

# **Condomínios Horizontais e Loteamentos Fechados: Proposta de Regulamentação**

por Victor Carvalho Pinto

## **Conceito**

Não há uma definição legal do chamado “condomínio horizontal”. Tal expressão é utilizada, no entanto, para designar o empreendimento imobiliário que, sem promover um parcelamento formal, divide uma gleba em vários terrenos, que passam a ser alienados como unidades autônomas. O regime jurídico adotado pode ser o do condomínio em edificações ou o do condomínio ordinário. Fenômeno semelhante ao dos condomínios horizontais é o dos loteamentos fechados, em que há um parcelamento formal do solo, mas uma associação de moradores assume a administração das vias internas ao loteamento.

## **Condomínios em Edificações**

A maioria dos condomínios horizontais assume o regime jurídico do condomínio em edificações, regido pela Lei nº 4.591, de 1964. A aplicação mais comum da Lei se dá no caso do prédio, residencial ou comercial, em que cada apartamento ou sala pertence a um proprietário diferente. Cada condômino é proprietário de uma unidade autônoma e de uma fração ideal do lote sobre o qual foi construída a edificação. As unidades autônomas são de uso exclusivo, enquanto as áreas comuns, como os elevadores, as escadarias e a portaria, são de livre utilização por todos os condôminos. O condomínio é administrado, nos termos da Lei, por uma Assembléia Geral, um Conselho Consultivo e um Síndico.

As unidades autônomas previstas na Lei nº 4.591, de 1964, são basicamente os apartamentos residenciais e as salas comerciais localizadas no interior de uma única edificação. A Lei admite, excepcionalmente, a figura do

“conjunto de edificações”, que é o condomínio constituído por unidades autônomas distribuídas por mais de uma edificação, mas sobre um mesmo terreno (art. 8º). O regime do conjunto de edificações não autoriza, no entanto, a constituição de um condomínio que tenha por unidades autônomas terrenos não edificados, como são os “condomínios horizontais”.

Apesar disso, alguns Municípios e Cartórios de Registro de Imóveis têm aceito tais empreendimentos, procedimento que tem sido contestado por caracterizar uma burla à legislação de parcelamento do solo urbano. A Lei nº 6.766, de 1979, que rege o tema, impõe ao loteador uma série de ônus urbanísticos, como a destinação de áreas ao Poder Público, para implantação de equipamentos urbanos, áreas livres e sistema viário. Essas áreas integram-se ao patrimônio municipal, na categoria dos bens de uso comum do povo, ou seja, podem ser utilizadas por qualquer cidadão, independente de ser ou não morador do loteamento. Além disso, a Lei confere ao Poder Público ampla discricionariedade para a fixação de diretrizes urbanísticas, que devem ser incorporadas ao projeto de loteamento.

Os condomínios horizontais são loteamentos de fato, mas não cumprem os mesmos ônus urbanísticos. Não há destinação de áreas para o Poder Público. As áreas de uso comum permanecem particulares e são geridas pelo condomínio, que restringe a circulação de pessoas não autorizadas. Muitos condomínios erguem muros ao redor do terreno e constroem portarias nos pontos de acesso, exigindo a identificação dos visitantes.

Um aspecto raramente analisado é o da qualificação jurídica do terreno objeto do condomínio horizontal. É preciso verificar se ele tem origem em um loteamento urbano anterior ou não. No primeiro caso, trata-se de um *lote*, para cuja constituição já houve o cumprimento de ônus urbanísticos. Na segunda hipótese, trata-se de uma *gleba*, que ainda não foi parcelada.

O condomínio constituído sobre lote não apresenta, em princípio, qualquer inconveniente para o interesse público. Suas dimensões obedecem ao Plano Diretor do Município, elaborado pela Prefeitura e aprovado pela Câmara Municipal (art. 2º, § 4º, da Lei nº 6.766, de 1979). Lamentavelmente,

entretanto, a maior parte dos Municípios não dispõe de plano diretor, ou dispõe de plano diretor que, todavia, não atende aos requisitos legais.

O condomínio constituído sobre gleba, entretanto, é flagrantemente ilegal, uma vez que impede o controle pelo Município sobre o desenho urbano da cidade, prerrogativa indispensável ao exercício de sua competência constitucional de ordenação territorial do solo urbano (art. 30, VIII, da Constituição).

Seria importante alterar a Lei nº 4.591, de 1964, para incorporar os condomínios horizontais, constituídos por terrenos ainda não edificados. Far-se-ia necessário, entretanto, restringir explicitamente sua constituição aos lotes, vedando-se sua utilização como alternativa ao loteamento.

### **Loteamentos Fechados**

Uma situação semelhante é a dos “loteamentos fechados”, em que há um loteamento formal, com a individualização de cada lote, mas é criada uma associação de moradores, que assume funções análogas às de um condomínio. A associação cobra uma contribuição de todos os moradores e executa serviços como segurança interna, recolhimento de lixo e manutenção de equipamentos. As áreas de uso comum incorporam-se ao patrimônio público, mas são objeto de um contrato de concessão de uso entre a Prefeitura e a associação. Com base neste, é fechado o acesso às vias públicas localizadas no interior do loteamento.

Também há muitas dúvidas de natureza jurídica sobre os loteamentos fechados. É questionável a legalidade dos contratos de concessão de uso das áreas públicas, uma vez que é da própria natureza dos bens de uso comum do povo o livre acesso por qualquer cidadão. Tais bens estão indissociavelmente relacionados ao direito de ir e vir, constitucionalmente assegurado.

Outra dificuldade reside no caráter compulsório da filiação à associação de moradores do loteamento. Segundo o artigo 5º, XX, da Constituição, “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Assim sendo, qualquer morador pode recusar-se a integrar a associação e a pagar suas contribuições. Além disso, nada impede a constituição de mais de uma associação de moradores em um mesmo loteamento.

Nos condomínios, ao contrário, não há vínculo associativo, mas co-propriedade do terreno. O morador de uma unidade autônoma não pode se desvincular do condomínio sem deixar de ser proprietário. Além disso, o condomínio só pode ser dissolvido pelo voto favorável de condôminos que representem, no mínimo, dois terços das frações ideais do terreno.

Alguns tribunais, no entanto, têm admitido a indissolubilidade do vínculo entre os moradores de um loteamento e sua associação representativa, desde que a adesão a ela conste do contrato de compra e venda do lote e seja registrada no Cartório de Registro de Imóveis. Argumenta-se que a vinculação não é obrigatória, mas voluntária, uma vez que decorre da propriedade do lote.

Ainda que tal argumento possa ser admitido quanto à constitucionalidade dessas associações, permanece o problema de que não há previsão, no direito brasileiro, desse tipo de associação, em que a vinculação dos integrantes não é pessoal, mas “real”, ou seja, tem por fundamento a propriedade de um imóvel.

Associações de proprietários são comuns em outros países e podem cumprir um importante papel na gestão dos serviços urbanos. Sua incorporação ao direito brasileiro seria de grande utilidade.

O fechamento das vias internas ao loteamento, por outro lado, não pode ser admitido, uma vez que efetivamente restringe o direito de ir e vir, contribuindo para o processo de fragmentação do território urbano. Tal

providência é compatível, por outro lado, com o condomínio, desde que efetivamente constituído sobre lote.

Cabe ao plano diretor de cada Município definir os índices urbanísticos a serem cumpridos para que um terreno seja caracterizado como lote. Dentre esses, destaca-se a área máxima do lote, exigida desde 1999, quando o § 1º do art. 4º da Lei nº 6.766, de 1979, foi alterado pela Lei nº 9.785. Terrenos superiores a esse limite não podem ser qualificados como lote e, portanto, não podem ser objeto de condomínio em edificações.

### **Condomínios Ordinários**

Cumpra mencionar, ainda, a existência de condomínios ordinários, constituídos sob o regime do Código Civil. Trata-se, em geral, de empreendimentos de menor porte e mais informais. É estabelecida a copropriedade de um terreno, mas não são constituídas unidades autônomas. Mesmo que haja documentos particulares atribuindo parcelas específicas do terreno a cada condômino, esta divisão não é objeto de registro. Assim, o morador pode ter a posse de seu terreno, mas não uma propriedade individualizada. Esses condomínios são institucionalmente frágeis, uma vez que podem ser dissolvidos pela vontade de qualquer condômino.

### **Conclusão**

Tanto os condomínios horizontais quanto os loteamentos fechados são fenômenos em crescimento na sociedade brasileira, fato que pode ser atribuído principalmente à demanda por segurança. Esses empreendimentos não apenas são de acesso restrito, como contam com serviços privados de vigilância que complementam a atuação dos órgãos estatais.

Ambas as figuras estão imersas, no entanto, em diversas dúvidas jurídicas, que não apenas criam insegurança para os proprietários, mas também

servem de pretexto para a burla à legislação que rege o parcelamento do solo urbano.

A institucionalização de empreendimentos desse tipo deve ser buscada pela introdução na legislação do conceito de associação de direito real, constituída de proprietários de terrenos contíguos, em regime análogo ao do condomínio em edificações.

Muitas atividades poderiam ser assumidas por elas, desde que essa fosse a vontade dos moradores e, quando necessário, houvesse autorização do Poder Público. Pode-se citar, por exemplo, os serviços de segurança privada, limpeza, coleta de lixo e paisagismo. Seriam beneficiados não apenas os moradores, mas toda a coletividade, na medida em que as vias e praças continuariam públicas e de livre circulação, mas melhor cuidadas. Além disso, o orçamento público seria desonerado, uma vez que tais funções seriam financiadas pelos próprios moradores.

Consultoria Legislativa, 10 de outubro de 2006.