Condomínio de Lotes para os fins de contribuir com a adequada ordenação dos territórios dos municípios brasileiros, na garantia de segurança jurídica, função social da cidade, sustentabilidade, proteção da confiança, desenvolvimento econômico e social, e eficiência administrativa.

14.2 Conclusões específicas

A partir de conclusões internas de temas abordados nos capítulos do presente trabalho, após as conclusões gerais acima expostas, formulam-se, a seguir, conclusões específicas sobre temas relevantes estudados, tais como axiologia, classificação, hermenêutica da legislação que versa sobre o tema, incorporação imobiliária, instituição e convenção de Condomínio de Lotes, tributação e tutela coletiva.

14.2.1 Conclusões sobre Condomínio de Lotes e axiologia no ordenamento jurídico

Conclui-se que a expressão Condomínio de Lotes é formada por duas palavras (condomínio e lotes) e parte-se do pressuposto de que lote se refere, sempre, a unidade imobiliária de loteamento e condomínio possui, no caso, ressignificação própria, não se identificando com condomínio edilício, conforme demonstrado na seção 2.7 deste trabalho.

14.2.2 Conclusões quanto à natureza jurídica de Condomínio de Lotes

Conclui-se que Condomínio de Lotes é gênero, possuindo modalidades ou espécies cada qual com regime jurídico próprio.

Condomínio de Lotes tem por natureza jurídica ser parcelamento do solo especial, organizado sob forma condominial peculiar.

Condomínio de Lotes é, destarte, parcelamento do solo especial, com controle de acesso, organizado sob forma condominial peculiar ou associativa e classifica-se sob as

espécies ou modalidades de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos distintos.

14.2.3 Conclusões relativas à hermenêutica da Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, §§ 7º e 8º e art. 36-A, e do CC/2002, art. 1.358-A e parágrafos, sob perspectiva de relações de coordenação e subordinação no ordenamento jurídico

A hermenêutica dos dispositivos legais acima transcritos, sob aspectos ou fundamentos diferentes, de certa forma, fora realizada em todos os capítulos do presente trabalho, assinalando-se que:

1º) dependendo da perspectiva, do momento, dos sujeitos e da abrangência, há relação, ao mesmo tempo, de coordenação e de subordinação, entre várias leis que se relacionam a Condomínio de Lotes, compreendido como parcelamento especial do solo, legislações estas estudadas nos Capítulos 6, 7, 8 e 9;

2º) dependendo da perspectiva, há relação de coordenação entre as próprias normas internas de cada lei acima retrotranscrita (intranormativo), uma vez que, por exemplo, Condomínio de Lote (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 7º) relaciona-se diretamente com loteamento fechado (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 2º, § 8º), sendo essa modalidade daquele, conforme exposto nos Capítulos 2, 3 e 5;

3º) há relação de coordenação intranormativa entre o § 7º (Condomínio de Lotes) e o § 8º (Loteamento Fechado), pois ambos estão vinculados ao *caput* do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre as modalidades de parcelamento solo, que são: a) loteamento convencional ou aberto; b) desmembramento; c) parcelamento do solo especial, que é Condomínio de Lotes, que se subdivide nas espécies Loteamento Fechado e Quadra Fechada;

4º) da relação de coordenação intranormativa da Lei Federal nº 6.766/1979, concernente ao art. 4º, *caput*, que determina requisitos para loteamentos, e o § 4º do próprio art. 4º, ao dispor sobre limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana em Condomínio de Lotes, impõe-se a conclusão lógico-dedutiva de que Loteamento Fechado, previsto no § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, é uma das modalidades daquele (Condomínio de Lotes);

5º) Condomínio de Lotes está previsto no art. 1.358-A do CC/2002 e no § 7º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979. No Código Civil, refere-se a relações civis e privadas entre adquirentes de lotes e entre estes e loteadores. Da leitura, em conjunto, dos dispositivos correspondentes do CC/2002 e da Lei Federal nº 6.766/1979 resulta relação de subordinação do Condomínio de Lotes ao direito urbanístico, ou seja, trata-se de instituto do Direito

Urbanístico que possui relações de coordenação com Direito Civil e outros ramos do direito, tais como Administrativo, Tributário e do Consumidor (v. Capítulos 11, 12 e 13). As relações civis dizem respeito aos adquirentes e loteadores ou empreendedores e não em relação ao instituto do Condomínio de Lotes em si;

6º) Loteamento Fechado, que está previsto no § 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, é espécie de Condomínio de Lotes (v. subseção 2.4.6), pois, afinal, também é regulado, internamente, por convenção de condomínio peculiar (v. seção 2.6 e Capítulo 10). Diferem-se, juridicamente, ato de instituição, convenção de condomínio e associação de moradores, cada qual com finalidade própria (v. Capítulo 10). Por meio de projeto e plano de loteamento fechado aprovado por município, institui-se o Loteamento Fechado. A associação de moradores fará a gestão (Lei Federal nº 6.766/1979, art. 36-A), cujo presidente equivale a síndico, no condomínio edilício. A convenção de condomínio regulará convivência, direitos, deveres e responsabilidades de condôminos ou adquirentes dos lotes no Loteamento Fechado, elaborada por aplicação analógica dos arts. 1.333 a 1337 do CC/2002 e arts. 9º a 11 da Lei Federal nº 4.591/1964;

7º) Quadra Fechada, como modalidade de Condomínio de Lotes (v. seções 2.9 e 3.8 e subseção 3.9.1), assemelha-se, mas não é igual, a condomínio edilício (v. Capítulo 10), por isso se fala, mesmo nessa modalidade, em relações de coordenação e de subordinação entre legislação civil e urbanística. Tanto não é igual a condomínio edilício que, em Quadra Fechada, podem existir lotes sem construção, com matrículas próprias e individualizadas. Já no condomínio edilício a edificação está vinculada à unidade imobiliária em si (por exemplo, apartamentos, salas *etc.*). Há aproximação, semelhança em alguns aspectos, tais como fração ideal de áreas comuns que passam a integrar as unidades (lotes) e incidência de IPTU e ITBI sobre elas (as frações ideais que integram os lotes) (v. Capítulo 12 e respectivos seções);

8º) em todas as modalidades de Condomínio de Lotes, devem ser observadas a legislação urbanística, ambiental, o patrimônio histórico, paisagístico e turístico, numa relação de subordinação (v. Capítulos 6, 7, 8 e 9);

9º) há relação de coordenação e subordinação com o Direito do Consumidor, pois todo lote é produto, nos termos do § 1º do art. 2º do Código do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990), e, em se tratando de relação de consumo, subordina-se a normas e princípios consumeristas e tutela jurisdicional coletiva (v. capítulo 13);

10º) há relação de coordenação com o Direito Tributário, pois, de acordo com a modalidade, espécie ou subespécie de Condomínio de Lotes será diferente a natureza e a base de cálculos dos tributos incidentes (v. capítulo 12);

11º) há, por fim, relação de coordenação com o processo coletivo, em vista de direitos coletivos a serem tutelados, nos aspectos supraindividuais e metaindividuais, tais como direito do consumidor, meio ambiente, ordem urbanística e moralidade administrativa (v. capítulo 13).

14.2.4 Conclusões quanto à exegese lógico-dedutiva do Condomínio de Lotes no CC/2002 e na Lei Federal 6.766/1979

Da relação de coordenação e subordinação entre as disposições acima estudadas do CC/2002 e da Lei Federal nº 6.766/1979, resulta a hermenêutica desenvolvida neste trabalho no sentido de que, em zona urbana, Condomínio de Lotes é gênero, que possui duas modalidades ou espécies: a) Quadra Fechada, cujo regime jurídico assemelha-se à do condomínio edilício, sem afastar a legislação urbanística; b) Loteamento Fechado, cujo regime jurídico é simbiose de disposições de parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/1979) acrescidas, por aplicação analógica, de disposições de instituição e convenção de condomínio (arts. 1.333 a 1337 do CC/2002 e arts. 9º a 11 da Lei Federal nº 4.591/1964).

14.2.5 Conclusões sobre Condomínio de Lotes e incorporação imobiliária

Conclui-se quanto a aplicação de incorporação imobiliária em Condomínio de Lotes, em zona urbana, que:

a) na modalidade Quadra Fechada, por aproximar da figura do condomínio edilício, admite-se licenciar/aprovar incorporação imobiliária nos lotes simultânea ou concomitante a aprovação de parcelamento especial do solo, cuja infraestrutura interna será realizada pelo empreendedor;

b) em todas as modalidades de Condomínios de Lotes, será possível incorporação imobiliária em um, vários ou todos os lotes do empreendimento, sempre observando as normas urbanísticas da respectiva convenção condominial, pois incorporação imobiliária é atividade exercida com intuito de promover e realizar construção para alienação, total ou parcial, de edificação ou conjunto de edificações compostas de unidades autônomas, nos termos do parágrafo único do art. 28 da Lei Federal nº 4.591/1964. Na modalidade Loteamento Fechado, incorporação imobiliária poderá ocorrer apenas após sua aprovação pelo poder público e subsequente registro.

14.2.6 Conclusões sobre instituição, aprovação pelo poder público e convenção de Condomínio de Lotes

Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, em regra, com destinação urbana, organizado sob condomínio peculiar, existindo a modalidade Quadra Fechada, em que prepondera o regime jurídico do condomínio edilício, e a modalidade Loteamento Fechado, em que prepondera o regime jurídico da Lei Federal nº 6.766/1979 e correspondente legislação urbanística e ambiental.

Admite-se Condomínio de Lotes tanto em zona urbana, sempre com destinação urbana, e em zona rural, com destinação urbana, aplicando-se a legislação urbanística; quanto em zona rural, com destinação rural. Em todas as hipóteses, devem ser aprovadas por município, com regimes jurídicos próprios e efeitos tributários diferenciados.

Assim, qualquer das modalidades de Condomínio de Lotes será criada por meio de instrumento de instituição de condomínio, acompanhado de convenção, respeitadas a legislação urbanística e a lei municipal de uso e ocupação do solo.

Instituição é o ato que submete gleba a regime jurídico de Condomínio de Lotes. Será, no caso, o projeto do parcelamento especial do solo elaborado na forma da legislação, segundo as modalidades ou espécies ora estudadas e aprovado por poder público municipal.

Convenção de Condomínio de Lotes em todas as suas modalidades tem função regulatória de vida comunitária, para os fins de estabelecer regras de convivência, horários de festa, construção, reforma, uso de áreas de convivência, acesso de terceiros *etc.* Na modalidade Loteamento Fechado, em vista de sua dimensão, extensão e complexidade, a convenção de condomínio será mais abrangente que na modalidade Quadra Fechada; porém, nesta última, por admitir propriedade comum ao lado de propriedade exclusiva, deverá disciplinar seu uso, sob este prisma. Para serem oponíveis contra terceiros, essas convenções de condomínio deverão ser registradas para publicidade no Livro 3 do Cartório de Imóveis competente, com averbação, em resumo e remissiva, na matrícula de cada lote.

A convenção normalmente é coetânea ao ato de instituição do condomínio (CC/2002, art. 1.332, *caput*).

Convenção de Condomínio assemelha-se um contrato, no momento em que nasce de acordo de vontades dos condôminos. É *negócio jurídico que pode ser unilateral (um único empreendedor pessoa física ou jurídica) ou plurilateral (várias pessoas, físicas ou jurídica)* na sua formação; mas, nos planos da existência e da eficácia, tem *natureza normativa*, com observância obrigatória e publicidade *erga omnes* após o seu registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Se for elaborada por empreendedor, pessoa física ou jurídica, que instituir um Condomínio de Lotes, será negócio jurídico unilateral, na sua formação, com força regulatória.

Se, na sua formação, participarem mais de uma pessoa física ou jurídica, tratar-se-á de negócio jurídico plurilateral.

Não basta apenas registro de convenção no Livro 3 do CRI, é necessário averbá-la nas matrículas das unidades autônomas do empreendimento (matrículas dos lotes) e, também ou principalmente, eventuais e futuras modificações da convenção precisam, igualmente, ser averbadas no registro do Livro 3, sob pena de não terem eficácia contra terceiros.

A modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominada Quadra Fechada aproxima-se da figura do condomínio edilício; por isso, será administrada por síndico, nos termos do que dispõe CC/2002, arts. 1.347 a 1.356, c/c Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 22 a 23.

A modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes denominado Loteamento Fechado será gerida por associação de moradores, nos termos do que dispõe o art. 36-A da Lei Federal nº 6.766/1979.

Existência de associação de moradores não substitui ato de instituição e convenção de condomínio, na modalidade de Condomínio de Lotes denominada Loteamento Fechado, uma vez que são instrumentos jurídicos que possuem finalidades distintas, como acima explanado.

14.2.7 Conclusões sobre tributação em Condomínio de Lotes

A qualificação jurídica do solo, resulta em sua classificação, e dessa classificação será diferente o fato gerador para os fins de incidência tributária.

A seguir, formulam-se as conclusões específicas sobre tributação em Condomínio de Lotes.

14.2.7.1 Condomínio de Lotes localizado em zona urbana: do IPTU e do ITBI

IPTU e ITBI incidirão de forma diferente em Condomínio de Lotes, dependendo de sua modalidade.

Quadra Fechada é modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes, que é parcelamento especial do solo, que se circunscreve a uma quadra ou gleba com dimensões de loteamento aberto ou convencional. Equipara-se a condomínio edilício (Código Civil, arts. 1.331 a 1.358-A; Lei Federal nº 4.591/1964), preponderando, destarte, nesta espécie de Condomínio de Lotes, as disposições legais relativas a condomínio edilício, em vistas de relação de coordenação e subordinação entre normas e regras do ordenamento jurídico (V. seções ou tópicos 3.6 e 3.7) e da qualificação jurídica do solo urbano (V. seções ou tópicos 4.3 e 3.4) , pois, tal modalidade

de Condomínio de Lotes circunscreve-se a uma quadra ou gleba urbanificada, como demonstrado nas seções ou tópicos 2.4.5 a seção 2.9 e seções ou tópicos 3.5 a 3.9.1.

É espécie de Condomínio de Lotes onde não há loteamento propriamente dito, com aberturas de novas vias (ruas ou avenidas). Nesta espécie ou modalidade, não ocorre arruamento, nem conjunto de quadras de lotes.

A modalidade ocorre quando se institui Condomínio de Lotes dentro de uma quadra de loteamento previamente aprovado. Nesse caso, os antigos lotes são unificados e redivididos em lotes com previsão de via interna em fração ideal aos lotes do Condomínio instituído, mediante prévia aprovação do Município e registro no Cartório de Imóveis competente.

Se a área não se localizar em loteamento já aprovado, sua instituição deverá ser precedida de prévia aprovação do parcelamento do solo e referida gleba deve situar-se na zona urbana ou de urbana do Município, nunca zona rural, ainda que com destinação urbana, pois não se trata de gleba ou região urbanificada (V. seções ou tópicos 2.4.5 a seção 2.9 e seções ou tópicos 3.5 a 3.9.1).

A modalidade pode intuir-se: - por lotes em estrutura condominial de Quadra Fechada; ou, - por lotes vinculados a edificações projetadas ou a serem construídas.

Como se trata de quadra de loteamento previamente aprovado ou a ser aprovado, não se imporá transferência de áreas institucionais para finalidade pública a município, podendo ocorrer contrapartidas razoáveis e proporcionais a serem exigidas pelo Poder Público municipal em vista do impacto urbanístico mensurado.

Nesta modalidade de Condomínio de Lotes, vias internas e áreas de lazer ou de convivência farão parte da fração ideal de cada unidade e sobre estas frações ideais incidirão IPTU e ITBI, uma vez que compõem a base de cálculo deste imposto. Assim, IPTU e ITBI incidirão sobre os valores dos lotes e correspondentes frações ideais que os integrarão, compostas por todas as áreas internas, tais como vias de passagem, áreas comuns de lazer e de circulação.

Na modalidade de Condomínio de Lotes denominada Loteamento Fechado localizado em zona urbana ou de expansão urbana (V. 3.9.2), vias, ruas, avenidas e demais espaços públicos, contidos no interior do empreendimento, são públicos com concessão ou permissão de uso concedida à associação de moradores, e, portanto, tanto IPTU, quanto ITBI incidirão apenas sobre cada lote adquirido no qual não conterà fração ideal destas áreas públicas geridas por referida associação.

Portanto, no Loteamento Fechado (e em suas subespécies), não incidirão IPTU e ITBI sobre frações correspondentes a áreas de públicas (vias internas, áreas verdes, praças e áreas de

convivência), que, nesses casos, não compõem a fração da propriedade de cada condômino, pois são áreas de natureza pública, transferidas à associação de moradores ou condomínio apenas o cuidado e manutenção.

14.2.7.2 Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado

localizado em zona rural com destinação urbana: do IPTU e ITBI

Esta modalidade de Condomínio de Lotes fora estudada nos tópicos ou seções 3.5, 3.8 e 3.13.2 deste trabalho.

A função social de imóvel localizado em zona rural é, em regra, ter finalidade ou destinação rural e, excepcionalmente, finalidade ou destinação urbana; a função de imóvel localizado em zona urbana é, em regra, ter finalidade ou destinação urbana e, excepcionalmente, finalidade ou destinação rural. Por isso, para distinção entre imóvel urbano e rural, a teoria da localização ou situação do imóvel é a regra e a teoria da destinação ou finalidade é a exceção, mas, não são excludentes.

No tópico ou seção 12.2 deste trabalho, analisaram-se os pressupostos constitucionais e legais da regra matriz de IPTU e ITR relativamente a Condomínio de Lotes, tendo-se concluído que, em zona rural, se o imóvel tiver destinação urbana, incidir-se-á IPTU em vista do critério ou teoria da destinação para os fins de definição e diferenciação entre imóveis urbano e rural. Assim, tanto quanto a IPTU, a ITBI aplica-se a mesma regra de pagamento deste tributo, analisado no tópico ou seção 12.3.2 deste trabalho, ou seja, não incidem sobre estrada, área verde e demais áreas públicas internas de uso comunitário ou coletivo.

14.2.7.3 Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado

localizado em zona rural com destinação rural: do ITR

É juridicamente possível implantação de Condomínio de Lotes de Glebas Rurais, cuja destinação seja rural, obedecida a fração mínima do parcelamento do solo rural, definida em lei e que, no território nacional, varia de região para região. Deverá ter a finalidade rural – agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial (Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra -, art. 4º, I, II e III).

Tais, devem ser, previamente, aprovados por município, que possui competência para ordenar seu território, seja na zona urbana, seja na zona rural (CRFB/1988, art. 30, VIII).

Sobre tais parcelamento, por estarem localizados em zona rural e por terem destinação rural, pagar-se-á ITR.

Estrada interna de condomínio rural será pública (estrada municipal) e deverá possuir dimensão e largura adequada para circulação de pessoas, automóveis, caminhões, máquinas *etc.*, com concessão ou permissão de uso para que a associação de condôminos faça a manutenção. Deverão ser abertas matrículas de tais estradas municipais em nome do Município, e sobre elas não incidirá ITR.

14.2.8 Conclusões sobre Condomínio de Lotes e tutela jurisdicional coletiva

Efetividade de tutela jurisdicional é direito fundamental.

O tema Condomínio de Lotes, além de outros ramos do direito, envolve matéria urbanístico-ambiental que atrai aplicação do princípio ambiental da precaução e da responsabilidade objetiva, que, aplicados nesta matéria, podem exigir tutelas de urgência para os fins de proteção da ordem urbanístico-ambiental, pois, uma vez instalado parcelamento do solo com danos ambientais e urbanísticos, tornam-se esses danos irreversíveis ou de difícil reparação.

Conclui-se que tutela inibitória, que pode ser individual ou coletiva e, sendo coletiva, é meio efetivo de defesa de direito difuso e coletivo relativos a Condomínio de Lotes, conforme estudado sob aspecto processual, no Capítulo 13, e sob o direito material, nos demais capítulos desta pesquisa, ressaltando que é instrumento processual preventivo de dano e de ilícito e, nesta matéria, atende com plenitude ao direito fundamental da efetividade da tutela jurisdicional.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; NERY JR, Nelson. **Direito Constitucional Brasileiro**. São Paulo: RT, 2017.

ACKEL FILHO, Diomar. **Writs constitucionais**: habeas corpus, mandado de segurança, mandado de injunção e *habeas data*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

ALCHOURRÓN, Carlos; BULYGIN, Eugenio. **Sobre la existência de las normas jurídicas**. México: Distribuciones Fontomara, 1997.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; NIEBUHR, Karlin Olbertz. Instrumentos políticos e jurídicos da política urbana. In: MEDAUAR, Odete *et al.* **Direito urbanístico**: estudos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, Arruda. **Manual de direito processual civil**. 12. ed. v. 1 São Paulo: RT, 2008.

ALVIM, Thereza. **O direito processual de estar em juízo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

AMADEI, Vicente Celeste; AMADEI, Vicente de Abreu. **Como lotear uma gleba**: o parcelamento do solo urbano em todos os seus aspectos (loteamento e desmembramento). 3. ed. rev. ampl. Campinas: Millennium, 2012.

AMADEI, Vicente de Abreu. **A Lei 13.465/2017 – visão panorâmica e reflexão pontual no trato do loteamento fechado e do condomínio de lotes**. Disponível em: <https://www.colegioregistrals.org.br/doutrinas/a-lei-13-465-2017-visao-panoramica-e-reflexao-pontual-no-trato-do-loteamento-fechado-e-do-condominio-de-lotes-vice-de-abreu-amadei/>. Acesso em: 11 fev. 2022.

AMARAL, Francisco. **Direito civil**: introdução. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

APPARECIDO JUNIOR, José Antônio. Consensualidade administrativa e a eficiente gestão democrática das cidades. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). **Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico**. São Paulo: Quartier Latin, p. 2017

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **Ações coletivas**: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **O novo processo civil**. 3ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ARISTÓTELES. **Da alma**. Tradução do grego, textos adicionais e notas de Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2012.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Antônio de Castro Caieiro. São Paulo: Atlas, 2009.

ATIENZA, Manuel. **As razões do direito**: teorias da argumentação jurídica. Trad. Maria Cristina Guimaraes Cupertino. 3ª ed. São Paulo: Landy Editora, 2006.

AZEVEDO, Álvaro Villaça. **Teoria geral dos contratos típicos e atípicos**: curso de direito civil. São Paulo: Atlas, 2002.

BARACHO, Alfredo de Oliveira. Teoria da constituição. In: **Revista de informação legislativa**. a. 15, n. 58. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr./jun. 1978, p. 27-54. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496775>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BARANCY, Olivier. Quando Le Corbusier redesenhou Paris. **Le Monde Diplomatique**, Brasil, edição 114, 21 de março de 2017. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/quando-le-corbusier-redesenhou-paris/>. Acesso em: 2 mar. 2022.

BARRETO, Paulo Ayres. Ordenamento e sistema jurídicos. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de Carvalho (org.). **Constructivismo lógico-semântico**. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BASTOS, Celso; MARTINS, Ives Gandra da Silva; NOGUEIRA, Paulo. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. São Paulo: Saraiva.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo**: influência do direito material sobre o processo. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Melhoramentos, 2002.

BEVILÁQUA, Clovis. **Teoria geral do direito civil**. 7ed. Rio de Janeiro: Paulo de Azevedo, 1955.

BITTAR, Carlos Alberto. **Teoria geral do direito civil**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BITTAR, Orlando. Federalismo solidário e desenvolvimento. In: **Revista de informação legislativa**. v. 11, n. 42. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, abr./jun. 1974, p. 37-62. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496775>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste Cordeiro. Leite Codeiro. Brasília-São Paulo: UNB/Polis, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Temas do Direito Administrativo atual (estudos e pareceres)**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. 11.ed. São Paulo: 1998
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <https://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/viwTodos/509f2321d97cd2d203256b280052245a?OpenDocument&Highlight=1,constitui%C3%A7%C3%A3o&AutoFramed>. Acesso em: 07 de abr. 2021.

BRASIL. **Convenção sobre diversidade biológica**. Ministério do Meio Ambiente - MMA Centro de informação e Documentação Luís Eduardo Magalhães - CID Ambiental Esplanada dos Ministérios - Brasília-DF. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/textoconvenoportugus.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%20201-1967?OpenDocument. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. **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, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%20271-1967?OpenDocument. Acesso em: 4 mar. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 1, de 15 de novembro de 1889**. Proclama provisoriamente e decreta como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa, e estabelece as normas pelas quais se devem reger os Estados Federais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%201-1889?OpenDocument. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002**. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/dec%204.382-2002?OpenDocument. Acesso em: 2 abr. 2022.

BRASIL. **Direito à moradia adequada**. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. Brasília, DG, 2013. Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003**. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Disponível em:

http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/emc%2042-2003?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Instrução normativa SRF nº 256, de 11 de dezembro de 2002**. Dispõe sobre normas de tributação relativas ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e dá outras providências. Brasília, DF: Receita Federal. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15137#:~:text=IN%20SRF%20n%C2%BA%20256%2F2002&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20normas%20de%20tributa%C3%A7%C3%A3o,Rural%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.504-1964?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%204.591-1964?OpenDocument. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%205.172-1966?OpenDocument. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre parcelamento do solo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.766-1979?OpenDocument. Acesso em 07 abr. 2021.

BRASIL. **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, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%206.938-1981?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%207.661-1988?OpenDocument. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. *Código de Defesa do Consumidor*. Dispõe sobre a proteção do **consumidor** e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em:

http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.078-1990?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.393-1996?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997.** Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.507-1997?OpenDocument. Acesso em: 27 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 07 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.257-2001?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2010.406-2002?OpenDocument. Acesso em: 07 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2011.124-2005?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.305-2010?OpenDocument. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012.** Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979,

8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.608-2012?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012.** Altera as Leis nºs 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, e nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.305-2010?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013.** Dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste - FDCO; altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, para autorizar a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras oficiais federais, sob a forma de equalização de taxa de juros nas operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO; altera as Leis nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, que tratam das operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste; constitui fonte adicional de recursos para ampliação de limites operacionais da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil S.A.; altera a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, para estender à Região Centro-Oeste incentivos fiscais vigentes em benefício das Regiões Norte e Nordeste; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.793-2013?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.089-2015?OpenDocument. Acesso em: 15 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.151, de 28 de julho de 2015.** Altera os arts. 62, 66 e 67 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, o art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, o art. 1º da Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, e o art. 29 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre a finalidade das fundações, o prazo para manifestação do Ministério Público sobre suas alterações estatutárias e a remuneração dos seus dirigentes; e dá outras

providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.151-2015?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a administração, a alienação, a transferência de gestão de imóveis da União e seu uso para a constituição de fundos; altera a Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, e os Decretos-Lei nº s 3.438, de 17 de julho de 1941, 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; e revoga dispositivo da Lei nº 13.139, de 26 de junho de 2015. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.240-2015?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.312, de 12 de julho de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para tornar obrigatória a medição individualizada do consumo hídrico nas novas edificações condominiais. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.312-2016?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 , 13.001, de 20 de junho de 2014 , 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011 , 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.465-2017?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.530-2017?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.227, de 20 de outubro de 2021.** Altera a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2014.227-2021?OpenDocument. Acesso em: 08 fev. 2022.

BRASIL. **Produção ou aquisição de lotes urbanizados.** Ministério do desenvolvimento regional. Brasília, DF. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-acoes/118-producao-ou-aquisicao-de-lotes-urbanizados>. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). **AgRG no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 36.740/RS.** Tributário. Itbi. Base de cálculo. Valor venal do imóvel. Apuração dissociada do valor apurado pela municipalidade para cobrança de iptu. Possibilidade. Recorrente: Walter José Koff, Recorrido: Município De Porto Alegre, Relator(a): Ministro Humberto Martins. Disponível em: <http://www.tributomunicipal.com.br/portal/index.php/115-secaoitbi/artigositbi/608-stj-confirma-orientacao-de-que-a-base-de-calculo-do-itbi-naoprecisa-serigualadoiptu#:~:text=VALOR%20DE%20MERCADO,POSSIBILIDADE%20DE%20ARBITRAMENTO&text=2.,A%20base%20de%20c%C3%A1lculo%20do%20ITBI%20%C3%A9%20o%20valor%20real,Precedentes%20do%20STJ>. Acesso em: 17 mai.2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). **AgRG no Ag 1.179.073/RJ-** Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 2009/0068751-5. Processo civil. Embargos de declaração no recurso especial. Questões já decididas no acórdão embargado [...]. Embargante: Associação dos moradores e amigos da rua alexandre stockler. Embargado: Wolney Amâncio Fernandes – ESPÓLIO. Relator(a): Ministra Nancy Andrichi, julgado em 04 de março de 2010. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%28AGA.clas.+ou+%22AgRg+no+Ag%22.clap.%29+e+%40num%3D%221179073%22%29+ou+%28%28AGA+ou+%22AgRg+no+Ag%22%29+adj+%221179073%22%29.suce.#DOC1>. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2 Turma). **Tema nº 882:** As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram. Recurso Especial nº 1.280.871/SP, julgado em 11/03/2015. Disponível: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.937.821 C542542155056494311, Relator Ministro Gurgel de Faria. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/09032022-Base-de-calculo-do-ITBI-e-o-valor-do-imovel-transmitido-em-condicoes-normais-de-mercado--define-Primeira-Secao.aspx>. Acesso: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ARE 1294969 RG / SP** - São Paulo, Relator Ministro Luiz Fux. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/repercussao-geral11542/false>. Acesso em: 15 mar. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 212.780**. Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 25-6-1999. In: BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (plenário). **Recurso Extraordinário nº 695.911/SP**. É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis[...]. Recorrente: Teresinha Dos Santos. Recorrido: Associação De Proprietários Amigos Da Porta Do Sol – APAPS. Relator(a): Min. Dias Toffoli, julgado em 15 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur444492/false>. Acesso em: 06 abr. 2022.

BRASÍLIA: Câmara dos Deputados. **Parlamento do solo urbano**: audiências públicas e legislação. Coordenação de Publicações, 2003. 166 p. (Série parlamentar; nº 230).

BRITO, Rodrigo Azevedo Toscano. **Incorporação imobiliária à luz do CDC**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRITTO, Lucas Galvão. Dividir, definir e classificar: conhecer é recortar o mundo. In: CARVALHO, Paulo de Barros (coord.); CARVALHO, Aurora Tomazini de (org). **Constructivismo lógico-semântico**. v. I. São Paulo: Noeses, 2014.

BROWNE, Ana Paulo Goyos. **A disciplina do condomínio de lotes sob a perspectiva do direito urbanístico**. Dissertação de Mestrado. São Paulo: PUCSP, 2016.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CABRAL, Gilberto Flores. Voando sobre o Rio: o avião como inspiração e veículo da invenção do urbanismo corbusiano no Rio de Janeiro (1929-1936). In: 8º Seminário Ducomomo Brasil - Rio de Janeiro (2009) **Cidade moderna e contemporânea**: síntese e paradoxo das artes: trabalhos completos. Rio de Janeiro: Klam Multimídia, 2009, p. 11. Disponível em: <https://docomomobrasil.com/wp-content/uploads/2016/01/188.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2022.

CAMBLER, Everaldo Augusto. **Responsabilidade civil na incorporação imobiliária**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed., 3. reimp. Coimbra: Almedina, 2003.

CARCELLER, Antonio Fernanez. **Instituciones de Derecho Urbanístico**. 5. ed. Madrid: E. Montreco, 1992.

CARNAP, Rudolf. **Introducion to philosophy of science**. Nova Yorque: Dover, 1996.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Anotações sobre o mandado de segurança, nos termos da Lei 12.016/2009. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antonio Herman; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; VIGORITI, Vincenzo (coord.). **Processo coletivo**: do surgimento à atualidade. São Paulo: RT, 2014.

CARVALHO, Aurora Tomazini de. **Curso de teoria geral do direito**: o constructivismo lógico-semântico. São Paulo: Noeses, 2016.

CARVALHO, Afrânio. **Instituições de direito privado**. 3. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro, Forense, 1980.

CARVALHO NETO, Tarcísio Vieira de; PEREZ, e Marcos Augusto. Delineamento do direito urbanístico no Brasil. In: MEDAUAR, Odete *et al.* **Direito urbanístico**: estudos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Direito tributário, linguagem e método**. 6. ed. São Paulo: Noeses, 2015.

COELHO, Luiz Fernando. **Aulas de introdução ao direito**. São Paulo: Manole, 2004.

COPI, Irving M. **Introdução à lógica**. São Paulo: Mestre Jou, 1981.

CORREIA, Marcus Orione Gonçalves. **Direito processual constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.

COSERIU, Eugenio. **Tradição e novidade na ciência da linguagem**: estudos de história de linguística. Trad. Carlos Alberto da Fonseca e Mário Ferreira. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1980.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os “Writs” na Constituição de 1998**: mandado de segurança, mandado de segurança coletivo, *habeas data*, *habeas corpus* e ação popular. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

CRICK, Bernard. Federalismo. In: **Dicionário do pensamento social do século XX**. / ed. por William Outhwaite, Tom Bottomore; com a consultoria de Ernest Gellner, Robert Nisbet, Alan Touraine; Editoria da versão brasileira, Renato Lessa, Wanderley Guilherme dos Santos. Trad. Eduardo Francisco Alves, Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 303-304.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DALLARI, Adilson Abreu. Instrumentos da política urbana. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

DALLARI, Adilson Abreu. Prefácio. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002, p. 19-20 (p. 19-20).

DALRYMPLE, Theodore. **Nossa cultura... ou o que restou dela**. São Paulo. Realizações. 2015.

DANTAS, Rodrigo Numeriano Dubourq. Realidade, condomínios e mutações no direito brasileiro. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 84, ano 41, p. 383-402, an.-jun. 2018. São Paulo: RT, jan.-jun. 2018.

DELGADO, José Augusto. **A ético no novo Código Civil**. Disponível em: file:///C:/Users/joaqu/Downloads/423-1561-1-PB.pdf. Acesso em: 10 jan. 2022.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana**. São Paulo: Saraiva, 1982.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. Ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**. Processo Coletivo. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2008.

_____. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. v. 4. Salvador: Juspodivm, 2018.

EARTH CHARTER. **The earth charter**. Disponível em: https://earthcharter.org/wp-content/uploads/2020/03/echarter_english.pdf?x50735. Acesso em: 07 fev. 2022.

EMBRAPA. **Visão 2030: o futuro da agricultura brasileira**. Brasília/DF: Embrapa. Disponível em: <https://www.embrapa.br/visao/trajetoria-da-agricultura-brasileira>. Acesso em: 21 mai.2021.

ESPÍNOLA, Eduardo. **Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio, direitos autorais**. Atual. GAMA, Ricardo Rodrigues. Campinas: Bojseller, 2002.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001.

FARIAS, Talden. Os 40 anos da lei de parcelamento do solo. **Revista Consultor Jurídico**, 21 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-dez-21/ambiente-juridico-40-anos-lei-parcelamento-solo>. Acesso em: 9 dez. 2021.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFOSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FERRARESI, Eurico. **Ação popular, ação civil pública e mandado de segurança coletivo: instrumentos processuais coletivos**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. São Paulo: Atlas, 1991.

FERRAZ, Sérgio. **Mandado de segurança (individual e coletivo): aspectos polêmicos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

_____. Usucapião especial. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade** (comentários à Lei Federal nº 10.257/2001), p. 137-148. São Paulo: Malheiros, 2002.

FIGUEIREDO, Luiz Augusto Haddad. Condomínio de Lotes: o novo regime jurídico da Lei 13.465/2017. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 85, ano 41, p. 47-83, jul.-dez. 2018. São Paulo: RT, jul.-dez. 2018.

FILOMENO, José Geraldo Brito. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FINK, Daniel Roberto. Meio ambiente cultural: regime jurídico da responsabilidade civil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglio (org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Princípios do Direito Processual Ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; NERY, Rosa Maria Andrade; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FIUZA, Ricardo *et al.* **Novo código civil comentado**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FORTES, Pedro. **Os três modelos de tutela coletiva de direitos**: ação de classe estadunidense, reparação coletiva europeia e ação civil pública ibero-americana. Disponível em: www.migalhas.com.br/coluna/direito-privado-no-common-law/340929/os-tres-modelos-de-tutela-coletiva-de-direitos. Acesso em: 09 abr. 2022.

FRANCISCO, Caramuru Afonso. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Juarez de Moreira, 2001.

FRANZONI, Julia Ávila. **Dos arranjos metropolitanos**: as inovações legislativas, os desafios institucionais e de gestão, e a experiência da RMBH. Curitiba: Terra de Direitos, 2015.

FREITAS, José Carlos de. **Da legalidade dos loteamentos fechados**. In: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Jose_Carlos_Freitas_Condominios.pdf. Acesso em: 10 jan.2022.

FREITAS, Juarez. **A interpretação sistemática do direito**. 5. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2010.

_____. **Sustentabilidade: direito ao futuro.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

FREITAS, William de Souza. **A impossibilidade jurídica da instituição do loteamento fechado.** DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). Belo Horizonte: Forum, 2007.

FURLAN, Anderson; FRACALOSSO, Willian. **Direito ambiental.** Rio de Janeiro: Forense, 2010.

GALHARDO, João Batista. O condomínio no registro de imóveis e suas principais questões. In: AMADEI, Vicente de Abreu; FIGUEIREDO, Marcelo; YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Direito notarial e registral avançado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. **O registro do parcelamento do solo para fins urbanos.** Porto Alegre: 2004.

GALVÃO FILHO, Mauricio Vasconcelos. **Anotações sobre a evolução histórica da tutela coletiva no direito brasileiro.** Rio de Janeiro: Revista Eletrônica de Direito Processual, 2007.

GAMA, Tácio Lacerda. **Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade.** Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **O município e o parcelamento do solo.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

GERMANOS, Luis Paulo. **Condomínio de terrenos.** São Paulo: Quartier Latin, 2018.

GIDI, Antônio. Las acciones colectivas em Estados Unidos. In: GIDI, Antônio. MAC-GREGOR, Eduardo F. (coord.). **Processos colectivos: la tutela de los derechos colectivos e individuales en una perspectiva comparada.** México-DF: Editorial Porrúa, 2003.

GIDI, Antônio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas.** São Paulo: Saraiva, 1995.

GOMES, Orlando. **Contrato.** Rio de Janeiro: Forense, 1990.

_____. **Direitos reais.** 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1990

_____. **Obrigações.** 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

GONÇALVES, Renato Afonso. **Bancos de dados nas relações de consumo.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

GRAU, Eros Roberto. **Licitação e contrato administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A problemática dos interesses difusos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini (Coord.). **A tutela jurisdicional dos interesses difusos.** São Paulo: Max Limonad, 1984.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Mandado de segurança contra ato jurisdicional penal. *In*: GONÇALVES, Aroldo Plínio (Coord.). **Mandado de segurança**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

GROPIUS, Walter. **O manifesto da Bauhaus de 1919**. Disponível em: <https://www.goethe.de/ins/br/pt/kul/fok/bau/21394277.html>. Acesso em: 2 mar. 2022.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Trad. Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

_____. **Ordenamiento jurídico: un concepto problemático**. Barcelona: Gedisa, 1999.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. 3ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HESSE, Konrad. **A força normativa da constituição**. (trad.) Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1991.

IBGE. **Censo agro 2017**. Brasília, DF: IBGE. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3096/agro_2017_estabelecimentos_agro_pecuarios.pdf. Acesso em: 07 mai.2021.

IVO, Gabriel. O direito e a inevitabilidade do cerco da linguagem. *In*: CARVALHO, Paulo de Barros *et al.* (coord.). **Constructivismo lógico-semântico**. VI. São Paulo: Noeses, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Trad. Carlos S. Mendes Rosa; ver. da trad. Maria Estela Heider Cavaleiro. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

JAEGER, Werner. **Paidéia, a formação do homem grego**. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1995.

JORGE JÚNIOR, Alberto Gosson. **Cláusulas gerais no novo Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998

KERN, Marinho Dembinski. **Condomínio de lotes e loteamentos fechados**. Coleção cadernos do Irib. São Paulo: kollemata/IRIB, 2019.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

KÜMPPEL, Vitor Frederico. **A positivação do condomínio de lotes: mais uma importante novidade da Lei 13.465/2017**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/266901/a-positivacao-do-condominio-de-lotes---mais-uma-importante-novidade-da-lei-13-465-2017>. Acesso em: 18 mar.2022.

KÜMPEL, Vitor Frederico. *Condomínio de lotes: regime jurídico e aspectos registrais*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/269493/condominio-de-lotes--regime-juridico-e-aspectos-registrais>. Acesso em 11 fev. 2022.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Conferências de desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LANDONI, Angel Sosa. Los sistemas de protección al interés de los consumidores y otros intereses colectivos. **Revista de Processo** n. 31. São Paulo: RT, 2006

LASSALE, Ferdinand. **A essência da constituição**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.

LEMOES, André Fagundes; BIZAWU, Kiwonghi. **Recepção de tratados internacionais ambientais como norma constitucional no ordenamento jurídico brasileiro**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=478423056f0942a4>. Acesso em: 23 dez. 2021.

LEVY, Wilson. Direito à cidade, direito urbanístico, direito imobiliário: sinergia transformadora. In: ALMEIDA, Marcelo Manhães; LEVY, Wilson (coord.). **Temas fundamentais de direito imobiliário e urbanístico**. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

LLOYD, Dennis. **A ideia de lei**. Trad. Álvaro Cabral. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1985.

LOBO JÚNIOR, Hélio. A Lei 13.465, de 11.07.2017, e o Condomínio de Lotes. **Revista de Direito Imobiliário (RDI)**, São Paulo, v. 83, a. 40, p. 571-585, jul.-dez. 2017. São Paulo: RT, jul.-dez. 2017.

LOPES-TAPIA, Yolanda de Lucchi. **La tutela jurisdiccional civil de los intereses de consumidores y usuarios**. Madrid: Edisofer S. L. Libros Jurídicos, 2005.

LOREIRO, Francisco Eduardo. **A propriedade como relação jurídica complexa**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MACEDO, Paulo César Machado de. A função social da propriedade no novo Código Civil. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.) **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **Mandado de injunção: um instrumento de efetividade da Constituição**. São Paulo: Atlas, 1999.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**. 5. ed. São Paulo: RT, 2003.

MARICATO, Erminia. **A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades**. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/maricato_terranosociedadebrasileira.pdf. Acesso em: 30 out. 2021.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: RT, 2018.

_____. **Tutela inibitória: individual e coletiva**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira. A ética econômica no ensino do direito ambiental segundo a perspectiva de Amartya Sen. In: MARTINEZ, Sérgio Rodrigo; RIBEIRO, Márcia Carla Pereira (coord.). **Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen**. Belo Horizonte: Forum, 2011.

MARTINS-COSTA, Judith; BRANCO, Gerson Luiz Carlos. **Diretrizes teóricas do novo Código Civil brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. São Paulo: Freitas Bastos, 1965.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. Panorama e evolução do direito urbanístico. In: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein, MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, GREGO-SANTOS, Bruno. **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MEDINA, José Miguel Garcia; ARAÚJO, Fábio Caldas de. **Mandado de segurança individual e coletivo**. Comentários à Lei 12.016/2009. 2. ed. São Paulo: RT, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. Loteamento fechado. Consulta. In: **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, n. 09. Jan.-Jun. 1982. São Paulo: RT, 1982.

MEIRELES, Hely Lopes et al. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

MELO, Marco Aurélio Bezerra de. **Condomínio de Lotes e a Lei 13.465/2017: breve apreciação**. Disponível em: <http://gen-jurídico.com.br/2017/08/15/condomínio-de-lotes-e-lei-1346517-apreciação/>. Acesso em: 04 fev. 2022.

MENDONÇA, Jacy de Souza. Princípios e diretrizes do novo Código Civil. In: MENDONÇA, Jacy de Souza et al. **Inovações do novo Código Civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

MEZZARI, Mario Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 2. ed. Porto Alegre: Norton, 2002.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Políticas públicas e planejamento urbanístico. In: MEDAUAR, Odete, SCHIRATO, Vitor Rhein, MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich, GREGO-SANTOS, Bruno. **Direito urbanístico: estudos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MILLER, J. Hills. **A ética da leitura**. Ensaios 1979-1989. Rio de Janeiro: Imago, 1995.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 48.253 DE 18 de agosto de 2021**. *Disciplina a aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanos pelos municípios não integrantes de região metropolitana, nas condições que especifica*. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de

Minas Gerais. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=419005>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MINAS GERAIS. **Lei nº 11.405, de 28 de janeiro de 1994**. Dispõe sobre a política estadual de desenvolvimento agrícola e dá outras providências. Belo Horizonte, MG: Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-11405-1994-minas-gerais-dispoe-sobre-a-politica-estadual-de-desenvolvimento-agricola-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **O problema fundamental do conhecimento**. Porto Alegre: Globo, 1937.

_____. **Tratado de direito privado**, tomo 11: Parte Especial: Direito das Coisas: Propriedade. São Paulo: Bookseller, 2001.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ações coletivas na Constituição Federal de 1988**, p. 188. Revista de Processo, São Paulo, v. 16, n. 61, pp. 187-200, jan./mar. 1991.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ação Popular e Tutela Jurisdicional dos Interesses Difusos**. RePro e Temas de Direito Processual. 1ª série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Temas de direito processual**: sétima série. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos**. Temas de Direito Processual Civil. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. **Tendências contemporâneas do direito processual civil**. Temas de Direito Processual, terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**: instrumentos jurídicos para um futuro melhor. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MOUSSALEM, Tárek Moysés. **Revogação em matéria tributária**. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

MÜLLER, Friedrich. **O novo paradigma do direito**. Introdução à teoria e metódico estruturante do direito. 3. ed. São Paulo: RT, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. 2. ed. em e-book baseada na 6. ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

NERY JÚNIOR, Nelson. Art. 109 a 119. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código de Defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na constituição federal**. 13. ed. São Paulo: RT, 2017.

OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **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 Estudo e Pesquisa/CONLEG/Senado, julho/2017, p. 14. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 14 jul. 2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. Ação coletiva de responsabilidade civil e seu alcance. In: BITTAR, Carlos Alberto (coord.). **Responsabilidade civil por danos a consumidores**. São Paulo: Saraiva, 1992.

PENTEADO, Luciano de Camargo. **Direito das coisas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 4. ed., atual. Rio de Janeiro: Forense, 1983.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues. **Direito das coisas**. Campinas: Russel, 2003.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil**: introdução ao Direito Civil constitucional. Trad. Maria Cristina de Cicco. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

PETRI, Maria José Constantino. **Argumentação linguística e discurso jurídico**. São Paulo: Selinunte, 1994.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos. **Mandado de injunção**. São Paulo: Atlas, 1999.

PINCELLI, Eduardo Pugliese. Pressupostos constitucionais para a construção do critério espacial da regra-matriz do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. In: PEIXOTO, Marcelo Magalhães (coord.). **IPTU, aspectos jurídicos relevantes**. São Paulo: Quartier Latin, 2002.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes**: um modelo alternativo de organização do espaço urbano. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, Agosto/2017. Disponível: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td243/view>. Acesso em 22 ago. 2021.

PIRES, Luiz Manuel Fonseca. Licenças urbanísticas na lei de parcelamento do solo urbano. In: Luiz Manuel Fonseca Pires [et al.]. **Estudos de direito urbanístico – I**: licenças urbanísticas e questões polêmicas sobre as exigências da lei de parcelamento do solo. São Paulo: Letras Jurídicas, 2006.

PIRES, Luis Manoel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Liquidação nas ações coletivas**. São Paulo: Lejus, 1998.

PIZZOL, Patrícia Miranda. **Tutela coletiva**: processo coletivo e técnicas de padronização das decisões. São Paulo: RT, 2019.

PLATÃO. **A república**. Trad. Carlos Alberto Nunes. 3. ed. Belém: EDUFPA, 2000.

PLATÃO. O primeiro Alcebiades. In. PLATÃO. **Diálogos de Platão**. Trad. Carlos Alberto Nunes. Coleção Amazônica, v. V. Belém-PA: Universidade Federal do Pará, 1975.

QUEIROZ ASSIS, Olney et. al. **Manual de direito condominial**: uma abordagem interdisciplinar. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2016.

REALE, Miguel. **Fundamentos do Direito**. 2. ed. São Paulo: RT, 1972.

REALE, Miguel. **Teoria trimendicional do direito**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

REISDORFER, Guilherme F. Dias. **Direito urbanístico contratual**: dos atos negociais aos contratos de gestão urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

REZEKE, Márcia. Da Concessão Real de Uso. TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). **Novo direito imobiliário e registral**, 2008.

RIO DE JANEIRO. TJRJ – Duplo grau obrigatório de jurisdição 72/92 – 1ª Câmara do Tribunal. Relator (a): Des. Carlos Alberto Menezes Direito. Decisão Publicada. Revista de Direito Administrativo, v. 193, p. 287-289. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 32.

ROBLES, Gregorio. **As regras do direito e as regras dos jogos**: ensaio sobre a teoria analítica do direito. Trad. Pollyana Mayer. São Paulo: Noeses, 2011.

ROSA, Fernanda Christina de Souza. Condomínio de Lotes – características gerais: amplitude da regulação pelos Municípios e aspectos registrários. **Revista de Direito Imobiliário**, São Paulo, v. 89, ano 43. p. 189-216, jul.-dez. 2020. São Paulo: RT, jul.-dez. 2020.

ROSS, Alf. **Sobre el decrecho y la justicia**. Buenos Aires: Eudeba, 1963.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Disponível em: <https://www.livrosgratis.com.br/ler-livro-online-25792/discurso-sobre-a-origem-da-desigualdade-entre-os-homens>. Acesso em: 30 out. 2021.

SACCO NETO, Fernando. **Aspectos Processuais e Procedimentais do Habeas Data**. [Dissertação de mestrado], PUC/SP, 2003.

SALAZAR JR., João Roberto. O direito urbanístico e a tutela do meio ambiente urbano. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

SALDANHA, Nelson. **Ordem e hermenêutica**. 2. ed. Revista. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SALVADOR, Antônio Raphael da Silva; SOUZA, Osni de. **Mandado de segurança**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 1998.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao plano diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

SANTOS, Flauzilino Araújo dos. **Condomínios e incorporações no registro de imóveis: teoria e prática**. São Paulo: Editora Mirante, 2012.

SÃO PAULO. TJSP - Apelação Cível nº 410.802-5/3 – Mairinque/São Roque. Relator (a): Des. Dr. Antônio Carlos Malheiros. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2007.

SÃO PAULO. TJSP - 2º Tribunal de Alçada Cível – Apelação 486.090-000 – 8ª Câmara. Relator (a): Juiz Narciso Orlandi – julg. em 17.02.1997. In: SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2007.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2018.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SENNETT, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SCHMIDT, Francisco Arnaldo. Condomínio horizontal de lotes. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana. (org.). **Novo direito imobiliário e registral**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

SILVA, Aurélio Joaquim. O condomínio de lotes à luz do construtivismo lógico-semântico. In: **Temas atuais do Direito à luz do construtivismo lógico-semântico**. CARVALHO, Paulo de Barros; LINS, Robson Maia (Org.). Londrina: 2018.

SILVA, Débora. **Dêixis (referência deítica): o que é e para que serve**. Disponível em: <https://www.estudopratico.com.br/deixis-referencia-deitica-o-que-e-e-para-que-serve/>. Acesso em: 10 mai. 2021.

SILVA, Gilberto Valente. Trabalho apresentado no XXII Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, realizado em Cuiabá-MT, em agosto de 1995, mencionado na obra de: MEZZARI, Mario Pazutti. **Condomínio e incorporação no registro de imóveis**. 2. ed. Porto Alegre: Norton, 2002.

SILVA FILHO, Elvino. Loteamento fechado e condomínio deitado. **Revista de direito imobiliário**. São Paulo, n. 14, Jul.-Dez. 1984. São Paulo: RT, 1984

SILVA, José Afonso da. **Ação popular constitucional**. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Ação popular constitucional**. Doutrina e Processo. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Comentário contextual à constituição**. 3. ed. São Paulo: Melhoramentos, 2006.

_____. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito ambiental constitucional**. 7. ed. atual. São Paulo: Melhoramentos, 2009.

_____. **Direito urbanístico brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Melhoramentos, 2000.

SILVA, Patrícia Bressan da. **Aspectos semiológicos do direito do ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVEIRA, Paulo Fernando. **Loteamentos fechados**: loteamentos contrariam o princípio da isonomia. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-jan-13/condominios-fechados-contrariam-principio-constitucional-isonomia>. Acesso em: 18 mar. 2022.

SIQUEIRA, Marcelo Sampaio. **Direito de construir**: perfil constitucional e restrições. Curitiba: Juruá, 2012.

SOUZA, Miguel Teixeira de. **A legitimidade popular na tutela dos interesses difusos**. Lisboa: Lex, 2003.

STRECK, Lenio Luiz. Ontem os Códigos; hoje, as Constituições: o papel da hermenêutica na superação do positivismo pelo neoconstitucionalismo. In: ROCHA, Fernando Luiz Ximenes; MORAES, Filomeno (coord.). **Direito Constitucional contemporâneo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SULLIVAN, Louis. **The tall office building artistically considered**. Philadelphia: J.B. Lippincott Co, 1896, p. 208, Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=VqhK36tLX5QC&pg=PA208&lpg=PA208&dq=It+is+the+pervading+law+of+all+things+organic,+and+inorganic,+of+all+things+physical+and+metaphysical,+of+all+things+human+and+all+things+superhuman,+of+all+true+manifestations+of+the+head,+of+the+heart,+of+the+soul,+that+the+life+is+recognizable+in+its+expression,+that+form+ever+follows+function&source=bl&ots=JtqCaEEB2W&sig=ACfU3U3sfTB_OsJf_IexSUo_qa72ejXvGg&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiL3O6Uqqj2AhVNHLkGHRKMDsIQ6AF6BAGMEAM#v=onepage&q=It%20is%20the%20pervading%20law%20of%20all%20things%20organic%2C%20and%20inorganic%2C%20of%20all%20things%20physical%20and%20metaphysical%2C%20of%20all%20things%20human%20and%20all%20things%20superhuman%2C%20of%20all%20true%20manifestations%20of%20the%20head%2C%20of%20the%20heart%2C%20of%20the%20soul%2C%20that%20the%20life%20is%20recognizable%20in%20its%20expression%2C%20that%20form%20ever%20follows%20function&f=false. Acesso em: 2 mar. 2022

SOUZA, Antonio Carlos; HOBSBAWN, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003, 598 p. Revista de Educação, p. 169-175, p. 169.

TARUFFO, Michele. Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi. In: LAUFRANCHI, Lucio. *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*. Torino: Giappichelli, 2003.

TEPEDINO, Gustavo. Normas constitucionais e relações de direito civil na experiência brasileira. In: **Temas de direito civil**, t. II. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TIMM, Luciano Benetti. Reflexões sobre loteamentos fechados. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca; TIMM, Luciano Benetti; PAIVA, João Pedro Lamana (org.). **Novo Direito Imobiliário e Registral**. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

TUTIKIAN, Cláudia Fonseca. Condomínio edilício: questões controvertidas sobre o uso do condomínio por terceiros. In: TUTIKIAN, Cláudia Fonseca (coord.). **Moderno Direito Imobiliário, Notarial e Registral**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

UBERABA. **Lei Municipal Complementar nº 455/2011, 15 de dezembro de 2011**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e os condomínios urbanísticos no Município de Uberaba, e dá outras providências. Uberaba: Câmara Municipal. Disponível em: http://www.uberaba.mg.gov.br/portal/acervo//plano_diretor/arquivos/plano_diretor_e_legislacao_urbanistica/parcelamento_solo/lc_455/anexoI/quadro.pdf. Acesso em: 10 fev.2021.

UBERLÂNDIA. **Lei Municipal Complementar nº 523/2001, de 07 de abril de 2011**. Dispõe sobre o parcelamento do solo do Município de Uberlândia. Uberlândia: Câmara Municipal, 2001. Disponível em: <https://eismunicipais.com.br/a/mg/u/uberlandia/lei-complementar/2011/52/523/lei-complementar-n-523-2011-dispoe-sobre-o-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-uberlandia-e-de-seus-distritos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 10 fev.2021.

UNITED NATIONS DIVISION FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **United Nations Conference on environment & development Rio de Janeiro**, Brazil, 3 to 14 June 1992
AGENDA 21. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2022.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Declaration of the United Nations Conference on the human environment**. Disponível em: <http://webarchive.loc.gov/all/20150314024203/http%3A//www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid%3D97%26articleid%3D1503>. Acesso em: 07 fev. 2022.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION (UNISDR), 2009 UNISDR **Terminology on disaster risk reduction**. Geneva, Switzerland, May 2009. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/7817_UNISDRTerminologyEnglish.pdf. Acesso em: 11 ago. 2021.

UNITED NATIONS. **The future we want**. Outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development Rio de Janeiro, Brazil, 20–22 June 2012. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2022.

VALÉSI, Raquel Helena. **O loteamento fechado e o rateio das despesas comuns**. 2005. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito). Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

VALENÇA, Moraes Márcio. Apresentação. In: VALENÇA, Moraes Márcio (org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

VENCELAU, Rose Melo. O negócio jurídico e suas modalidades. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). **A parte geral do novo código civil**: estudos na perspectiva civil-constitucional. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VIANA, Marco Aurélio S. **Loteamento fechado e loteamento horizontal**. Rio de Janeiro: Aide, 1991.

VICHI, Bruno de Souza. O direito urbanístico e as regras de competência na Constituição brasileira e no Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (coord.) **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Forum, 2007.

VIEHWEG, Theodor. **Tópica e jurisprudência**: uma contribuição à investigação dos fundamentos jurídico-científicos. Trad. Profª Kelly Susane Alflen da Silva. 5. ed. Alemã. Porto Alegre: Safe, 2008.

VILANOVA, Lourival. **O poder de julgar e a norma**. Escritos jurídicos e filosóficos. v. 1. São Paulo: Axis Mundi, 2003.

WALD, Arnold. **Obrigações e contratos**. 14. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 123.

WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia. O *habeas data* na Lei nº 9.507/97. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, n. 72, 1998.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Fungibilidade de meios: uma outra dimensão do princípio da fungibilidade. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim; NERY JUNIOR, Nelson (coord.). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. **Medida cautelar, mandado de segurança e ato judicial**. 3. ed. São Paulo: RT, 1994.

WANDERVAL, BISPO. **Projeto de lei nº 3.057-B, de 2000**. Inclui § 2º no art. 41 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, numerando-se como § 1º o atual parágrafo único; tendo parecer da Comissão Especial, pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela aprovação deste, dos de nºs 5894/01, 2454/03, 20/07, 31/07, 846/07, 1092/07, apensados, e das Emendas apresentadas na Comissão de nºs 3, 11, 12, 17 a 19, 22, 24, 28, 29, 31, 35 a 37, 41, 44 a 46, 48, 51, 52, 56, 58, 60, 61, 65, 67, 69, 71, 73 e 75 a 77, com substitutivo; pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição dos Projetos de Lei nºs 6180/02, 7363/02,

2699/03, 3403/04, 5760/05, 6020/06, apensados, e das Emendas nºs 14, 21, 23, 25 a 27, 33, 34, 38 a 40, 42, 47, 50, 54, 55, 57, 62, 63, 66, 68 e 70; pela constitucionalidade, juridicidade, má técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição da Emenda nº 49; pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, inadequação orçamentária e financeira e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 16, 20, 30 72 e 74; pela inconstitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa, não implicação em relação ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual e, no mérito, pela rejeição das Emendas nºs 1, 15, 32, 53, 59 e 64. Prejudicadas as Emendas nºs 10, 13 e 43 e retiradas pelos autores as de nºs 2, 4 a 9. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 de fevereiro de 2008, p. 5. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01slqsvvqizytf1q84082mewwvl2557800.node0?codteor=1724694&filename=PL+3057/2000. Acesso em: 9 dez. 2021.

WATANABE, Kazuo. **Relação entre demanda coletiva e demandas individuais**. Revista de Processo. São Paulo: RT, 2006.

WATANABE, Kazuo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

WATSON, John Broadus. **Behaviorism**. New York: People's Institute, 1930.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **Il diritto mite: diritti, giustizia**. Torino: Einaudi, 1992.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

ANEXO**MINUTA DE PROJETO DE LEI MUNICIPAL, DE ... DE ... DE**

Disciplina, define e sistematiza, em âmbito municipal, o procedimento de aprovação de Condomínios de Lotes, previsto no art. 1358-A do CC/2002 e nos §§ 7º e 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, no exercício do poder-dever do Município de ordenar o seu território, nos termos do art. 30, VIII, da CRFB/1988.

A Câmara Municipal de ..., Estado de ..., representante legítima do povo, aprova e eu, prefeito(a) Municipal, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei disciplina, define e sistematiza, em âmbito municipal, o procedimento de aprovação de Condomínios de Lotes, previsto no art. 1358-A do CC/2002 e nos §§ 7º e 8º do art. 2º da Lei Federal nº 6.766/1979, no exercício do poder-dever do Município de ordenar o seu território, nos termos do art. 30, VIII, da CRFB/1988.

Capítulo I**Do conceito e critérios de classificação****Seção I****Conceito de Condomínio de Lotes**

Art. 2º Condomínio de Lotes é parcelamento do solo especial, com controle de acesso, organizado sob forma condominial peculiar ou associativa, e classifica-se sob as espécies ou modalidades de Quadra Fechada ou de Loteamento Fechado, as quais possuem regimes jurídicos distintos.

Seção II**Dos critérios para classificação de Condomínio de Lotes**

Art. 3º Condomínio de Lotes é gênero, possuindo modalidades ou espécies cada qual com regime jurídico próprio.

§ 1º Conforme o *critério da localização*, Condomínio de Lotes apresenta duas grandes divisões:

a) em zona urbana; ou,

b) em zona rural.

§ 2º Em zona urbana, subdivide-se, com base no *critério da dimensão*, atinente à extensão da implantação, e, no *critério da urbanificação*, relativo à sua situação urbanística.

§ 3º Em zona rural, aplicam-se o *critério da dimensão* e o *critério da destinação*.

§ 4º Pelo *critério da dimensão*, Condomínio de Lotes, em zona rural e com destinação rural, deve ter dois módulos rurais, definido no Estatuto da Terra.

§ 5º Pelo *critério da destinação*, Condomínio de Lotes em zona rural subdivide-se em:

a) Condomínio de Lotes com destinação rural, se destinado propriamente a atividade rural (agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial); ou,

b) Condomínio de Lotes com destinação urbana, tais como: Sítios de Recreio, formação de vilas ou povoados; finalidade turística; condomínios empresariais, industriais *etc.*

§ 6º Em zona rural, em qualquer modalidade, seja com destinação ou finalidade rural ou urbana, não se admite Quadra Fechada, por não haver urbanificação, no seu entorno ou região, e por localizar-se fora do perímetro urbano do Município; admite-se, apenas, a modalidade Loteamento Fechado.

§ 7º Em todas as modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes, admitem-se subespécies, conforme a natureza do empreendimento e o zoneamento do Município.

Capítulo II

Das modalidades ou espécies de Condomínio de Lotes

Seção I

Condomínio de Lotes localizado na zona urbana

Art. 4º Na zona ou perímetro urbano, Condomínio de Lotes classifica-se ou divide-se em Quadra Fechada e Loteamento Fechado e decorre esta classificação da extensão e da qualificação jurídica do solo.

Subseção I

Da Quadra Fechada

Art. 5º A Quadra Fechada é a modalidade ou espécie de Condomínio de Lotes que se implantará em gleba com extensão igual à de uma quadra de um loteamento tradicional, aberto, já aprovado pela municipalidade, podendo ocorrer, também, em gleba, nas mesmas dimensões, situada na zona urbana do município, mas que já esteja urbanificada e integrada ao traçado urbano.

§ 1º As vias internas, nesta modalidade de Condomínio de Lotes, integrarão, por fração ideal, cada um dos lotes que integram o empreendimento.

§ 2º Na modalidade Quadra Fechada, admitir-se-á aprovação do empreendimento e de edificação ou incorporação imobiliária simultâneos.

Subseção II

Do Loteamento Fechado ou com acesso controlado

Art. 6º Todo Condomínio de Lotes que exceda às dimensões de uma quadra será Loteamento Fechado com controle de acesso.

§ 1º Em aprovação de Loteamento Fechado, no perímetro urbano, incidirá, integralmente, a Lei Federal nº 6.766/1979, bem como as regras de condomínio edilício, apenas no que pertine à convivência condominial, seu regramento estatutário e obrigações *propter rem* de todos condôminos contribuírem com despesas coletivas internas

§ 2º Trata-se de loteamento com vida condominial, porém não há compropriedade sobre avenidas, ruas e vias internas do Loteamento Fechado, que sempre serão públicas, com concessão ou permissão administrativa de uso concedida à associação de condôminos.

§ 3º No processo de aprovação desta modalidade de Condomínio de Lotes, as áreas públicas, que devem ser transferidas à municipalidade (ruas, vias, espaços livres de circulação, equipamentos urbanos públicos e comunitários), podem ter tratamento diverso do conferido a loteamento comum ou aberto.

§ 4º Consideram-se urbanos os equipamentos públicos de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado; por sua vez, consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares quadras de esportes.

§ 5º Parte das áreas destinadas a equipamentos comunitários (p.ex. hospitais, escolas, bibliotecas *etc.*) podem ser substituídas por áreas externas ao empreendimento, ou, se o interesse público o exigir, podem ser substituídas por contrapartidas, tais como asfaltamento de vias externas a serem escolhidas pela municipalidade, reforma de escolas, construção de pontes, construção de edificações públicas *etc.*

§ 6º Quanto aos espaços livres de uso público e circulação (praças, áreas verdes *etc.*), que se localizem internamente, devem ser feitas concessões ou permissões administrativas de uso para os condôminos que passarão a responsabilizar-se para sua infraestrutura, reforma, limpeza e cuidados.

§ 7º O traçado de avenidas, ruas e vias de tais modalidades de Condomínios de Lotes deve articular-se, potencialmente, à malha viária externa ao empreendimento, pois, mesmo sendo fechado, cercado ou murado, no futuro, ainda que longínquo, o interesse público de gerações futuras pode exigir que venham a ser reabertos, conectando-se ao entorno, em razão da mobilidade urbana, que pode alterar-se no processo histórico da cidade.

Subseção III

Condomínio de Lotes decorrentes de Regularização Fundiária

Art. 7º A Lei Federal nº 13.465/2017, art. 13, I e II, prevê dois tipos de regularização fundiária urbana:

a) Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável a núcleo urbano informal ocupado, predominantemente, por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e,

b) Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável a núcleo urbano informal ocupado por população não qualificada na hipótese anterior, ou seja, que não seja de baixa renda.

§ 1º De projeto de regularização fundiária por Interesse Específico (Reurb-E), mencionado no *caput* deste artigo, poderá resultar Condomínio de Lotes.

§ 2º De Condomínio de Lotes sempre resulta despesas que, em regra, não são suportadas por pessoas que estejam em situação de miserabilidade jurídica, ou seja, que sejam de baixa renda, para as quais são voltadas a regularização de interesse social (Lei nº 13.465/2017, art. 13, inciso I).

§ 3º Ressalvada o disposto no parágrafo anterior, em todas as espécies de Condomínio de Lotes, será admissível a regularização fundiária urbana de interesse específico, seja na modalidade Quadra Fechada, seja na modalidade Loteamento Fechado, e suas subespécies.

§ 4º Admitir-se-á, também, regularização fundiária de Condomínio de Lotes situado em zona rural em que haja destinação urbana.

Subseção IV

Condomínio de Lotes decorrente de usucapião coletivo

Art. 8º Para os fins de implementação do art. 10 da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e do CC/2002, art. 1.228, § 4º, o interessado em promover titulação sob a forma de Condomínio de Lotes, em processo judicial ou extrajudicial de usucapião coletivo, deverá apresentar projeto urbanístico e respectiva convenção e instituição de Condomínio de Lotes, outorgando esta configuração condominial à gleba usucapida, com abertura de matrícula para cada condômino.

Parágrafo único. Para os fins de melhor regulação e ordenação urbanística da localidade, com fundamento nos princípios da eficiência, da celeridade e da segurança jurídica, o adequado é que o Município intervenha como *amicus curiae* (CPC, art. 138), uma vez que é competência constitucional deste ordenar o seu território (CRFB/1988, art. 30, VIII), mesmo que se trate de ação judicial de usucapião, que não afasta a aplicação de normas da legislação urbanística e ambiental, de modo a se cumprir a função social das cidades.

Seção II

Do Condomínio de Lotes situados em zona rural

Subseção I

Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade rural

Art. 9º O Condomínio Rural com destinação rural – o Condomínio de Lotes de Glebas Rurais – obedecerá à fração mínima de parcelamento do solo rural, definido em Lei, e deverá ter a

finalidade rural agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial, nos termos do que estabelece a Lei Federal nº 4.504/1964 - Estatuto da Terra -, art. 4º, I, II e III.

§ 1º Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade rural será, sempre, na modalidade ou espécie Loteamento Fechado com controle de acesso, e não poderá haver destinação urbana, tais como sítios de recreio ou similares, sob pena de tratar-se de fraude à lei, com as consequências cíveis, administrativas e criminais, na forma da legislação.

§ 2º Loteamento Fechado com destinação rural deve ser previamente aprovado pelo Município, que possui competência para ordenar seu território, seja na zona urbana, seja na zona rural, pois o fato de estar em zona rural não afasta o poder-dever regulatório e de ordenação do solo do Município em seu território, nos termos do que estabelece a CRFB/1988, art. 30, VIII.

§ 3º As estradas internas de Loteamentos Fechado com destinação rural deverão ser públicas (estradas municipais) e possuir dimensão e larguras adequadas para circulação de pessoas, automóveis, caminhões, máquinas *etc*, com concessão ou permissão de uso para que a associação dos condôminos faça a manutenção.

§ 4º As áreas ambientais (reservas legais) não devem fragmentar-se nos lotes do empreendimento. Devem concentrar-se, em bloco, no local ou locais mais adequados do Condomínio Rural e ficarão em condomínio de fração ideais com cada um dos lotes rurais (chácaras) que comporão o empreendimento ou em nome da Associação de Condôminos, em atenção aos princípios ambientais da precaução e da participação.

§ 5º A convenção do Condomínio Rural deverá ser registrada no Livro 3 do Cartório de Imóveis, onde constará a finalidade rural (agrícola, pecuária, silvicultura, piscicultura ou agroindustrial) com averbação nas matrículas de cada gleba a ser desmembrada, onde se fará averbação remissiva da situação condominial do imóvel, devendo os condôminos criar Associação de Condôminos a ser registrada no Cartório de Pessoas Jurídicas para os fins de gestão coletiva, em aplicação analógica do art. 36-A da Lei Federal nº 6.766/1979.

§ 6º A solução para coleta de lixo deve ser disciplinada na convenção do Condomínio Rural, bem como para esgoto sanitário, com expressa vedação de “fossas negras”, com dever de fiscalização interna pela Associação de Condôminos e fixação de multas condominiais.

Subseção II

Condomínio de Lotes localizado em zona rural com finalidade urbana

Art. 10. Nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 6.766/1979, art. 3º, *caput*, admite-se parcelamento do solo com fins urbanos na zona rural do município, desde que o plano diretor ou lei municipal delimite e defina as áreas de urbanização específica para esta finalidade, tratando-se, então, de solo urbanizável ou de interesse urbanístico especial localizado em zona rural.

§ 1º Admite-se Condomínio de Lotes em zona rural com finalidade urbana apenas na modalidade Loteamento Fechado, não se admitindo a modalidade Quadra Fechada, por localizar-se em zona rural e a região e seu entorno não serem urbanificados.

§ 2º A Condomínio de Lotes situado em zona rural com destinação urbana aplicam-se, *mutatis mutandis*, todas as regras e procedimentos da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação urbanística e ambiental para aprovação de Condomínio de Lotes sob a espécie Loteamento Fechado localizado em zona urbana com ruas e avenidas internas públicas com concessão

administrativa ou permissão das mesmas a Associação de Condôminos, além de ser obrigatória a elaboração da respectiva convenção de condomínio.

§ 3º Nesta modalidade de Condomínio de Lotes situado em zona rural com destinação urbana, podem-se mitigar algumas exigências urbanísticas previstas na Lei Federal nº 6.766/1979 e, em regra, não se exige pavimentação asfáltica.

§ 4º As dimensões mínimas dos lotes devem variar segundo topografia da gleba loteada e distâncias às centralidades do Município, sendo de, no mínimo, 1.000 m² (mil metros quadrados).

§ 5º Se a zona urbana crescer em direção a Condomínio de Lotes situado em zona rural com destinação urbana, admitem-se reparcelamento e conversão do empreendimento de fechado para aberto, se o interesse público e urbanístico o exigir.

§ 6º Como a destinação não é rural, mas urbana, pagar-se-á IPTU com base de cálculo inferior à de área urbana, urbanificada e inseridas nas centralidades, na forma da legislação tributária municipal.

Seção III

Das subespécies de Condomínio de Lotes

Art. 11. As modalidades de Condomínio de Lotes mencionadas nos artigos anteriores admitem, respeitado o zoneamento do Município, subespécies que podem ser estruturadas, no exercício da autonomia da vontade dos empreendedores, com finalidade residencial, turística, comercial ou mista (parte comercial e parte residencial).

§ 1º As modalidades de Condomínio de Lotes, referidas no *caput*, podem ser semifechadas, com parte fechada e parte externa aberta, sendo que a parte aberta pode ser comercial, ou, com uso distinto, tais como destinados a edifícios de vários andares e, na parte com controle de acesso: casas térreas; industriais; para fins de galpão para locação; hangar de aviões; particular ou público ou outros fins.

§ 2º Às subespécies exemplificadas nesta subseção aplicar-se-á o regime jurídico próprio da modalidade matriz a que se enquadrar: se Quadra Fechada, preponderam as disposições do condomínio edilício; se Loteamento Fechado, preponderam as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 e da legislação urbanística e ambiental correlata.

Capítulo III

Da instituição e convenção de Condomínio de Lotes

Art. 12. Institui-se Condomínio de Lotes por meio de projeto aprovado pelo poder público municipal.

Art. 13. Constitui-se Condomínio de Lotes por meio de convenção de condomínio elaborada pelo empreendedor ou 2/3 (dois terços) dos condôminos, que instruirá o projeto urbanístico a ser submetido à aprovação do município.

§ 1º Convenção de Condomínio de Lotes é, na sua formação, negócio jurídico e, em sua aplicação, ato normativo com eficácia sobre proprietários e condôminos, atuais e futuros, bem como locadores e terceiros com quem tenham relação jurídica direta.

§ 2º Eficácia em face de terceiros e publicidade *erga omnes* de Convenção de Condomínio de Lotes está condicionada, conforme dispõe a legislação civil e registrária, a registro no Livro 3 e averbação na matrícula matriz do empreendimento e nas matrículas dos lotes que integrarão o respectivo Condomínio de Lotes.

§ Instituição e convenção de Condomínio de Lotes deverão observar as especificidades da modalidade respectiva, tal como definida na presente Lei.

Capítulo IV

Do procedimento de aprovação

Art. 14. O Condomínio de Lotes, em todas suas modalidades, deverá ser aprovado pelo Município, no exercício de seu poder constitucional de ordenar o seu território, observado o procedimento disciplinado nos artigos seguintes, em atenção aos princípios da eficiência e da segurança jurídica.

§1º Para os fins de aprovação, devem-se apresentar projetos elaborados por equipe de profissionais composta por topógrafo, arquiteto, engenheiros civis e ambientais, para o adequado atendimento à melhor técnica e à legislação.

§2º Deverá ser formada de Comissão Multidisciplinar Municipal (CMM) para orientação, análise e aprovação de Condomínio de Lotes a fim de conferir eficiência ao procedimento, evitando conflitos e repetições de atos administrativos.

§ 3º A Comissão Multidisciplinar Municipal (CMM) deverá ser composta por técnicos das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e de Urbanismo, ou equivalente, e da Procuradoria-Geral do Município.

§ 4º A Comissão Multidisciplinar Municipal (CMM) pode funcionar sem prejuízo de atribuições regulares de seus membros.

Art. 15. O interessado deverá elaborar pré-projeto a ser analisado, previamente, pela Comissão Multidisciplinar Municipal (CMM).

Art. 16. O pré-projeto deverá submeter-se à fase de pré-qualificação registral a fim de que seja, simultaneamente, analisado por Cartório de Registro de Imóveis, como forma de evitar notas devolutivas após a aprovação pelo Município.

Art. 17. Após a pré análise, o interessado apresentará o projeto definitivo devidamente saneado, em atenção aos princípios da economicidade, da proteção da confiança e da consensualidade.

Art. 18. Cada fase do procedimento terá tramitação de 30 (trinta) dias, prorrogável, justificadamente, por 30 (trinta) dias.

Art. 19. Para cada fase do procedimento administrativo será cobrada taxa, no valor de xxx.

Art. 20. Em sendo o caso, dar-se-á tramitação eletrônica dos atos administrativos de todo o procedimento.

Art. 21. Aplicam-se, supletivamente, as disposições da Lei Federal nº 6.766/1979 ao procedimento de aprovação de Condomínio de Lotes.

Capítulo V

Condomínio de Lotes e tributação

Seção I

Do IPTU e do ITBI

Art. 22. IPTU e ITBI incidirão de forma diferente em Condomínio de Lotes, dependendo de sua modalidade.

§ 1º Na modalidade Quadra Fechada, vias internas e áreas de lazer ou de convivência farão parte da fração ideal de cada unidade, de modo que sobre o lote e estas frações ideais incidirão IPTU e ITBI, uma vez que comporão a base de cálculo deste imposto.

§ 2º Na modalidade Loteamento Fechado, vias, ruas, avenidas e demais espaços públicos, contidos no interior do empreendimento, são públicos com concessão ou permissão de uso concedida à Associação de Condôminos, e, portanto, tanto IPTU quanto ITBI incidirão apenas sobre cada lote adquirido no qual não conterà fração ideal destas áreas públicas que serão cuidadas pela referida concessionária.

Seção II

Do IPTU e ITBI em Condomínio de Lotes sob a espécie ou modalidade Loteamento Fechado localizado em Zona Rural com destinação urbana

Art. 23. Sobre Condomínio de Lotes localizado em zona rural com destinação urbana incidirá IPTU em vista do critério ou teoria da destinação para os fins de definição e diferenciação entre imóveis urbano e rural.

§ 1º Aplicam-se a esta modalidade as mesmas regras do § 2º do art. 20 da presente lei, de modo que tanto IPTU, quanto ITBI não incidem sobre estrada, área verde e demais áreas públicas internas de uso comunitário ou coletivo.

Capítulo VI

Das disposições finais

Art. 24. Condomínio Urbano simples, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017, arts. 61 a 63, não é modalidade de Condomínio de Lotes, mas de figura condominial edilícia que passa a ter sua regularização jurídica facilitada com a finalidade de, principalmente, tutelar típicas formações habitacionais oriundas de relações familiares ou de parentesco, em que uma comunidade de pessoas constrói várias residências em um mesmo lote que não comporta desmembramento.

Art. 25. Na zona urbana, não se admitirá Condomínio de Lotes com destinação rural, pois atividade rural, em regra, foge à função social da cidade.

Parágrafo único. Na zona rural, não se admitirá quadra fechada, cuja função social é própria de zona urbana e não de zona rural, cujo espaço territorial não se encontra urbanificado.

Art. 26. A modalidade de Condomínio de Lotes denominada Quadra Fechada aproxima-se da figura do condomínio edilício, por isso, será administrada por síndico, nos termos do que dispõe CC/2002, arts. 1.347 a 1.356, c/c Lei Federal nº 4.591/1964, arts. 22 a 23.

Art. 27. A modalidade de Condomínio de Lotes denominada Loteamento Fechado, em suas várias espécies, será gerida por Associação de Condôminos, nos termos do que dispõe a Lei Federal nº 6.766/1979, art. 36-A.

Art. 28. Aplica-se a esta Lei municipal, de forma supletiva, as Leis Federais nº 6.766/1979, nº 4.591/1964 e nº 10.257/2001, bem como as demais leis urbanísticas e ambientais do ordenamento jurídico.

Art. 29. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeito(a) Municipal