

O fechamento de loteamentos na cidade de Maceió/AL e o novo instituto do “loteamento de acesso controlado”

The closing of allotments in the city of Maceió/AL and the new institute of the “allotment of controlled access”

Andreas Joachim Krell*

Iago Vinícius de Melo Santos**

Resumo: O artigo discorre acerca do fenômeno do fechamento de loteamentos e sua relação com o novo instituto do “loteamento de acesso controlado”, introduzido pela Lei federal nº 13.465, de 2017. Para isso, há análise das diferentes modalidades de ocupação do solo urbano existentes no Direito brasileiro. Após a discussão sobre os benefícios e malefícios gerados pelo fechamento de tais áreas, é realizada uma ponderação entre os diferentes aspectos que devem ser considerados pelas prefeituras na hora de decidir se e como será autorizado o controle de acesso a um loteamento. Por fim, serão apresentados alguns casos e problemas típicos de fechamentos irregulares de loteamentos na cidade de Maceió. Busca-se demonstrar que o argumento do direito à segurança dos moradores de tais áreas deve ser relativizado perante a restrição de direitos fundamentais à locomoção e à igualdade das pessoas que não habitam ali, além dos interesses urbanísticos de mobilidade, não segregação e convívio social pacífico. Por outro lado, há também casos em que a restrição ao acesso é justificada e deve ser autorizada pela administração local.

Palavras-chave: Fechamento de loteamentos; Loteamento de acesso controlado; Lei federal nº 13.465/2017; Direito à segurança.

Abstract: This paper discusses the phenomenon of closing allotments and its relationship with the institute of the “allotment of controlled access”, introduced by the Federal Act 13.465, in 2017. For this, it analyses the different modalities of occupation of urban soil in Brazilian law. After the discussion on the benefits and harms generated by the closure of such areas, a weighting is carried out between the different aspects that should be considered by the municipalities when deciding whether and how access control will be authorized to an allotment. Finally, some

* Doutor em Direito pela Freie Universität Berlin (Alemanha); Professor Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL – Maceió); Coordenador do Mestrado em Direito da UFAL; Colaborador permanente do PPGD da UFPE (Recife); Pesquisador bolsista do CNPq (bolsa PQ – nível 1A).

** Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Alagoas – Universidade Federal de Alagoas.
Submissão: 19.03.2020. **Aceite:** 05.05.2020.

typical cases and problems of irregular closures of allotments in the city of Maceió will be presented. It seeks to demonstrate that the argument of the right to security of residents of such areas must be relativized in the face of the restriction of the fundamental rights to locomotion and equality of persons who do not live there, in addition to the urban interests of mobility, non-segregation and peaceful social coexistence. On the other hand, there are also cases in which the restriction on access is justified and must be authorized by local administration.

Keywords: Closing of allotments; Allotment of controlled access; Federal Act. nº 13.465/2017; Right to security.

Introdução

A forma mais comum de ocupação do solo nas cidades brasileiras é o loteamento, regido pela Lei nº 6.766/79, que versa sobre o parcelamento do solo urbano. Nos loteamentos, as áreas comuns (vias, praças, áreas verdes etc.) são de domínio público, isto é, sua utilização não é restrita às pessoas que ali moram, mas aberta a “qualquer um do povo”.

Outra forma de ocupação do solo é o condomínio, regido pelo Código Civil e pela Lei nº 4.591/64, que trata do condomínio em edificações e das incorporações imobiliárias. Este regime é caracterizado pela existência de propriedades autônomas, criadas a partir de um terreno anteriormente não edificado. Nesses condomínios edilícios, não existem áreas sob domínio público, sendo restrita a utilização de seus bens aos moradores e seus visitantes.

A partir de uma abordagem das diferentes modalidades legais de ocupação do solo urbano, serão analisadas as consequências do fechamento de loteamentos, um fenômeno bastante comum nas cidades brasileiras a partir dos anos 1990, avaliando-se os seus aspectos positivos e negativos. Esse novo tipo de ocupação do espaço urbano, que serve para gerar uma maior proteção a seus moradores contra a crescente violência, passou a ser regulamentado pela Lei nº 13.465, de 2017, que trata do “condomínio de lotes” e do “loteamento de acesso controlado”.

Para isso, foi utilizada uma metodologia documental, a partir da análise de normas legais, artigos doutrinários e processos judiciais e administrativos, que podem contribuir para a discussão sobre o tema. Serão abordados e sopesados os principais argumentos a favor e contra o fechamento de um loteamento, como os direitos à locomoção, à igualdade e à segurança. Por fim, serão apresentadas algumas situações de fechamento de áreas residenciais na cidade de Maceió que foram levantadas e analisadas em pesquisa científica sobre o tema, além de situações que foram questionadas, recentemente, mediante ação civil pública proposta pelo Ministério Público do Estado de Alagoas.

A pesquisa ultrapassa os limites do Direito Urbanístico, discutindo temas pertencentes às áreas do Direito Constitucional e Administrativo, já que a multiplicidade de efeitos gerados pelo fechamento de loteamentos provoca impactos para além da questão urbanística.

1 Loteamentos, condomínios edilícios e loteamentos fechados: as diferentes formas de ocupação do solo urbano no Brasil

1.1 O parcelamento do solo urbano na forma de loteamento

A Lei nº 6.766/79 dispõe acerca do parcelamento do solo urbano, que consiste na separação de uma porção de terra em frações menores: os lotes. O lote é “o terreno servido de infraestrutura básica” (art. 2º, § 4º), uma unidade pronta para ser edificada. Tal repartição visa a promover a ordenação e expansão da cidade, propiciando o surgimento de áreas “destinadas ao exercício de funções elementares urbanísticas” (SILVA, 2010, p. 324), seja através da instalação de residenciais ou de equipamentos urbanos e comunitários. Já as “glebas” são terrenos que ainda não foram objeto de um parcelamento aprovado.

O loteamento é conceituado, no art. 2º, § 1º da Lei nº 6.766/79, como “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”. Quando não é preciso abrir novas vias de circulação ou modificar as já existentes, fala-se em desmembramento (art. 2º, § 2º, da Lei nº 6.766/79). A existência de uma infraestrutura básica é o pressuposto para realizar qualquer tipo de parcelamento, inclusive o loteamento. Ela consiste nos 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. 2º, § 5º, da Lei nº 6.766/79).

A finalidade da criação de um loteamento é a integração da porção loteada à área urbana, seja de forma residencial, comercial ou industrial. A aprovação de um projeto de loteamento é efetuada pelo Poder Público, já que “o ato de urbanizar é uma função pública” (BARROSO, 2013, p. 50). A aquiescência final para aprovar um loteamento cabe à autoridade municipal, que, fundada nas normas referentes à matéria, deverá decidir sobre a sua implantação. A Lei nº 6.766/79, contudo, estipula casos em que caberá aos estados disciplinar a aprovação pelos municípios, como a localização do loteamento em área de interesse especial (proteção aos mananciais ou patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico), em área limítrofe do município, em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, bem como loteamentos superiores a 100 hectares (art. 13).

Além disso, o Poder Público pode exigir certas intervenções dos particulares. Assim, “o município poderá condicionar a aprovação a que o loteador ceda espaços para a construção de equipamentos públicos (ex.: uma escola pública) e a que o loteador custeie algumas obras públicas (ex.: expansão do asfalto)” (OLIVEIRA, 2017). A Lei nº 6.766/79 também prescreve que parte da gleba a ser loteada deve ser destinada à utilização pública, especificando que “as áreas destinadas a sistemas de circulação, à implantação de equipamento urbano 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” (art. 4º, I).³

Com o registro do projeto, as vias, praças, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos do loteamento passam para o domínio municipal (art. 22 da Lei nº 6.766/79), tornando-se bens públicos de uso comum destinados ao uso e gozo por qualquer do povo (art. 99, I, do Código Civil). Por isso, “ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes” (FREITAS, 1998, p. 14).

Ademais, a Lei nº 6.766/79 prescreve que “as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local” (art. 4º, IV). Um projeto de loteamento, portanto, não pode ser considerado um empreendimento isolado, mas constitui “uma extensão da cidade e, conseqüentemente, dos espaços públicos existentes nela” (BARROSO, 2013, p. 52). Uma vez aprovado, o loteamento deve ser inscrito no registro imobiliário em até 180 dias, sob pena de caducidade (art. 18).

1.2 A ocupação do solo urbano através dos condomínios edilícios (de casas) e “condomínios de lotes”

Fala-se em condomínio quando duas ou mais pessoas possuem, ao mesmo tempo, o exercício da propriedade sobre determinado bem (cf. TARTUCE, 2015, p. 987). Os condomínios edilícios – isto é, de edifícios e de casas – são regulados pelo Código Civil de 2002 e pela Lei nº 4.591/64 (art. 8º, “a”), o que deixa claro que são submetidos, preponderantemente, a institutos do Direito Privado.

Para que tal forma de uso do solo seja configurada, faz-se necessária a vinculação de uma unidade autônoma (casa ou apartamento) a uma fração ideal de terreno. Diferentemente da situação em um loteamento, a Lei nº 4.591/64 (art.

³ A versão da norma que fixava em 35% da gleba o tamanho mínimo das áreas públicas foi revogada em 1999 pela Lei federal nº 9.785.

1º) determina que cada proprietário dispõe de frações ideais do terreno e da construção, isto é, ele é possuidor de uma unidade autônoma, individualizada, passível de alienação, sem necessidade da anuência dos demais condôminos.

Além das áreas de uso privativo, os condôminos também possuem espaços destinados ao uso comum dos proprietários, como escadarias, corredores internos e áreas de lazer. Tais bens ficam sob o domínio de todos os proprietários, sendo a copropriedade o elemento essencial dessa espécie de ocupação do solo.⁴ A administração do condomínio fica sob responsabilidade de seu síndico, que, representando a vontade dos proprietários, deve gerenciar todos os serviços que possuam como finalidade o seu funcionamento harmônico.

Ainda que o Decreto-Lei nº 271/67 disponha, de forma genérica, que a Lei nº 4.591 aplica-se também aos loteamentos, “equiparando-se o loteador ao incorporador, os compradores de lote aos condôminos e as obras de infraestrutura à construção da edificação” (art. 3º), percebe-se que não existem, nos condomínios edilícios, áreas sob o domínio público, não havendo, portanto, a utilização destas áreas comuns por qualquer do povo, uma vez que os coproprietários dos respectivos imóveis possuem exclusividade de seu uso e gozo.

Após discussões doutrinárias que duraram mais de uma década, a Lei nº 13.465 introduziu, em 2017, uma outra espécie de condomínio para fins de edificação, o “condomínio de lotes”. A nova modalidade de ocupação do solo, inserida também no Código Civil (art. 1.358-A)⁵ e na Lei nº 6.766/79 (art. 2º, § 7º), possibilita a criação de condomínios compostos apenas por lotes (e não por edifícios ou casas), “os quais estarão necessariamente vinculados a uma fração ideal das áreas comuns em proporção a ser definida no ato de instituição” (OLIVEIRA, 2017). Assim, as unidades destes condomínios serão os lotes, que não precisam, neste momento, ser edificados.

Nos condomínios de lotes (como nos edilícios), as ruas, praças e demais áreas de uso comum não são transferidas ao município, mas continuam privadas, pertencendo aos titulares dos lotes de acordo com a respectiva fração ideal. Por

⁴ O art. 1.331 do Código Civil enuncia que “pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos”; o art. 8º da Lei 4.591/64 complementa o sentido do artigo.

⁵ Art. 1.358-A. “Pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos. § 1º A fração ideal de cada condômino poderá ser proporcional à área do solo de cada unidade autônoma, ao respectivo potencial construtivo ou a outros critérios indicados no ato de instituição. § 2º Aplica-se, no que couber, ao condomínio de lotes o disposto sobre condomínio edilício neste Capítulo, respeitada a legislação urbanística. § 3º Para fins de incorporação imobiliária, a implantação de toda a infraestrutura ficará a cargo do empreendedor”.

isso, a nova figura representa uma modalidade de condomínio edilício, havendo “verdadeiro condomínio sobre as áreas comuns e propriedade exclusiva sobre as unidades autônomas”, que são os lotes. É um “condomínio sem construção”, que dá ao comprador maior liberdade para construir a sua casa (PUGSLEY, 2019).

Os condomínios de lotes devem ser caracterizados como tais desde o momento de seu registro, já que os interesses relacionados a cada uma das formas de ocupação do solo são diferentes. Logo, é inviável que um loteamento surgido sob os moldes da Lei nº 6.766/79, em que predomina o interesse público, tenha as suas características modificadas para dar lugar a um empreendimento de natureza preponderantemente privada. Não se deve confundir, portanto, o condomínio de lotes com o loteamento: o lote, como unidade imobiliária condominial, deve possuir uma fração ideal; caso contrário, trata-se de um “lote clássico”, decorrente de um loteamento, e não de um condomínio de lotes (ABELHA, 2017).

Algumas normas da Lei nº 6.766/79 são aplicáveis aos condomínios de lotes, uma vez que ela regulamenta o parcelamento do solo urbano na forma de lote, que é a unidade matriz dessa modalidade de ocupação do solo. Contudo, após a constituição de tal espécie condominial, é notável que, por tratar-se de área privativa, as questões envolvendo possíveis lides surgidas com o passar do tempo possuem, sobretudo, natureza privada.

Além disso, a Lei 13.465/17 (art. 78) incluiu o § 4º no art. 4º da Lei 6.766/79, a determinar que, nos lotes que fazem parte de um 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”.

O Código de Urbanismo de Maceió, de 2007, no seu art. 239, dispõe a respeito de todos os “condomínios urbanísticos” de uso residencial (edifícios e de lotes) que eles não podem ser implantados “em áreas que dificultem ou impossibilitem o acesso de todos às praias, rios, lagos, lagoas ou outros cursos d’água abertos ao público” (I); sua implantação será adequada ao sistema viário e não pode conflitar com “os interesses públicos da cidade”, como a preservação ambiental e o “desempenho das funções urbanas” (II); 12,5% da área total será transferida ao domínio municipal, sendo 7,5% para a implantação de áreas de lazer e 5% para equipamentos comunitários, situados fora da área condominial (III); pelo menos 7,5% da área total são para áreas livres internas de lazer dos condôminos (IV); os condomínios em áreas do tamanho de até uma quadra, ou com área igual ou inferior a 1,5 hectare, são dispensados da reserva de áreas públicas (V); já os a

serem implantados em áreas superiores a um hectare obedecerão, quanto ao seu sistema de circulação interna, às regras para o sistema viário de loteamentos (VI).

1.3 O problema do fechamento de loteamentos e o novo instituto do “loteamento de acesso controlado”

Na realidade das cidades brasileiras, que, na sua grande maioria, são resultado de um processo de crescimento desordenado causador de diversos problemas sociais e estruturais, está se tornando cada vez mais comum a instituição dos chamados “loteamentos fechados”, também denominados de “loteamentos em condomínio”, “loteamentos especiais” ou “condomínios especiais”, como uma forma de garantir uma maior proteção aos moradores em razão do crescimento dos índices de violência e criminalidade.

Esta nova figura é caracterizada pela preexistência de um loteamento, que passa a ser cercado ou murado, com construção de guaritas e contratação de agentes de segurança, que restringem o acesso ao seu interior aos autorizados. Esse tipo de ocupação de solo urbano não possuía regulação legal. Em vários casos, contudo, defendeu-se uma aplicação “análoga” da legislação sobre condomínios edilícios, que, por sua vez, foi contestada por um número considerável de doutrinadores.

Nas décadas anteriores à edição da Lei 13.465, a falta de previsão legal em nível federal a respeito do loteamento fechado levou muitos municípios a promulgarem leis fixando critérios para a sua autorização por parte da prefeitura, havendo inclusive polêmica sobre a competência legislativa dos entes locais (KÜMPEL; BORGARELLI, 2017). Desde os anos 1990, contudo, a doutrina do Direito Administrativo brasileiro tem reconhecido que as áreas e bens de loteamentos que integram o domínio municipal podem ser objeto de outorga do uso privativo por particulares, desde que haja uma permissão, autorização ou concessão de uso nesse sentido (BICUDO, 2007).

Em 2017, a Lei 13.465, que criou o condomínio de lotes, também inseriu, através de seu art. 78, um § 8º no art. 2º da Lei n. 6.766/79, que passou a prever, pela primeira vez, a figura do “loteamento *de acesso controlado* (...), 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*” (destaques nossos).

Destarte, o legislador federal, ainda que de forma questionável (edição de MP, convertida em lei; falta de debate com a sociedade civil; isolamento do dispositivo de um Projeto de Lei muito mais abrangente),⁶ possibilitou uma

⁶ Tramitam no STF as ADIs 5.771, 5.787 e 5.883, que contestam vários aspectos formais e

restrição do livre acesso de pessoas aos loteamentos posteriormente fechados, proibindo, porém, a exclusão dos identificados ou cadastrados, na tentativa de “conciliar o interesse de segurança dos habitantes desses empreendimentos com os interesses da sociedade em não ter restrições de acesso às áreas públicas” (Cf. KÜMPEL; BORGARELLI, 2017).

Infelizmente, a Lei nº 13.465 deixou de fixar com mais precisão os limites do controle de acesso ao loteamento, para evitar que se opere, na prática, um “bloqueio disfarçado” para as pessoas não residentes ou não convidadas (ABELHA, 2017). De qualquer maneira, parece que, a partir da promulgação da Lei, a afirmação generalizante – muito comum nas publicações acadêmicas e doutrinárias sobre o tema – de que qualquer ato de restrição do acesso de pessoas a um loteamento seja, irremediavelmente, ilegal e sancionável, perdeu o seu fundamento.

O loteamento de acesso controlado não deve ser confundido com o condomínio edilício de casas ou de lotes, que possui previsão legal referente aos direitos do síndico, à cobrança da cota condominial etc. Já no loteamento fechado, os moradores são obrigados a criar uma associação, o que pode causar vários problemas jurídicos, como se verá adiante (PUGSLEY, 2019).

Apesar dessas diferenças, boa parte da doutrina e jurisprudência aceita a aplicação das regras de Direito Civil sobre o condomínio edilício ao instituto do loteamento fechado, entendendo que “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” (CJF, 2002, n. 89). Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS, 2006) declarou o loteamento fechado ser um “produto híbrido resultando do ‘cruzamento’ de condomínio edilício horizontal do art. 8º da Lei 4591/64, com o parcelamento regulado pela Lei 6.766/79”.

De qualquer maneira, a polêmica figura do loteamento fechado, que não possuía base legal em nível federal, cedeu lugar ao “loteamento de acesso controlado” (Lei nº 13.465/17), que delega aos municípios a regulamentação do controle de acesso a essas áreas, com proibição expressa de impedir a entrada de pessoas externas, devidamente identificadas ou cadastradas. Este dispositivo tirou, inclusive, o fôlego da discussão sobre a pretensa falta de competência legislativa dos entes locais sobre a matéria.

Em quase todas as cidades que possuem legislação sobre o tema, é necessário que seja formada uma associação de moradores que solicite à prefeitura a autorização condicionada do fechamento, com concessão de uso gratuita das áreas públicas aos moradores e acesso controlado dos demais cidadãos. Normalmente,

materiais da Lei 13.465/17.

a concessão se dá por prazo indeterminado mediante decreto municipal, com previsão de revogação nos casos em que não se atenda à obrigação de permitir o ingresso de pessoa que se identificar na portaria (KÜMPEL; BORGARELLI, 2017).

Deve-se lembrar, contudo, que os loteamentos fechados são registrados como loteamentos, havendo, desde o início, a predominância do interesse público na sua regulamentação. No momento em que é autorizado o seu fechamento pela prefeitura, restringe-se a utilização dos bens de uso comum do povo ali existentes em favor do grupo dos moradores. Estes bens são aqueles que “podem ser utilizados por todos em igualdade de condições, sem necessidade de consentimento individualizado por parte da Administração” (ALEXANDRINO; VICENTE, 2007, p. 575).

A transmissão dos bens situados nos loteamentos ao domínio público independe de ato jurídico de natureza civil ou ato declaratório de afetação: basta a determinação legal da transferência (art. 22 da Lei nº 6.766/79) para a eficácia de tal ato, quando presentes os seus pressupostos. A Lei também proíbe que o loteador dê destinação diversa aos espaços públicos inseridos no memorial descritivo, desde a aprovação do loteamento; *in verbis*:

Art. 17: Os espaços livres de uso comum, as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador (...).

O fechamento de um loteamento impossibilita, para a grande maioria dos cidadãos, o acesso público às suas vias internas, impondo uma prevalência do interesse privado sobre o público, já que apenas os moradores são beneficiados com a restrição do acesso. Aos poucos, isso altera a destinação dos bens públicos ali situados: todas as áreas, tais como ruas, praças, *playgrounds* e áreas verdes, são de domínio municipal, consistindo, assim, em áreas públicas afetadas ao interesse público, que, em tese, não poderiam ser usurpadas por particulares em detrimento da coletividade (ROSA, 2016).

Nessa linha, determina o Código Civil que “os bens públicos de uso comum do povo são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação” (art. 100). Apesar de tais bens serem de domínio do Poder Público, que é responsável para geri-los, este não poderá se desfazer deles da maneira que bem entender, já que são destinados à utilização pela coletividade. Para que um bem público seja transferido a um particular, ele deve ter perdido a sua utilidade pública. Até

mesmo a concessão de direito real de uso de um imóvel exige desafetação prévia que atenda ao interesse público.

Assim, “quando a concessão implicar utilização de bem de uso comum do povo, a outorga só pode servir a fins de interesse público” (DI PIETRO, 2014, p. 772), isto é, ela só é possível “no interesse público da coletividade e não apenas em favor de pequeno grupo em detrimento dos demais” (ROSA, 2016, p. 5). Por isso, há quem defenda ser juridicamente inviável uma concessão servir a propósitos particulares em detrimento do interesse público, uma vez que uma parte da população é excluída do acesso às ruas e áreas verdes, além de tornar mais difícil o trânsito e a mobilidade urbana.

2 impactos urbanísticos e sociais do fechamento de loteamentos: devida ponderação com o direito à segurança

2.1 Cobrança de taxas associativas de moradores não filiados

Em um loteamento comum, os moradores não se organizam para manter vias e equipamentos comunitários, já que tais áreas são públicas e sujeitas aos comandos dos órgãos da prefeitura. De forma semelhante ao que ocorre nos condomínios edilícios, o fechamento de um loteamento costuma acarretar a instituição de uma taxa, no intuito de que serviços destinados ao seu funcionamento regular sejam assegurados, como segurança, limpeza e manutenção. Tais cobranças são efetuadas por associações de moradores, que, após o fechamento e a suposta transformação do loteamento em “condomínio”, passam a ser responsáveis pela administração das áreas.

Muitas vezes, contudo, parte dos proprietários de imóveis não concorda em se tornar membro de tais associações, já que o loteamento possuía, no início, seus domínios abertos, sem restrição de uso. Estes podem recorrer ao art. 5º, XX, da CF, que consagra o princípio da liberdade de associação, estipulando que “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou permanecer associado”. O dispositivo constitucional deixa claro que, a princípio, não há obrigatoriedade de integrar uma associação de moradores e de pagar taxas de manutenção nos loteamentos fechados, ao contrário do que se dá nos condomínios edilícios.

Há, porém, nos tribunais brasileiros, posicionamentos divergentes sobre a questão. Essa insegurança jurídica se deve às diferentes propostas de solucionar a colisão entre os princípios de liberdade de associação e da vedação do enriquecimento sem causa (NICOTRA, 2020). Com base no princípio da vedação ao enriquecimento ilícito, existem situações em que os proprietários de casas são

condenados a efetuar os pagamentos às associações de moradores, visto que eles se beneficiariam das vantagens ofertadas pela administração.

Nessa linha, o Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL, 2011) decidiu que há um vínculo entre proprietários de lotes e a associação de moradores constituída para gerir um loteamento fechado, entendendo que havia um dever de contraprestação aos serviços ofertados pela associação e que o não pagamento destes serviços configurava enriquecimento ilícito, vedado pelo art. 884 CC e onerando os demais moradores.

Na mesma linha, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ, 2005) emitiu a Súmula nº 79, segundo a qual, “em respeito ao princípio que veda o enriquecimento sem causa”, as associações de moradores “podem exigir dos não associados (...) que concorram para o custeio dos serviços por elas efetivamente prestados e que sejam do interesse comum dos moradores da localidade”. Segundo esse entendimento, o fechamento de um loteamento pode criar um “condomínio de fato”, em que moradores buscam a privatização de áreas públicas no intuito de suprir deficiências na prestação de serviços públicos (MELO, 2018). Embora não associado, o proprietário da área teria de arcar com as despesas contraídas, já que as benfeitorias seriam comuns a todos, e, ainda, valorizariam o seu patrimônio.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal (STF, 2011) julgou que, “por não se confundir a associação de moradores com o condomínio disciplinado pela Lei nº 4.591/64, descabe, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que a ela não tenha aderido”. Nessa visão, para que o ato de associação seja válido, faz-se necessária uma conduta espontânea do indivíduo, sendo vedada a cobrança de mensalidade a morador de associação que a ela não tenha aderido de forma voluntária.

Parece acertado o posicionamento do STF, uma vez que os empreendimentos que surgem com o fechamento de loteamentos são juridicamente diferentes dos condomínios edilícios: nos loteamentos há predominância do interesse público; nos condomínios, do interesse privado. Impor o pagamento de taxas seria desvirtuar características intrínsecas aos loteamentos. No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça (STJ, 2015) pacificou o seu entendimento, deliberando que “as taxas de manutenção criadas por associação de moradores não obrigam os não associados ou os que a elas não anuíram”.

Da mesma forma, os “condomínios de lotes” surgidos após a Lei nº 13.465/17 guardam relação com os ditames do Direito Privado, equiparando-se aos condomínios edilícios da Lei nº 4.591/64. Logo, nesses, por se tratar de área privativa dos próprios condôminos, faz-se necessário o recolhimento de quantias destinadas à manutenção, que poderão ser cobradas dos moradores em decorrência do con-

trato privado a que estes se submeteram de forma prévia. Como o proprietário não é obrigado a aderir ao estatuto social de uma associação de moradores, ele também “não é obrigado a suportar as despesas decorrentes dos objetivos sociais da entidade”, cuja fonte está no estatuto social, isto é, um contrato de natureza privada (NICOTRA, 2020).

Parece ser mais adequado, contudo, que a não obrigatoriedade de pagar as taxas associativas deve estar condicionada ao tempo que a propriedade foi adquirida pelo morador. Caso a associação tenha sido constituída em momento posterior à aquisição do bem, e o morador não queira a ela associar-se, não se pode impor o pagamento da taxa, seguindo o comando constitucional citado. A situação parece ser diferente nos casos em que o proprietário comece a efetuar o pagamento da taxa e, posteriormente, abstenha-se de contribuir, já que houve, inicialmente, uma aceitação, ainda que de forma tácita.

Além disso, é de lembrar que muitos loteamentos são fechados por parte das próprias construtoras, que levam os projetos “comuns” (abertos) à aprovação da prefeitura, vendem parte dos lotes, obtêm o *habite-se* do loteamento, executam as obras para o seu fechamento, solicitam a autorização na base da lei local e convocam os moradores para a formação de uma associação, a fim de assumir a gestão da área e cobrar taxas dos membros. Nesses casos, os compradores dos lotes (ou das casas) sabem, desde o início, que estão indo morar numa área residencial fechada e que há cobrança de uma taxa para custear os serviços, sobretudo de vigilância. Parece contrariar o princípio da boa-fé se estes moradores alegam não concordar com a cobrança das referidas taxas.

O art. 78 da Lei nº 13.465/17, inserindo o art. 36-A na Lei nº 6.766/79, equipara a atividade da associação de um condomínio residencial à atividade de administração de imóveis, com o fim de contornar o problema da cobrança de taxas de manutenção para moradores não associados. Estes passam, pelo menos teoricamente, a ser legalmente obrigados a pagar pelos serviços prestados ou colocados à disposição, sob pena de se considerar enriquecimento sem causa (KÜMPEL; BORGARELLI, 2017). *In verbis*:

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

normatização e à disciplina constantes de seus atos constitutivos, cotizando-se na forma desses atos para suportar a consecução dos seus objetivos.

A redação do texto, contudo, é pouco concisa, dando margem a diferentes interpretações sobre o seu conteúdo. Faltou clareza da regulamentação da relação jurídica existente entre a associação de moradores e as pessoas não filiadas a ela, mormente no que diz respeito ao rateio das despesas comuns (ABELHA, 2017).

Infelizmente, não foi acolhido pela Lei nº 13.465 o texto do Projeto de Lei nº 3.057/00 (“Lei de Responsabilidade Territorial Urbana” – art. 127, § 6º, II), que previa, de forma bem mais clara, que “o adquirente de lote em loteamento com controle de acesso, que for beneficiado com quaisquer serviços prestados pela associação referida no inciso II do *caput*, em decorrência da concessão ou permissão de uso, não pode se negar a pagar a sua cota parte nas respectivas despesas”. Assim, persistirá a insegurança jurídica sobre o tema.

2.2 Restrição de direitos fundamentais à locomoção e igualdade

Ao cercear a utilização de vias, praças e outras áreas públicas à população, acaba sendo restrita também a isonomia entre as pessoas, direito previsto no art. 5º, *caput*, da CF. O fechamento de um loteamento beneficia apenas os moradores das unidades que o integram, que terão a prerrogativa de utilizar, de forma exclusiva, os bens de uso comum do povo, sobrepondo os seus interesses aos dos demais integrantes da sociedade (ROSA, 2016).

Ainda que os bens públicos sejam passíveis de autorização, permissão ou concessão de uso, por meio de contrato de Direito Público, tais modalidades de sua utilização por particulares devem ser também de interesse da coletividade. Isto porque “a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções” (GRAU, 2005, p. 238). Se não existir um interesse preponderante da comunidade, o uso especial não deve ser concedido nem permitido ao particular (MEIRELLES, 1995). Acontece que a concessão de autorizações para fechar loteamentos tornou-se uma constante na gestão administrativa das prefeituras brasileiras.

É difícil imaginar alguma vantagem palpável para a coletividade quanto às áreas públicas como praças ou jardins que passam a ser reservadas ao uso exclusivo de particulares. Ainda que o governo municipal fique, supostamente, desobrigado dos encargos de manutenção de tais áreas, as perdas sociais causadas pela subtração de tais domínios suplantam as possíveis vantagens econômicas decorrentes dessa restrição de uso.

Ademais, ao deixar que particulares controlem o ingresso de pessoas aos loteamentos fechados, há uma usurpação do poder de polícia estatal, já que a simples identificação de indivíduos é atividade própria do Estado. Assim, o próprio Estado, ao ceder espaços públicos a cidadãos específicos em prol da garantia de sua segurança, acaba por gerar desigualdade (BARROSO, 2013, p. 77). A restrição imposta pelo fechamento de loteamentos prejudica também a mobilidade urbana; ela atinge o direito de ir e vir das pessoas, dadas as possíveis modificações geradas na malha viária. Há situações em que a restrição imposta modifica até o itinerário do transporte público.

O art. 5º, XV, da CF garante ao cidadão o direito fundamental de locomoção, que consiste na possibilidade de o indivíduo transitar livremente por áreas públicas. José Afonso da Silva esclarece que se trata do “direito de ir e vir (viajar e migrar) e de ficar e de permanecer sem necessidade de autorização” e que todos podem “locomover-se livremente nas ruas, praças, nos lugares públicos”, incluindo-se o direito à circulação como manifestação da liberdade de locomoção: “direito de ir, vir, ficar, parar, estacionar” (SILVA, 2003, p. 237).

Este direito de circular “consiste na faculdade de deslocar-se de um ponto a outro através de uma via pública ou afetada ao uso público”, sendo a utilização da via não “uma mera possibilidade, mas um poder legal exercitável *erga omnes*. Em consequência, a Administração não poderá impedir, nem geral nem singularmente, o trânsito de pessoas de maneira estável, a menos que desafete a via” (SILVA, 2003, p. 237). No mesmo sentido, Eros Grau deixa claro que o sistema viário é “o meio pelo qual se realiza o direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção, direito de ir e vir e também de ficar (estacionar, parar)” (GRAU, 1985, p. 51).

No momento da realização do loteamento, há a criação de novas vias de circulação, que tanto darão acesso à área loteada quanto passarão a inserir-se na malha urbana, integrando o sistema viário da região. O seu fechamento causa uma restrição à circulação de pessoas e pode gerar danos à própria dinâmica da urbe, impactando no desenho da cidade. Formam-se verdadeiras “ilhas” urbanas ou “feudos murados” (SILVEIRA; SILVEIRA, 2011, p. 137s.), inacessíveis ao cidadão comum. A instalação de muros e guaritas, com cancelas, é capaz de afastar a população de tais áreas, uma vez que criam obstáculos à circulação.

O fechamento dos loteamentos entra em colisão com os objetivos da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei federal nº 12.587/12), uma vez que promove a segregação social, privatiza o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais e prejudica as condições de acessibilidade e mobilidade. Aumenta também “os

custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade, por serem obrigadas a contornar tais ‘condomínios’” (ROSA, 2016, p. 7).

Diante da natureza pública desses bens, deve ser observado o princípio da função social da propriedade (art. 5º, XXIII, CF). Todos os espaços das cidades brasileiras devem cumprir uma função social urbanística, pois a “sua adequada ordenação, tendo em vista a natureza de cada qual deles, constitui meio de propiciar uma qualidade ambiental conveniente à qualidade de vida da população” (SILVA, 2000, p. 203).

2.3 O direito à segurança como argumento favorável ao fechamento de loteamentos

O principal motivo por trás do fechamento de loteamento é a ânsia dos seus moradores por obter uma maior segurança. Os crescentes índices de violência e criminalidade no país, mormente nas áreas urbanas, e a precariedade de seu combate pelos agentes estatais levam à busca por habitações menos vulneráveis. O sentimento de insegurança e medo, que domina grande parte da população brasileira, tem influência no próprio estilo de urbanização das cidades (MODESTO, 2010, p. 23). A reduzida eficácia dos órgãos públicos no combate à violência vem delineando o próprio espaço urbano, alterando a forma das pessoas de interagir socialmente (CALDEIRA, 2000, p. 258s.).

O fechamento de loteamentos é considerado por muitos um meio para se achar mais seguro, devido à tecnologia empregada nos equipamentos de supervisão e ao uso de armas por parte das empresas de segurança privadas, que são contratadas para vigiar essas áreas (BARROSO, 2013, p. 23). Sem dúvida, há também o “uso comercial do medo” (BAUMAN, 2009, p. 55). A partir de discursos que enfatizam o temor e o perigo, a comercialização de artefatos para assegurar certa sensação de segurança é difundida cada vez mais, reduzindo nas pessoas o medo da exposição a riscos. Por isso, há instalação de cercas elétricas, contratação de empresas de segurança privada, uso de sistemas de videomonitoramento, blindagem de veículos e fechaduras com identificação biométrica.

Todavia, a acentuada ânsia das pessoas por segurança para si e suas famílias na realidade das grandes e médias cidades brasileiras não deve ser reduzida a uma obsessão ou a um capricho. Em muitos lugares, o risco de sofrer um assalto armado na própria casa, que pode levar a crimes ainda piores (estupros, assassinatos), é real, não ilusório. O sentimento de ser ameaçado por criminosos não existe apenas entre os cidadãos de renda elevada, mas, talvez mais ainda, entre as pessoas de nível social mais baixo.

A importância essencial da segurança para o cidadão faz com que ela ultrapasse os limites de um direito fundamental comum, constituindo – desde a filosofia de Thomas Hobbes – um elemento básico do próprio contrato social que garante a convivência das pessoas numa sociedade. A posição excepcional do direito à segurança é confirmada pelo fato de que ele é garantido pela Constituição brasileira, ao mesmo tempo, como direito fundamental individual (art. 5º, *caput*), como direito social (art. 6º), como dever do Estado e como direito e responsabilidade de todos (art. 144). Pode-se afirmar, porém, que o Estado, por não assegurar a segurança, isto é, a incolumidade física e o patrimônio, de grande parte de sua população, perde, até certo ponto, o direito de impedir as pessoas que tomem medidas para se proteger.

Certamente não é reprovável o ato de instalar uma cerca elétrica e equipamentos de videomonitoramento numa residência ou rua, ou de contratar uma empresa de segurança privada por parte de vizinhos ou de uma associação de moradores. São formas legítimas de aumentar a proteção pessoal sem que isso gere transtornos à coletividade. O que não é admissível é o fechamento indiscriminado de ruas ou loteamentos inteiros, a formar inúmeras “ilhas” espalhadas numa cidade, cada qual com regras próprias de convívio.

Os projetos urbanísticos fechados são promovidos, cada vez mais, pelo mercado imobiliário, que vende esses empreendimentos como o “grande sonho de bem morar, ou seja, o lugar perfeito para viver, que concentra lazer, segurança, isolamento, homogeneidade social, equipamentos e serviços” (MODESTO, 2010, p. 25). Nasce, assim, “enclaves fortificados” que mudam a maneira das pessoas de viver em sociedade: são isolados por muros e grades; não são voltados para a rua, mas para o seu interior; são protegidos por sistemas de segurança e por guardas, que controlam quem entra em tais locais; são espaços homogêneos, já que aqueles que residem nessas áreas valorizam viver perto de pessoas do mesmo grupo social.

Isso leva à ruptura com a própria natureza do espaço público, visto que a qualidade das interações na cidade está se tornando cada vez mais marcada por suspeita e restrição. Pelo menos uma parte das pessoas que passa a viver em tais lugares aprecia a convivência com pessoas do mesmo nível social, o que as leva a pensar o espaço de maneira individualizada (CARLOS, 1996). Assim, o fechamento de um loteamento, sem dúvida, contribui também para a segmentação da sociedade, porquanto são criados espaços que aprofundam uma socialização estritamente privada, sem contato com a população externa (SOBARZO MIÑO, 2005), fato esse que ajuda a criar a ilusão de que tudo que está inserido na área

residencial fechada é isolado e independente de tudo o que está fora dele (MOURA, 2008).

2.4 A necessidade da ponderação dos direitos e interesses envolvidos no fechamento de um loteamento

A fluidez do conceito do *interesse público*, que não pode mais ser entendido como algo contraposto aos direitos fundamentais do cidadão, impõe ao administrador público que ele, antes de decidir sobre um pedido, pondere os interesses em jogo, buscando a sua otimização. O interesse público “comporta (...) uma imbricação entre interesses difusos da coletividade e direitos individuais e particulares, não se podendo estabelecer a prevalência teórica e antecipada de uns sobre outros” (BINENBOJM, 2006, p. 104s.). Via de regra, as legislações locais sobre a autorização de medidas restritivas do acesso a loteamentos concebem este ato administrativo como discricionário. É justamente no exercício de sua discricionariedade que o órgão estatal deve ponderar os interesses, direitos e bens envolvidos.

Assim, ponderando-se o argumento da maior segurança com os efeitos negativos causados pelo fechamento de loteamentos, não parece razoável que o sacrifício suportado por toda a coletividade seja menosprezado em razão da garantia de uma maior segurança para poucos. A livre locomoção, a igualdade da função social da propriedade urbana, já citadas anteriormente, são direitos constitucionalmente consagrados; além disso, o processo de autossegregação gerado por tal medida leva a uma indesejável homogeneidade social nesses espaços, o que prejudica a vida em coletividade.

Embora a busca por proteção contra a violência dos indivíduos não deva ser vista como algo ilegal ou negativo, o argumento da maior segurança deve ser relativizado, já que as consequências sociais e jurídicas dos loteamentos fechados são bastante negativas. Em lugares com elevados índices de violência (como Maceió/AL), praticamente todos os loteamentos poderiam usar este dado para justificar restrições de acesso. Além disso, o confinamento das pessoas nesses espaços é capaz de causar reações negativas por parte dos excluídos, gerando mais violência (LEITÃO, 2009). Nesse sentido, o Min. Herman Benjamin (STJ, 2011) observou, com propriedade, que, embora seja “compreensível a preocupação dos moradores com sua segurança”, não haveria “a possibilidade de formação de comunidades imunes à ação do Poder Público e às normas urbanísticas que organizam a convivência solidária e garantem a sustentabilidade da Cidade, para as presentes e futuras gerações”.

A ponderação entre esses interesses e direitos por parte do órgão estatal competente deverá ser efetuada, sobretudo, no caso concreto, seja no momento da concessão (ou negação) da autorização municipal referente ao fechamento de um loteamento, seja por parte do juiz que foi acionado para dirimir uma lide sobre a questão. Assim, uma restrição de acesso pode ser justificada, em determinados loteamentos, apenas no período noturno ou onde há proximidade de pontos críticos para manter a segurança, como grotões, ou outros locais conhecidamente frequentados por marginais, ou quando a topografia da área facilita a movimentação de criminosos.

Com isso, não se defende a posição extremada de que a nítida omissão do poder estatal em relação ao combate da violência legitimaria o cidadão sempre a tomar as medidas necessárias para promover a proteção de si mesmo e de sua família. Mesmo no caso do fechamento de loteamentos, “a técnica de ponderação comporta soluções diametralmente opostas e, também, algumas intermediárias, podendo, qualquer uma delas, ser justificada com acerto” (SARMENTO FILHO, 2007, p. 70).

A autorização do fechamento de um loteamento deve observar também o princípio da função social da cidade e da propriedade. Se houver, por exemplo, um sensível prejuízo à circulação de veículos ou ao crescimento da cidade, a prefeitura não deve permitir a utilização privada de ruas, praças etc. No entanto, nos casos em que não há maiores impedimentos desse tipo, o fechamento poderá ser autorizado (BICUDO, 2007). Quando o fechamento impede o crescimento da cidade, degrada o meio ambiente ou prejudica o exercício das funções essenciais da cidade, os direitos à livre locomoção e igualdade devem prevalecer. Nos casos, porém, em que não existam prejuízos a esses direitos e bens, a autorização para fechar um loteamento poderá ser concedida (PIRES, 2006).

Na mesma linha, Pires (2006, p. 40) aceita o fechamento de áreas mais afastadas da cidade, que não prejudique a ligação entre bairros nem o comércio local, devido à pouca circulação; neste caso, a segurança dos moradores teria de ser prestigiada. Diferentemente, não seria justificado o fechamento de um loteamento à beira-mar, já que uso exclusivo dos bens públicos (sobretudo a praia) seria um “privilégio desmesurado”. Conclui o autor que “as nuances de cada caso concreto, então, levarão a conclusões diferentes. Ora em favor do princípio da segurança pública, ora em prestígio ao princípio da liberdade de locomoção”.

Por outro lado, pode até haver situações em que a restrição de acesso a determinadas praias beneficia a proteção ambiental, já que a falta de controle de tráfego de veículos é capaz de prejudicar as características naturais dessas áreas. Nesses casos, a transferência da responsabilidade por medidas de controle

de acesso a uma associação de moradores pode ter efeitos bastante positivos (MARQUES NETO, 2004, p. 294s.).

Medida importante para facilitar o exercício de uma ponderação adequada pelos agentes públicos seria a crescente promulgação de normas legais bem estruturadas sobre o fechamento de loteamentos, pelo menos nas cidades de porte grande e médio, nas quais tais restrições urbanísticas estão na ordem do dia. Essas leis municipais teriam de ser orientadas por leis superiores – de preferência, federais – que discriminassem os pressupostos e principais aspectos a serem observados por parte dos órgãos competentes da respectiva prefeitura, bem como os elementos materiais a serem considerados no ato de sopesamento dos diferentes direitos e interesses envolvidos em cada caso concreto.

3 Loteamentos fechados em Maceió/AL: normas, fatos e irregularidades

3.1 Normas do código de urbanismo sobre o fechamento

Como introdução aos problemas relacionados ao fechamento de loteamentos em Maceió, é preciso resumir os pontos mais importantes da legislação municipal em vigor que versa sobre o tema. O Código de Urbanismo e Edificações de Maceió, Lei nº 5.593, de 2007, estabelece, na sua Subseção VIII (arts. 211-225), que “o Município poderá conferir permissão de uso das áreas públicas de um loteamento, à associação de seus proprietários ou moradores, desde que regularmente constituída e com explícita definição de responsabilidades com relação ao uso e manutenção das citadas áreas” (art. 211). No § único consta que “a permissão de uso (...) é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, sujeito, ainda, ao atendimento dos requisitos previstos nesta Lei”.

Objeto dessa permissão de uso pode ser uma parte ou todas as áreas livres de lazer e vias públicas no loteamento (art. 212), sendo excluídas as áreas destinadas a equipamentos comunitários (art. 217). O termo de permissão de uso de áreas públicas tanto pode “ser expedido junto com o Alvará de construção do empreendimento” (art. 213), quanto em loteamentos já existentes, a pedido de uma associação de moradores (art. 219).

O art. 215 entra em alguns detalhes: permite, “para controlar o acesso às vias do loteamento, a instalação de portões, portarias e guaritas” (I), e prescreve que as cercas e os muros levantados (altura máxima de três metros) devem manter recuo de três metros, com faixas sujeitas a “tratamento paisagístico integrado”, de responsabilidade da entidade concessionária (II); prevê também que “a área máxima de fechamento dependerá de considerações urbanísticas, viárias, ambientais e do

impacto que possam ter sobre a estrutura urbana da cidade”, de acordo com as normas do Plano Diretor e da legislação urbanística e ambiental aplicável (III).

Já o art. 216 do Código sujeita o pedido de fechamento a “estudos técnicos acerca da viabilidade da restrição do uso dos bens públicos lá existentes” e restringe a aprovação a “loteamentos implantados sobre glebas confinadas, cujo trânsito de veículos e pedestres se encerre no polígono loteado”. Nessa linha, as “vias de circulação internas classificadas como arteriais ou coletoras”, bem como as áreas verdes externas ao perímetro fechado, não podem ser objeto de permissão de uso (art. 218). A própria autorização deve ser efetuada “por Decreto do Poder Executivo Municipal” (art. 220).

Já o art. 221 transfere à entidade permissionária (via de regra, à associação de moradores) a responsabilidade de executar e custear a limpeza, e a manutenção das vias de circulação, inclusive calçamento e sinalização de trânsito, manutenção e poda de árvores, coleta e remoção do lixo domiciliar, limpeza e conservação das redes de infraestrutura dos serviços públicos, bem como a manutenção dos sistemas individuais de abastecimento d’água e/ou esgotamento sanitário, cabendo à Prefeitura a “determinação, aprovação e fiscalização das obras de manutenção dos bens públicos” (art. 222).

Lembra-se, neste ponto, que grande parte dos loteamentos fechados em Maceió que possuem uma autorização iniciou-se antes de 2007 e, por isso, era sujeita à legislação municipal anterior, bem pouco detalhada. Todavia, por ser a autorização ato precário, podendo ser revogada por motivos de interesse público, todos os loteamentos fechados da cidade poderiam, teoricamente, perder a sua sustentação legal, com a consequência da sua reabertura para o público em geral.

3.2 Loteamentos fechados em Maceió: a realidade pesquisada

Segundo Correia (2010, p. 86ss., 117), que realizou uma abrangente pesquisa bibliográfica, documental e empírica sobre a “Privatização do espaço público em loteamentos residenciais em Maceió-AL”, a grande maioria dos loteamentos fechados teve o pedido de autorização das medidas de restrição de acesso negado pela Prefeitura. Mesmo assim, esses empreendimentos construíram muros, guaritas e restringiram o acesso aos seus moradores, sem que os órgãos públicos tivessem aplicado sanções. Além disso, existiam, segundo a autora, vários loteamentos fechados que nem sequer tentaram obter a devida autorização municipal e passaram a ser “tolerados” pelo Poder Público.

Esse dado é de suma importância, uma vez que confirma a já antiga denúncia de vários autores que entendem que as leis brasileiras (nos três níveis federativos) sobre urbanismo, edificações e parcelamento do solo “apresentaram-se como

virtualmente fracassadas (...) em razão da falta de fiscalização capaz de fazer prevalecer as restrições” (MOURA; MOTA, 2016, p. 149). A referida situação é observada também por Sarmiento Filho (2007, p. 50), que, após análise de loteamentos fechados em várias cidades brasileiras, afirma que a possibilidade teórica da revogação de autorizações quase nunca se realiza, inclusive por falta de interesse dos próprios municípios, que costumam ceder aos interesses de grupos politicamente fortes, além de querer, muitas vezes, evitar os encargos com a manutenção desses espaços.

Ademais, o “condomínio de lotes”, previsto na legislação local de Maceió com o nome de “condomínio urbanístico”, não tem sido a figura favorecida pelas construtoras, uma vez que exige a previsão, desde o projeto, de uma “área externa” de 12,5% do tamanho total do empreendimento, a ser transferida ao Município. Por isso as empresas têm preferido aprovar loteamentos (abertos), vender os lotes individualmente e, após obter o *habite-se* para a área, executar as medidas necessárias ao seu fechamento. A autora também narra casos em que o parecer técnico do órgão especializado da Prefeitura (SMCCU) se posicionou contra o fechamento, mas em que a autorização foi concedida, mesmo assim, por órgão superior, neste caso, o Gabinete do Prefeito (CORREIA, 2010, p. 86ss.).

Nos próprios condomínios horizontais, que não precisam instalar áreas públicas, mas exigem a existência de casas para a sua aprovação, as construtoras levantaram pequenas “casas-embrião” em cada lote, que depois seriam “reformadas” pelos seus compradores, como forma de burlar a lei para criação de um empreendimento que não dependerá de autorização precária para o seu fechamento no futuro (CORREIA, 2010, p. 75).

Das 112 áreas residenciais fechadas encontradas em Maceió, em cerca de 30% houve restrições após a sua aprovação como loteamentos abertos, efetuadas pelas próprias construtoras, enquanto 70% foram fechadas posteriormente, a partir da iniciativa dos seus moradores. Aqueles loteamentos já lançados como “fechados”, contudo, somaram quase dois terços da área total das áreas deste tipo, visto que normalmente são empreendimentos de grande porte (CORREIA, 2010, p. 93).

Vale frisar que a referida pesquisa levantou dados inesperados, como o fato de que o fechamento de loteamentos operado por associações de moradores não se dava apenas em locais de elevado padrão aquisitivo, mas também em “áreas carentes”. Assim, “devido à variedade de faixas de renda de pessoas que buscam esse novo modelo residencial, são necessárias adaptações dos novos conceitos a cada realidade”, uma vez que, “pela simplicidade de várias áreas encontradas”, os estudos não confirmaram a afirmação de que “a questão do *status*” seria mais

importante para os moradores dos loteamentos fechados do que a própria segurança (CORREIA, 2010, p. 96, 118).

3.3 Loteamentos fechados contestados por ação civil pública

Outros exemplos do frequente fechamento de loteamentos em Maceió podem ser encontrados nos autos de uma Ação Civil Pública (ACP, 2017) que foi proposta, em 2017, pelo Ministério Público do Estado de Alagoas. No inquérito civil, instaurado anteriormente, foram listados nada menos do que 17 loteamentos e ruas ocupados indevidamente, o que demonstra a dimensão do problema.

Assim, serão apontados alguns casos típicos das situações irregulares em que o fechamento de loteamento causou: a) uma restrição do direito à locomoção das pessoas; b) a alteração da malha viária urbana, com modificação de trajetos do transporte público municipal de passageiros; c) a cobrança de taxas em razão de serviços oferecidos pelas associações de moradores; d) a restrição de acesso de agentes estatais ao interior do loteamento; e) a privatização de bens públicos por particulares.

O ato administrativo normalmente citado para justificar o fechamento de loteamentos é o “alvará de autorização” expedido pela (antiga) Superintendência Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU), o qual, em vários casos, teve por objeto apenas a instalação de guaritas de segurança, sem, contudo, tratar da construção de muros e/ou cercas. Tal medida seria incompatível com a própria finalidade do ato expedido, já que, segundo o Código de Urbanismo e Edificações de Maceió (Lei nº 5.593/07), o alvará de autorização só pode ser concedido, de forma precária, para o exercício de atividades temporárias, pelo prazo de um ano. É óbvio que a colocação de muros ou cercas não tem caráter transitório; pelo contrário, tais loteamentos pretendem manter as suas áreas fechadas de forma definitiva.

Numa parte considerável dos loteamentos elencados na ação civil pública existem documentos emitidos por órgãos municipais que reconhecem a irregularidade dos atos de fechamento e interdição. No entanto, tais anormalidades continuam em toda parte, o que comprova uma nítida omissão dos órgãos públicos.

O loteamento Chácaras da Lagoa, aprovado pela SMCCU em 1985, com área de 45 hectares, conta com 154 lotes. O Alvará de Autorização provisório, de 2007, conferiu, tão somente, a instalação de uma guarita. O próprio órgão municipal informou ao Ministério Público que “a dita autorização se dá apenas para a instalação de guarita de vigilância no passeio público, sem maior amplitude no que se refere à utilização de portões, grades, correntes etc., limitando ou impedindo aos moradores e visitantes o seu livre acesso”.

No loteamento Jardim Petrópolis, com 60 hectares e 1.035 lotes, foi denunciado ao Ministério Público que havia fechamento de logradouros públicos, impedindo a livre circulação; apropriação indébita da coisa pública para favorecer interesse particular; criação de uma taxa obrigatória referente ao serviço de segurança disponibilizado; constrangimento dos moradores. Assim como no caso anterior, a SMCCU autorizou a construção de duas guaritas, não se referindo a muros ou cercas. Em 2012, a Prefeitura cassou o Alvará de Autorização concedido à associação de moradores em razão do fechamento do acesso ao loteamento, que restringia o ingresso às pessoas autorizadas pelos seguranças.

Neste caso, laudo técnico do Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA) informou que o loteamento abrange Área de Preservação Permanente (APP) de cursos d'água, com 13.000 m². Além disso, a Prefeitura informou que a restrição de acesso causaria prejuízos ao transporte público, dada a necessidade de alterar os itinerários de linhas de ônibus. Até mesmo os serviços de segurança pública foram restringidos em razão do fechamento do loteamento, cujo síndico passou a controlar a entrada dos policiais na área. Dos cinco fechamentos de ruas existentes, apenas um estava autorizado. Por isso, a SMCCU declarou, em 2010, que as guaritas e muros do loteamento, que impediam o acesso da população às áreas públicas, tinham de ser “retiradas ou demolidas de imediato (...) por se tratar de obras de caráter permanente em logradouros públicos” (ACP, 2017, fls. 783ss.).

Já o loteamento Residencial Monte Belo (11 hectares) foi denunciado porque obrigou moradores não associados a pagar taxas para a associação, que permitia a entrada da Polícia Militar só em caso de ocorrência nas residências ou em cumprimento de mandado de prisão. Num relatório da Prefeitura consta que o loteamento foi transformado irregularmente em condomínio fechado, “obstruindo a via pública com uma guarita e privatizando áreas destinadas a equipamentos comunitários, caracterizando invasão e usurpação de área pública”, o que teria levado a um “constrangimento ao direito de ir e vir – até mesmo algumas vezes – impedindo o Município de fiscalizar em suas atribuições rotineiras”. O loteamento abrange, inclusive, uma APP de 2.000 m² (ACP, 2017, fls. 801ss.).

A situação não é diferente no loteamento Monte Verde (31 hectares), aprovado como loteamento residencial em 2000. A SMCCU informou que nunca foi autorizado o fechamento da área, razão pela qual foi solicitada, em 2015, a demolição das estruturas que obstruíam as áreas públicas. No loteamento San Nicolas, cercado por grotões, há apenas uma via local de acesso. A entrada da polícia também só é permitida no caso de ocorrências ou mandado de prisão. A SMCCU relatou que houve transformação irregular em condomínio fechado, “obstruindo a via pública com uma guarita e privatizando as áreas destinadas a

equipamentos comunitários, caracterizando invasão e usurpação de área pública” (ACP, 2017, fls. 901ss.).

É interessante observar que, em todos os casos, a Prefeitura de Maceió admite formalmente que houve irregularidades nas medidas de restrição de acesso aos loteamentos que foram tomadas por parte das associações ou construtoras, mas não iniciou os devidos procedimentos para revogar as autorizações ou sancionar os responsáveis pelas infrações legais cometidas. Foi necessária a iniciativa do Ministério Público para denunciar os casos e instaurar um processo visando reverter o quadro de desrespeito à lei e ao interesse público.

Conclusão

Os loteamentos, regidos pela Lei nº 6.766/79, não devem ser confundidos com os condomínios edilícios, que são regidos pelo Direito Privado e marcados pela copropriedade e exclusividade. A partir do controle de acesso a um loteamento já existente, gera-se uma privatização dos bens públicos ali situados (praças, áreas verdes etc.), com distorção das suas características legalmente previstas.

Esses fechamentos costumam causar danos à malha viária urbana e ferir os direitos de locomoção e de isonomia das pessoas não residentes, uma vez que somente uma pequena parcela da sociedade é beneficiada com as limitações impostas. Sopesando-se os benefícios e os prejuízos gerados pelo fechamento de loteamentos, não parece razoável tolerar, sem maiores questionamentos, as violações geradas no intuito de garantir uma melhor proteção aos moradores contra a violência.

Os “condomínios de lotes”, previstos na Lei nº 13.465/17, são um desdobramento do condomínio edilício vertical, já que os bens que o constituem são de domínio privado, inexistindo bens públicos no seu interior. A referida lei somente ajudará na comercialização dos condomínios edilícios, já que muitos compradores preferem comprar um lote para depois, aos poucos, construir a sua casa.

A criação da figura do “loteamento de controle de acesso” pela Lei nº 13.465 somente confirma uma situação existente nos municípios do país há muitos anos, que já tem sido objeto de regulamentação por inúmeras leis locais. Ao mesmo tempo, o legislador federal perdeu a oportunidade de especificar melhor as condições das medidas restritivas de acesso permitidas, que seriam necessárias para combater os abusos dos interessados no fechamento de loteamentos e as constantes omissões por parte das prefeituras.

A referida lei também deixou de estabelecer as exigências mínimas formais e materiais para a análise dos pedidos de fechamento de loteamentos em todas as cidades brasileiras, como, por exemplo, a elaboração obrigatória do Estudo de

Impacto de Vizinhança (EIV), para levantar os efeitos positivos e negativos das medidas em relação à qualidade de vida da população residente nas proximidades da área a ser fechada.⁷

A análise da situação atual dos loteamentos fechados em Maceió demonstra que não há falta de normas legais para sustentar uma atitude mais restritiva por parte da administração municipal em relação a essa prática corriqueira, já que o Código de Urbanismo e Edificações da cidade possui dispositivos que permitiriam um controle urbanístico bem mais rígido dos fechamentos. Na verdade, não parece haver vontade política de contrariar os interesses das empresas imobiliárias, que, durante décadas de omissão e conivência dos órgãos públicos, acostumaram-se a lançar os seus empreendimentos como “fechados” e, assim, conseguiram vender os lotes com muito mais facilidade e por preços maiores, ainda que esses lotes se situem em loteamentos, e não em condomínios.

Seria necessário que a Prefeitura de Maceió – assim como os Executivos municipais em inúmeras cidades brasileiras – assumisse, na base da legislação em vigor, uma posição bem mais proativa, revogando e/ou condicionando muitas das autorizações de fechamento de loteamentos concedidas no passado, cujas circunstâncias específicas em relação aos fatores segurança, locomoção e integração urbanística não justificam as medidas concretas tomadas para restringir o acesso de pessoas externas à área. Assim, seria recomendável – a depender do caso concreto – que os órgãos municipais autorizassem o controle de acesso a loteamentos apenas no período noturno ou exigissem uma admissão mais fácil de pessoas externas às quadras de lazer ou esporte, ainda que seja em horários específicos.

Por outro lado, parece exagerada a previsão legal nas legislações municipais (como a maceioense) de que as associações de moradores que queiram realizar medidas de restrição do acesso a um loteamento devem, necessariamente, assumir a prestação e o custeamento de vários serviços públicos, como manutenção das ruas, coleta de lixo, conservação das redes de energia, telefone, água e esgoto, entre outros. Há muitos casos em que as entidades privadas somente pretendem assumir a gestão da segurança, que mais interessa aos seus afiliados. Não se deveria usar a responsabilidade por quase todos os serviços públicos na área de

⁷ O EIV introduzido pelo Estatuto da Cidade (Lei no 10.257/01), cujo art. 37 prevê que a análise da prefeitura deve incluir, no mínimo, o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e a ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração de tráfego e demanda por transporte público, a ventilação e iluminação, a paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Segundo o seu § único, os documentos integrantes do EIV devem ficar disponíveis para consulta por qualquer interessado.

acesso restrito como meio de pressão contra as associações (do tipo “ou vocês assumem tudo, ou nada”). Uma transferência mais abrangente de serviços públicos às associações é pouco viável em virtude da própria legislação federal, que, até agora, não estabeleceu regras claras sobre a cobrança de taxas dos moradores não filiados às entidades.

Em geral, caberia uma distinção mais rígida entre loteamentos, nos quais a associação de moradores solicita o “acesso controlado” apenas após um período de consolidação (normalmente vários anos), e loteamentos que foram fechados logo após a aprovação do *habite-se* da área, pelas próprias empresas imobiliárias que elaboraram os respectivos projetos e visam obter um lucro maior com a venda dos lotes em “área fechada”, como se se tratasse de um condomínio. Nesses casos, que representam boa parte das grandes áreas residenciais fechadas de Maceió, a autorização de medidas para restringir o acesso ao loteamento deveria ser concedida apenas excepcionalmente, e condicionada ao cumprimento de contraprestações, como a criação de áreas de lazer acessíveis a todos os cidadãos ou a reforma de instalações públicas que beneficiem a população residente nas áreas adjacentes do empreendimento.

Referências

- ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (Parte I): o condomínio de lotes e o reconhecimento de um filho bastardo. **Migalhas**, de 9.8.2017. Disponível em: www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI263420,81042-A+nova+lei+134652017+Parte+I+o+condominio+de+lotas+e+o+reconhecimento. Acesso em: 10 mar. 2018.
- ABELHA, André. A nova lei 13.465/2017 (Parte IV): o que acontecerá com o rateio das despesas nos loteamentos de acesso controlado? **Migalhas**, de 23.8.2017. Disponível em: www.migalhas.com.br/depeso/264108/a-nova-lei-13465-17-parte-iv-o-que-acontecera-com-o-rateio-das-despesas-nos-loteamentos-de-acesso-controlado. Acesso em: 10 mar. 2018.
- ACP (2017) – Ação Civil Pública nº 0848737-74.2017.8.02.0001, proposta, em 2017, pela 66ª Promotoria de Justiça da Capital, que tramita perante a 14ª Vara Cível da Capital (Fazenda Municipal) do TJAL, em Maceió-AL.
- ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito administrativo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2007.
- BARROSO, Elvira Maria Fernandes. Loteamentos fechados: entre a omissão legal e a realidade fática. Dissertação – Mestrado em Desenvolvimento Urbano. UFPE, Recife, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/10978>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. **Confiança e medo na cidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.
- BICUDO, Pedro Marino. Loteamentos fechados e condomínio deitados. In: REIS, Nestor Goulart (Org.). **Estudos sobre dispersão urbana**. São Paulo: FAU-USP, 2007. Disponível em: <http://www.gcouto.com.br/publicacao/loteamentos-fechados-e-condominio-deitados/>. Acesso em: 12 nov. 2018.

BINENBOJM, Gustavo. Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia, constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 34 ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O lugar no/do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

CASTILHO, José Roberto Fernandes. **Disciplina urbanística da propriedade: o lote e seu destino**. 3. ed. São Paulo: Pillares, 2010.

CJF – Conselho da Justiça Federal. I Jornada de Direito Civil. 2002, Enunciado n. 89. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/717>. Acesso em: 12 jun. 2019.

CORREIA, Andreia Lopes Muniz. Privatização do espaço público em loteamentos residenciais em Maceió-AL. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFAL. Maceió, 2010. Disponível em: <http://www.repositorio.ufal.br/handle/riufal/5467>. Acesso em: 20 nov. 2018.

FIGUEIRA, Tânia Maria Bulhões. Produção social da cidade contemporânea: análise dos condomínios urbanísticos e loteamentos fechados de alto padrão do subsetor sul de Ribeirão Preto-SP. Dissertação (Mestrado) em Arquitetura e Urbanismo – Inst. de Arquitetura e Urbanismo da Univ. de São Paulo, São Carlos, 2013.

FREITAS, José Carlos de. Privatização do espaço público ofende direitos coletivos. 2002. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2002-fev-17/privatizacao_areas_publicas_ofende_cidadania. Acesso em: 10 mar. 2018.

FREITAS, José Carlos de. **Da legalidade dos loteamentos fechados**. 1998. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/sitioslagos/documentos/ilegalidade.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

GRAU, Eros Roberto. Bens de uso comum. **Revista de Direito Público**, v. 18, n. 76, São Paulo, p. 49-56, out./dez. 1985.

GRAU, Eros Roberto. **O Direito posto e o direito pressuposto**. São Paulo: Malheiros, 2005.

KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. Loteamento de acesso controlado: outra inovação da lei 13.465/2017. **Migalhas**, 24.10.2017. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/267756/loteamento-de-acesso-controlado-outra-inovacao-da-lei-13465-2017>. Acesso em: 11 nov. 2018.

LEITÃO, Lúcia. **Quando o ambiente é hostil: uma leitura urbanística da violência à luz de Sobrados e Mucambos e outros ensaios gilbertianos**. Recife: Edit. da UFPE, 2009.

MARQUES NETO, Floriano Azevedo. A possibilidade de restrição de acesso a bens públicos de uso comum por questões ambientais e urbanísticas. **Revista de Direito Administrativo**, n. 235, Rio de Janeiro, p. 273-297, jan./mar. 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. Atual. por Eurico de A. Azevedo Filho et al. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

- MELO, Marcos Aurélio Bezerra de. **Condomínio de fato**: agoniza, mas não morre. 2018. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/526537897/condominio-de-fato-agoniza-mas-nao-morre>. Acesso em: 28 nov. 2018.
- MODESTO, Maria da Gloria Santos. Horizontal condominiums and closed lots: dynamics of privatization of urban land. Dissertação – Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado da UFAL, Maceió, 2010.
- MOURA, Emerson Affonso da Costa; MOTA, Maurício Jorge Pereira da. **Direito fundamental de propriedade e a função socioambiental nas cidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- MOURA, Gerusa Gonçalves. Condomínios horizontais/loteamentos fechados e a vizinhança (in)desejada: um estudo em Uberlândia/MG. 2008 (270 p.). Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, 2008.
- NICOTRA, Ricardo. As taxas associativas em loteamentos fechados e a Lei 13.465/17. **Migalhas**, de 08 dez 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI274130,101048-As+taxas+associativas+em+loteamentos+fechados+e+a+lei+1346517>. Acesso em: 17 jul. 2018.
- OLIVEIRA, Carlos Eduardo Elias de. **Novidades da Lei nº 13.465/2017**: o condomínio de lotes, o condomínio urbano simples e o loteamento de acesso controlado. 2017. Disponível em: <https://flaviotartuce.jusbrasil.com.br/artigos/478658357/>. Acesso em: 15 mar. 2018.
- PIRES, Luis Manuel Fonseca. **Loteamentos urbanos**: natureza jurídica. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- PUGSLEY, Gustavo de Revorêdo. Caracterização do condomínio de lotes e distinção de semelhantes. **Consultor Jurídico (ConJur)**, de 21.1.2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jan-21/direito-civil-atual-caracterizacao-condominio-lotes-distincao-semelhantes>. Acesso em: 15 jul. 2019.
- ROSA, Vanessa de Castro. A ilegalidade dos “condomínios fechados”: uma afronta ao desenho da cidade e à mobilidade urbana. **In: Estratégias de projeto e intervenção nas metrópoles contemporâneas**: experiências e perspectivas (4 Colóquio Brasil-Portugal). 2016. Disponível em: https://portal.mackenzie.br/fileadmin/ARQUIVOS/PUBLIC/SITES/PORTAL/IV_COLOQUIO_BRASIL-PORTUGAL/19.pdf. Acesso em: 4 abr. 2018.
- SARMENTO FILHO, Eduardo Sócrates Castanheira. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2007.
- SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. S. Paulo: Malheiros, 2000.
- SILVEIRA, Sebastião S. da; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Loteamentos fechados: privatização de espaços públicos e escravização dos moradores. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, n. 15, p. 133-147, jan./jun. 2011.
- SOBARZO MIÑO, Oscar A. Os espaços da sociabilidade segmentada: a produção do espaço público em Presidente Prudente. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade

de Ciências e Tecnologia. 2005. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/105050>. Acesso em: 20 set. 2018.

STF (2011) – Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) n. 432.106 RJ, Rel. Min. Marco Aurélio, julg. 20.9.2011, 1ª Turma, publ. 4.11.2011, fl. 177.

STJ (2015) – Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (REsp) nº 1.280871/SP, Rel. Min. Ricardo Cuevas, j. 11.3.2015, publ. no DJe 22.5.2015.

STJ (2011) – Superior Tribunal de Justiça. RMS n. 18.107-RJ, Rel. Min. A. Herman Benjamin, publ. no DJe de 4.5.2011.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 5. ed. São Paulo: Método, 2015.

TJAL (2011) – Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas. Apelação Cível nº 2010.001312-5, 1. Câmara Civil, Rel. Des. Tutmés Airan. Decisão unânime. Voto do Relator disponível em: <http://www.destutmesairan.tjal.jus.br/juris/2f305f80af10dd2ea0f3543ea337eeb5.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2018.

TJRJ (2005) – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Súmula nº 79. Apelação Cível n.º 2004.001.13327. Julg. 4.4.2005. Rel. Des. Sérgio Cavalieri Filho, fls. 6469ss. Disponível em: <http://portaltj.tjrj.jus.br/web/guest/sumula-79> Acesso em: 11 nov. 2018.

TJRS (2006) – Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 70014703193, Trib. Pleno, Rel. Des. Luiz Felipe S. Difini, julg. em 2.10.2006. Disponível em: <https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7984745/>. Acesso em: 10 dez. 2018.