

À margem da cidade ou à margem da lei? Estado da arte e desafios da regulamentação dos condomínios fechados

Raquel Tomanik

Raquel Tomanik. À margem da cidade ou à margem da lei? Estado da arte e desafios da regulamentação dos condomínios fechados. *Thésis*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 318-333, jan./out. 2017

data de submissão: 16/10/2016
data de aceite: 26/04/2017

Raquel Tomanik é Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. raqueltomanik@gmail.com

Resumo

A implantação de condomínios fechados tem sido prática comum em municípios brasileiros, apesar da controvérsia entre sua legalidade e ilegalidade, uma vez que esse tipo de empreendimento não está previsto na legislação federal que regula o parcelamento do solo urbano. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), no eixo norte, especialmente no município de Lagoa Santa, esse tipo de ocupação destaca-se como modelo predominante de expansão urbana. Partindo de breve discussão de suas consequências na urbanização (cidades fragmentadas e dispersas), o presente artigo trata da situação atual da regulamentação dos condomínios fechados como figura de parcelamento do solo e aborda os principais desafios para a implementação dessa ação, na RMBH, em conformidade com os objetivos e diretrizes expressos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI RMBH). Além disso, aponta os possíveis impactos da aplicação de tese de repercussão geral adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – que ratifica a autonomia municipal dada pela Constituição Federal de 1988 – e apresenta os desafios da incorporação desse modelo de parcelamento à legislação urbanística, considerando o contexto metropolitano. O que pode-se dizer do espaço a ser produzido com base na experiência de municípios que têm essa modalidade como principal modelo de expansão urbana e também das iniciativas municipais de regulamentação na RMBH? Como incorporar esses empreendimentos à cidade e ao amparo da lei? Tais questões são discutidas a partir do caso de Lagoa Santa.

Palavras-chave: Condomínios fechados. Urbanização dispersa. Regulação urbana.

Abstract

The implementation of gated communities has been common practice in Brazilian cities, despite the controversy between legality and illegality of such enterprises, not provided in federal legislation dealing with urban land parceling. In the north axis of the Metropolitan Region of Belo Horizonte (MRBH), especially in the city of Lagoa Santa, this kind of occupation stands out as the predominant model of urban development. Starting with a brief discussion of the impacts of this urbanization mode, which has resulted in fragmented and dispersed cities, this paper lists the current situation of gated communities regulation as land parceling figure. It also discusses the main challenges for the implementation of this action in MRBH following objectives and guidelines expressed in the Integrated Development Plan of MRBH. Finally, it points out the possible impact of general repercussion thesis adopted by Supremo Tribunal Federal (Federal Supreme Court), which ratifies the local autonomy given by the Federal Constitution of 1988 and the challenges of incorporating this model of occupation to urban legislation considering the metropolitan context. What can be said about the space to be produced based on the experience of municipalities that have this mode as the main model of urban expansion? What can also be said about the municipal regulatory initiatives in MRBH? How to incorporate these enterprises to the city and to the support of the law? Such issues are discussed based on the case of Lagoa Santa city.



Keywords: *Gated communities. Disperse urbanization. Urban regulation*

Resumen

La implantación de los condomínios cerrados ha sido practica comun en los ayuntamientos brasileños en que pese la controversia entre la legalidad y la ilegalidad de este tipo de emprendimiento, no previsto en la legislación federal que trata de la subdivisión del suelo urbano. En la Region Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), en el eje Norte, especialmente en el ayuntamiento de Lagoa Santa, este tipo de ocupación se destaca como modelo imperante de expansión urbana. Partiendo de breve discusión de los impactos de este tipo de urbanización, que tiene resuelto en ciudades fragmentadas y dispersas, el presente artículo relaciona la situación atual de la reglamentación de los condomínios cerrados como figura de subdivisión del suelo e discute los principales desafíos para la implementación de esta acción en la RMBH siguiendo los objetivos y las directrices expresas en el Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI RMBH). Apunta los posibles impactos de la aplicación de tesis de repercusión general adoptada por el Supremo Tribunal Federal (STF), que ratifica la autonomia del ayuntamiento concedida por la Constitución Federal de 1988, y los desafíos de la incorporación de este modelo de subdivisión a la legislación urbanística considerando el contexto metropolitano. ¿Lo que se puede decir del espacio a ser producido com fundamento en la experiência de ayuntamientos que tienen esta modalidad como principal modelo de expansión urbana y tambien de las iniciativas municipales de reglamentación en la RMBH? ¿Como incorporar estes emprendimientos a la ciudad y al amparo de la ley? Tales cuestiones son discutidas a partir del caso de Lagoa Santa.

Palabras-clave: *Condomínios cerrados. Urbanización dispersa. Reglamentación urbana.*

Introdução

¹ “Para os fins propostos neste artigo, são considerados condomínios fechados os empreendimentos horizontais compostos por lotes ou unidades autônomas de terrenos protegidos por cercas, muros e outros dispositivos de controle de entrada e saída.

Os condomínios fechados¹ têm se proliferado no Brasil e constituem, em certos municípios, a dinâmica predominante de expansão urbana. Na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), Minas Gerais, esses empreendimentos surgem com o apelo de status, qualidade de vida e segurança para os usuários, que nem sempre são moradores. Enquanto, em algumas regiões, os condomínios são voltados para o lazer e/ou segunda moradia, em outras, como é o caso do município de Lagoa Santa, no eixo norte da metrópole, eles garantem o espaço para a ocupação residencial de baixa densidade que a capital não comporta – tanto pela carência de áreas aptas a receber essa atividade quanto pela sensação de insegurança que uma grande cidade passa a seus habitantes.

Apesar da aceitação positiva por parte da população e também das administrações públicas municipais, os condomínios fechados constituem figura de ocupação do solo controversa. Os impactos desse modelo de urbanização têm sido largamente discutidos. Além de aspectos sociais – sobretudo o da segregação –, as questões urbanísticas, especialmente a expansão horizontal

das cidades acompanhada da fragmentação da malha urbana e da urbanização dispersa, são recorrentes no material bibliográfico produzido sobre o tema.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI RMBH) indica que os condomínios fechados constituem um tipo de irregularidade fundiária a ser enfrentada a partir da definição de diretrizes para o uso e ocupação do solo metropolitano (MINAS GERAIS, 2011).

A dispersão das formas urbanas, como consequência do processo de urbanização, anteriormente conformado por ocupações de menor renda, caracteriza-se, atualmente, pela instalação de empreendimentos voltados para as classes mais abastadas. Tal processo se apoia, muitas vezes, na aceitação das administrações municipais, que promovem as facilidades necessárias para sua viabilização. No município de Lagoa Santa, observa-se a conversão de grandes porções de áreas rurais em áreas de expansão urbana que passam a ser propícias à ocupação por parcelamentos do solo e outros empreendimentos. Em pesquisa no *site* da Câmara Municipal de Lagoa Santa², constata-se que o Plano Diretor, Lei Municipal nº 2.633, de 2006, teve seis alterações. Três modificaram o perímetro urbano, incluindo áreas específicas na zona urbana ou de expansão urbana e, assim, as tornaram aptas à aprovação de projetos de parcelamento do solo.

² Câmara Municipal de Lagoa Santa, MG: <<http://www.cmlagoasanta.mg.gov.br/>>. Acesso em 02 de maio de 2016.

Em casos como esses, o poder público assume papel de destaque na valorização imobiliária, já que as alterações de legislação permitem aos proprietários potencializar a extração de renda a partir da terra, com a adoção de novos parâmetros de uso do solo, sem que nela seja promovida qualquer melhoria (HARVEY, 1980).

Embora as áreas rurais convertidas em urbanas tenham abrigado também instalações não residenciais, e assim conformado regiões metropolitanas (MONTE-MOR, 2006), a expansão das periferias das grandes cidades tem se dado, predominantemente, sob a forma de condomínios fechados. Reis (2006) destaca uma escala de transformação metropolitana que tem caracterizado grandes espaços vazios entremeados a núcleos urbanos dispersos e de baixa densidade populacional, configurando, assim, um território fragmentado e desconexo.

Cabe salientar que a dispersão da ocupação das cidades foi inicialmente promovida pela expulsão das populações de menor renda das áreas centrais. O processo de urbanização no Brasil – acelerado no período

do de industrialização –, sem oferecer à população as condições de emprego e moradia para aqueles migrantes que deixaram o campo em direção aos centros urbanos, acarretou o surgimento de núcleos isolados e desprovidos de infraestrutura.

Para Maricato (2001), esse processo, no Brasil, está relacionado a razões como: o desenvolvimento industrial que não permite aos trabalhadores acesso à moradia; um mercado imobiliário acessível apenas a uma pequena parcela da população; às políticas públicas que privilegiam a instalação de infraestrutura para viabilizar grandes empreendimentos – dentre os quais podem-se destacar, atualmente, os condomínios fechados.

Reis (2006) assevera que o processo de urbanização dispersa decorre também das condições de mobilidade que permitem à população assumir modos de vida metropolitanos – residência e trabalho em municípios diferentes, por exemplo. Além disso, a procura por terrenos com preços baixos, geralmente porções de terra rurais que se convertem em urbanas, tem levado a ocupação residencial para áreas cada vez mais distantes dos centros urbanos.

Partindo do cenário promovido pela urbanização dispersa acarretada pela implantação de empreendimentos residenciais nas periferias metropolitanas, o presente artigo apresenta o estado da arte da regulamentação dos condomínios fechados e, a partir do caso do município de Lagoa Santa, aponta possíveis desafios para a regulação desse tema na RMBH.

Estado da arte da regulamentação dos condomínios fechados

De acordo com a Lei Federal nº 6.766, de 1979, o parcelamento do solo urbano pode ser feito mediante loteamento ou desmembramento (BRASIL, 1979). No caso do loteamento, as vias de circulação originadas da aprovação do projeto urbanístico passam ao domínio público no ato do registro junto ao serviço registral imobiliário da respectiva comarca.

³ Álvaro Pessoa, “O loteamento e o condomínio no desenvolvimento urbano brasileiro”, in Boletim informativo do Departamento de Assistência Jurídica e Consultiva aos Municípios (da Secretaria de Justiça do Estado do Rio de Janeiro) 40. Ano IV. Dezembro, 1978.

Silva (2012), citando Álvaro Pessoa³, afirma que o cerne da discussão quanto à legalidade dos condomínios fechados, especificamente os aprovados como loteamentos – nos moldes da Lei Federal – que se convertem em empreendimentos fechados, diz respeito à limitação do acesso às vias e logradouros públicos (bens de uso comum do povo, nos termos da Constituição Federal de 1988) somente aos proprietários de lotes situados no perímetro fechado.

Outra questão debatida é o fato de a Lei Federal nº 6.766, de 1979, não prever a figura do condomínio fechado, mas somente o parcelamento do solo urbano nas modalidades de desmembramento e loteamento. Se a Lei Federal nº 6.766, de 1979, definiu somente dois modelos de parcelamento do solo, desmembramento e loteamento, é permitido criar novas modalidades de ocupação do espaço urbano?

Algumas leis e regulamentos municipais assemelham os condomínios fechados de lotes aos condomínios de edificações, tais como os prédios de apartamentos ou os conjuntos de casas erigidas em um mesmo lote (SILVA, 2012). Dessa forma, atrelam esses modelos de empreendimento à Lei Federal nº 4.591, de 1964, que dispõe, dentre outras matérias, sobre os condomínios de edificações (BRASIL, 1964). Assim, as vias de circulação não são tratadas como áreas públicas, mas como áreas de uso comum dos condôminos. Esses atos são embasados em linhas teóricas que instruem que a regulamentação de figuras de parcelamento do solo não contempladas na Lei Federal nº 6.766, de 1979, podem ser tratadas e normatizadas em leis municipais por ser esse um tema de interesse local (MEIRELES, 2015).

Essa última abordagem se apoia no que diz o inciso VIII do Art. 30 da Constituição Federal: compete ao município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988). A atribuição municipal é confirmada com o que define o parágrafo único do Art. 1º da Lei Federal nº 6.766, de 1979: “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais” (BRASIL, 1979). A partir dessas disposições, normas e regulamentos locais podem ser editados com a finalidade de complementar a regra geral.

Em recente decisão quanto à constitucionalidade da Lei Complementar do Distrito Federal nº 710, de 2005, que dispõe sobre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas (DISTRITO FEDERAL, 2005), objeto de recurso extraordinário (RE)⁴ proposto pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou a seguinte tese de repercussão geral⁵:

Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos espe-

⁴ Recurso extraordinário (RE): “Recurso de caráter excepcional para o STF contra decisões de outros tribunais, em única ou última instância, quando houver ofensa à norma da Constituição Federal. Uma decisão judicial poderá ser objeto de recurso extraordinário quando: 1- contrariar dispositivo da Constituição; 2- declarar inconstitucionalidade de tratado ou lei federal; 3- julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição” (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=R&id=207>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2016).

⁵ Repercussão Geral: “A Repercussão Geral é um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, (...). O objetivo desta ferramenta é possibilitar que o STF selecione os Recursos Extraordinários que irá analisar, de acordo com critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica. O uso desse filtro recursal resulta numa diminuição do número de processos encaminhados à Suprema Corte. Uma vez constatada a existência de repercussão geral, o STF analisa o mérito da questão e a decisão proveniente dessa análise será aplicada posteriormente pelas instâncias inferiores, em casos idênticos. (...). (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=A&id=451>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2016).

cíficos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor (BRASIL, 2016b, 81).

O RE proposto pelo MPDFT, em 2008, assinalou que a matéria dos projetos urbanísticos com diretrizes especiais somente poderia ser tratada na lei do plano diretor com a devida participação popular (MPDFT, 2008). Alegou o MPDFT que a Lei Complementar nº 710, de 2005, feriu a constituição em seu Art. 182, parágrafos 1º e 2º, que define o plano diretor como o instrumento básico da política urbana e determina que o uso da propriedade urbana deve atender o disposto nessa lei para que cumpra sua função social (BRASIL, 1988). Assim, a citada lei complementar estaria se sobrepondo ao Plano Diretor.

Ainda que a situação dos condomínios fechados seja um tema contestado no âmbito do direito urbanístico, essa não foi a questão central do RE. Afirma o texto que a lei complementar distrital, ao conceituar os tais projetos urbanísticos com diretrizes especiais, na verdade regulamenta os condomínios fechados e, com isso, os legitima como figura de parcelamento do solo urbano (MPDFT, 2008). Ao tratar desse assunto, no entendimento do MPDFT, a lei questionada fere novamente os preceitos do plano diretor por editar lei específica fora do diploma legal que trata da política urbana distrital e, por conseguinte, viola o Art. 182 da Constituição Federal de 1988.

A Lei Complementar Distrital nº 710, de 2005, define, no §1º do Art. 1º, que os projetos urbanísticos com diretrizes especiais para unidades autônomas são integrados por unidades autônomas e áreas comuns condominiais nos termos da Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 (DISTRITO FEDERAL, 2005).

Sobre a relação entre os projetos urbanísticos com diretrizes especiais e a Lei Federal nº 4.591, de 1964, conhecida como “lei dos condomínios de edificações” – tais como os prédios de apartamentos –, cabe destacar parte do relatório do Ministro Teori Zavaski, relator do julgamento do RE: a lei distrital propõe uma forma diferenciada de parcelamento de lotes particulares fechados e trata, dentre outros aspectos, de parâmetros urbanísticos a serem respeitados. Argumenta o ministro que os projetos em questão se aproximam da figura do loteamento prevista na Lei Federal nº 6.766, de 1979, mas que deles se diferenciam por dois motivos: 1) possibilidade de fechamento e limitação de acesso; 2) transferência dos ônus de manutenção e conservação aos moradores. Tal iniciativa da lei distri-

tal é justificada pela necessidade de se regulamentar a modalidade dos condomínios fechados, frequentes no território, efetivados de maneira irregular e à margem do controle da administração pública competente (BRASIL, 2016a).

Relativamente à questão que discute se a modalidade de loteamentos e condomínios fechados, para ser legítima, deveria estar prevista na legislação federal que trata do parcelamento do solo urbano, o ministro Dias Tóffoli demonstrou cautela quanto à abordagem do tema dos condomínios fechados e sua relação com o loteamento regulamentado pela Lei Federal nº 6.766, de 1979:

Reitero ser necessária extrema cautela na fixação de parâmetros de repercussão geral sobre a questão relativa a loteamentos ou parcelamentos do solo urbano com base em lei específica do Distrito Federal, sobretudo quando se tem por ponto de partida apenas e tão somente aquilo que a Constituição diz a respeito da necessidade de haver plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes. (BRASIL, 2016a, 50).

Sobre a relação desses empreendimentos com o loteamento previsto na lei acima citada, a literatura apresenta o entendimento de que, embora eles se assemelhem àqueles regulamentados pela lei em questão, as modalidades se diferenciam tanto “no seu regime como nos seus efeitos e resultados” (SILVA, 2012, 344). O autor afirma que esses condomínios fechados, ainda que sejam um modelo de urbanização, não constituem parcelamento do solo, uma vez que são concebidos sob a forma condominial. Defende o estudioso que, apesar da subdivisão em unidades privativas e de uso comum, o terreno não perde sua individualidade, como ocorre na figura do loteamento (SILVA, 2012).

Apesar da preocupação com a relação entre modalidades de parcelamento do solo urbano, Tóffoli concorda que o tema dos condomínios fechados deva ser tratado na esfera local da administração pública. Justifica que há pertinência para que a direção da política urbana tenha sido atribuída aos municípios, já que essas questões são de interesse local e é nos municípios que se manifestam os efeitos da política de ordenamento e expansão da cidade. Portanto, a administração municipal teria maior domínio sobre tais questões (BRASIL, 2016a).

A ponderação do ministro coaduna-se com a afirmação de Meireles (2015) sobre os loteamentos fechados na obra “Direito Municipal Brasileiro”: “Para esses lo-

teamentos não há, ainda, legislação superior específica que oriente sua formação, mas nada impede que os Municípios editem normas urbanísticas locais adequadas a essas urbanizações” (MEIRELES, 2015, 561).

Quanto à atribuição de legislar sobre temas de interesse local, Silva (2012, 63) afirma que “as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica”. Para o autor, a União e os Estados devem reconhecer a delegação de competência dada pela Constituição Federal. Entretanto, ressalta que a administração municipal deve observar as diretrizes gerais definidas na legislação estadual e federal (SILVA, 2012).

As diretrizes gerais da política urbana nacional estão contidas na Lei Federal nº 10.257, de 2011, Estatuto da Cidade, que define as exigências a serem cumpridas para elaboração e revisão dos planos diretores, instrumento básico da política urbana municipal para os municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes das regiões metropolitanas (BRASIL, 2001). No campo do parcelamento do solo, a regra geral é estabelecida pela Lei Federal nº 6.766, de 1979, e, portanto, os regulamentos estaduais e municipais devem estar embasados nesse diploma legal.

A tese de repercussão geral ratifica o disposto no inciso VIII do Art. 30 da Constituição Federal de 1988 e vai ao encontro dos ensinamentos de Meireles (2015) e Silva (2012). No que diz respeito ao fato de “legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (BRASIL, 2016a, 81), a decisão deixa claro que a regulamentação de novos modos de parcelamento do solo por meio de leis municipais específicas devem estar em consonância com as diretrizes da política urbana municipal. Essa decisão reforça a tese de que as normas da política urbana não se esgotam nas leis gerais – Lei Federal nº 6.766, de 1979, e nº 10.257, de 2001 – e nem mesmo no Plano Diretor. Há, consequentemente, necessidade de se editar regulamentos para temas específicos da gestão da cidade.

Apesar de ser clara quanto à atribuição delegada aos municípios, a tese de repercussão geral, seguindo a cautela requerida pelo Ministro Dias Tóffoli, não trata do tema “condomínios fechados como figura de ocupação do solo”. Dessa forma, como será a aplicação dessa tese nas instâncias inferiores? Os estados e municípios se aterão apenas à subordinação de leis es-

pecíficas ao plano diretor ou se basearão no modelo da lei distrital para editar regulamentos semelhantes?

A controvérsia entre legalidade e ilegalidade dos condomínios fechados confirma o descompasso entre a ordem jurídica e o processo de urbanização. Primeiro acontece o fato e, só depois, vem o regulamento (ALFONSIN; FERNANDES, 2006). Em entrevista concedida em 2007, Edésio Fernandes destacou a necessidade de não se negar a existência das modalidades de parcelamentos fechados (BARBOSA, 2008). Apesar das críticas a esse tipo de ocupação, especialmente pelo tipo de cidade fragmentada que ela produz, o entrevistado defendeu a necessidade de encontrar soluções urbanísticas, jurídicas e ambientais para essa figura já consolidada.

O cenário da publicação da tese de repercussão geral se aproxima do que ocorreu com a Lei Federal 6.766, de 1979, concebida ao mesmo tempo em que parcelamentos do solo irregulares e clandestinos já eram realidade nas grandes cidades brasileiras. O processo de urbanização no Brasil, conforme discutido por Campos Filho (1992) e Kowarick (1979), juntamente com as razões apontadas por Maricato (2001), resultou em inúmeros parcelamentos do solo implantados nas periferias das grandes cidades, dando início à expansão urbana com formas dispersas, criando núcleos isolados das regiões centrais dotadas de infraestrutura.

Cabe acentuar que o PDDI RMBH, dentre as ações para o planejamento territorial, apontou a necessidade de se instituir a figura do condomínio urbanístico – nos termos estabelecidos pelo Projeto de Lei (PL) 3.057, de 2000, que propõe a revisão da Lei Federal 6.766, de 1979 – como alternativa para a regulação dos condomínios fechados que se proliferam no espaço da metrópole (MINAS GERAIS, 2011).

Caso a legislação federal não tenha regulamentado a figura dos condomínios fechados por serem esses promotores de espaços de segregação, fragmentação e dispersão da cidade pela descontinuidade da malha urbana, indaga-se, por fim: como serão tratados esses impactos caso a regulamentação desses empreendimentos por leis municipais passe a ser regra?

Desafios para regulamentação na RMBH

A dinâmica de produção do espaço da RMBH vem sendo detalhadamente estudada, sobretudo a partir do ano de 2009, em virtude da elaboração do já citado PDDI.

Magalhães et al destacam, ainda, que os municípios historicamente ocupados por loteamentos fechados, como os já citados, tendem a evitar os empreendimentos direcionados às classes de baixa renda:

Indica-se assim uma perspectiva de continuação do processo histórico de periferação de baixa renda nas localidades de menor acesso à infraestrutura, com a novidade das áreas periféricas de maior proximidade de “amenidades ambientais” se tornarem foco da periferação de alta renda na forma de baixa densidade dos condomínios fechados e chacreamentos. Deste modo, cria-se um anel periférico com características de alta renda e baixa densidade ocupacional, concentrado principalmente no eixo sul, mas com uma tendência de se estender também a nordeste entre Lagoa Santa e a Serra do Cipó e pontualmente em algumas outras áreas da RMBH (MAGALHÃES et al, 2011, 34).

Cabe também realçar a proliferação dos parcelamentos em módulos rurais, implantados nas zonas rurais dos municípios, que se convertem em condomínios fechados e encontram entraves para sua regularização, uma vez que os empreendimentos com a finalidade urbana somente são permitidos nas zonas urbanas e de expansão urbana. Essas situações foram também pontuadas no PDDI RMBH (MINAS GERAIS, 2011).

A medida indicada para incorporar os condomínios fechados a uma lei específica foi a regulamentação do condomínio urbanístico já prevista no Projeto de Lei 3.057, de 2000. Entretanto, há que se considerar as várias iniciativas de normatização por parte dos municípios, especialmente aqueles atrativos ou que pretendem atrair a instalação desses empreendimentos.

No caso do município de Lagoa Santa – cuja urbanização por condomínios fechados foi impulsionada em virtude da instalação do Centro Administrativo do Governo do Estado de Minas Gerais no vetor norte da RMBH, aliada à mobilidade garantida pela Rodovia MG 010, via de acesso ao Aeroporto Internacional Tancredo Neves em Confins –, a Lei Municipal nº 2.759, de 2007, lei de parcelamento do solo, dispõe sobre a regularização e autorização de implantação de loteamentos fechados (LAGOA SANTA, 2007).

O loteamento fechado, de acordo com a definição dada pela lei de parcelamento do solo de Lagoa Santa, consiste em um loteamento aprovado que segue o disposto na Lei Federal 6.766, de 1979, em que o empreendedor tem a intenção de cercar ou murar a área, além de instalar dispositivos de controle para acessá-la. O projeto proposto recebe as diretrizes básicas municipais e metropolitanas, nas quais são traçadas as condições para a aprovação do loteamento, pre-

vê as áreas públicas necessárias e é analisado pelos órgãos municipais e estaduais competentes. Estando em conformidade com os regulamentos vigentes, recebe a anuência prévia da Agência de Desenvolvimento da RMBH (Agência RMBH) e, finalmente, está em condições de ser aprovado pelo município.

Após cumprir o rito de aprovação estabelecido pela Lei Federal nº 6.766, de 1979, endossado pelo Decreto Estadual nº 44.646, de 2007, instrumento que disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado de Minas Gerais para projetos de parcelamento de solo, o fechamento do loteamento é analisado à luz da legislação municipal, Lei nº 2.759, de 2007, e viabilizado por meio do instrumento da concessão onerosa de uso das áreas públicas existentes no interior do perímetro a ser fechado, dentre as quais estão as vias públicas.

No documento de diretrizes básicas, expedido pelo município, são analisadas e definidas as condições a serem atendidas para a elaboração do projeto urbanístico e posterior implantação e fechamento do empreendimento. O texto da lei municipal prevê as seguintes condicionantes para que o pedido de loteamento fechado seja deferido:

1. Aprovação de Relatório de Impacto de Circulação (RIC) e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), nos termos do Plano Diretor vigente, nos quais deverão estar previstas as adaptações necessárias para a mitigação dos impactos pelo fechamento – se for o caso;
2. Não poderão ser incluídas no perímetro a ser fechado vias estruturais e coletoras que interliguem duas vias do sistema viário existente. No caso de loteamento a ser fechado, se interligado a um bairro existente, essa regra poderá ser desconsiderada a critério dos órgãos municipais de obras públicas e trânsito – que deverão demonstrar que o fechamento do loteamento não prejudicará a circulação nas vias principais do bairro existente;
3. O loteamento a ser fechado não poderá ter área superior a 350.000,00m². Empreendimentos com área superior a essa podem ser permitidos somente mediante parecer favorável dos respectivos RIC e EIV.

Conforme já mencionado, o PDDI RMBH propõe a instituição do condomínio urbanístico previsto no PL 3.057, de 2000, como forma de regulamentar os condomínios fechados na região metropolitana. Para isso, define que os empreendimentos deverão atender as seguintes diretrizes:

- área máxima compatível com as características da estrutura urbana e a existência de áreas confinadas, segundo parecer favorável do órgão competente;
- não obstaculização da continuidade do sistema viário público existente ou projetado;
- não formação de enclaves pela somatória de vários condomínios contínuos, superando a área máxima definida para um condomínio;
- obrigatoriedade de destinação de percentual de área para uso público, excluído sistema viário, podendo o mesmo ser substituído por doação ao Fundo Metropolitano, mediante aprovação dos órgãos competentes, sendo que para empreendimentos de interesse social implantados em ZEIS, o percentual poderá ser diferenciado, a partir da definição em lei específica;
- obrigatoriedade de localização das áreas de uso público na parte externa ao perímetro de acesso controlado;
- garantia de previsão de lotes destinados a usos não residenciais voltados para via pública, em área externa ao perímetro de acesso controlado nos casos de condomínios de grande porte;
- garantia, em áreas de paisagem excepcional, de se conferir transparência dos elementos de cercamento da área de acesso controlado;
- atribuição aos condôminos da responsabilidade pela manutenção da infra-estrutura básica;
- obrigatoriedade dos respectivos projetos serem submetidos a licenciamento urbanístico ambiental integrado (MINAS GERAIS, 2011, 277, V1).

Considerando-se as diretrizes definidas para uma futura proposta de regulamentação dos condomínios fechados por parte do órgão metropolitano de planejamento, observa-se que os parâmetros relacionados vão além daqueles praticados nos empreendimentos já consolidados. Nesse sentido, vê-se que um dos desafios para se incorporar esses empreendimentos à legislação poderá ser o embate entre as medidas que garantam a qualidade de vida urbana e as aspirações do mercado imobiliário.

A partir do caso de Lagoa Santa, confirma-se que iniciativas municipais de regulamentação dos condomínios fechados podem estar distantes das diretrizes traçadas pelo PDDI RMBH. Apesar de se reconhecer a autonomia dada aos municípios pela Constituição Federal de 1988 para o trato com a política urbana, há que se considerar a necessária intervenção dos órgãos estaduais de planejamento nas regiões metropolitanas, necessidade essa reforçada pela publicação do Estatuto da Metrôpole – Lei Federal 13.089, de 2015 (BRASIL, 2015).

Embora essa última lei legitime a esfera de ação da intervenção estadual na política urbana de municípios integrantes das regiões metropolitanas, a tese de repercussão geral adotada em 2016 ratifica a competência municipal para legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano. O fato de essa tese se dar com base em caso de iniciativa de regulamentação de ocupações, sob a forma de condomínios fechados, ampara as leis municipais editadas para regulamentar esses empreendimentos. Adicionalmente, pode impulsionar novas iniciativas locais, caso a implementação das diretrizes do PDDI, por meio da aprovação de lei estadual, demande tempo incompatível com a ação da iniciativa privada. Novamente, estaremos diante do descompasso entre a edição de normas e a situação real consolidada.

Considerações finais

Conforme se verifica a partir do caso de Lagoa Santa, a ausência de regulamentação na legislação federal para uma modalidade de parcelamento do solo que tanto se repete na RMBH, assim como em outros municípios brasileiros, contribui para a existência e proliferação desordenada de loteamentos fechados, além de incentivar a edição de normas municipais que apenas instituem uma nova figura legal sem, no entanto, estabelecer critérios de prevenção dos impactos por ela gerados.

A situação ora apresentada mostra que não é suficiente conceber os condomínios fechados como figura que se enquadre nas normas e ritos da legislação federal em apenas uma parte do processo ou que se molde aos interesses do mercado imobiliário. Caso essa modalidade de parcelamento seja assumida como uma forma de expansão – e tem sido –, devem-se prever as medidas necessárias para que sejam concebidas de forma a integrar a malha urbana. Tais medidas são expressas nas diretrizes formuladas no PDDI RMBH.

A tese de repercussão geral adotada pelo STF, resultante de julgamento de recurso extraordinário que debateu a constitucionalidade de lei que dispõe sobre tipo de ocupação do solo em condomínios fechados, apresenta-se como movimento recente para o reconhecimento desse tipo de empreendimento na legislação urbanística. Entretanto, cabe resguardar as ressalvas levantadas pelos ministros, especialmente quanto à necessidade de se prever essa figura na lei que trata do parcelamento do solo. Tal demanda pode ser atendida com a aprovação do PL 3.057, de 2000, que trata da revisão da Lei Federal nº 6.766, de 1979.

Destaca-se, por fim, que a proposta de regulamentação dos condomínios fechados – em virtude do lapso temporal entre a ação e a situação real – encontrará um cenário consolidado e enfrentará o risco de se tornar um instrumento de ratificação do que tem sido praticado devido à dificuldade de rompimento com o modelo atual habituado à submissão às normas municipais, geralmente moldadas às demandas geradas por esses empreendimentos.

Referências

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs). *Direito Urbanístico: Estudos brasileiros e internacionais*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BARBOSA, Daniela B. L. Do medo da violência à “condominiarização” das cidades brasileiras: sobre as conseqüências sócio-espaciais da modificação da legislação federal de parcelamento do solo urbano. 2008. 253f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm > Acesso em 18 de outubro de 2015.

BRASIL. Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4591.htm>. Acesso em: 10 de março de 2016.

BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. . Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm Acesso em: 15 de setembro de 2015.

BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 10 de março de 2016.

BRASIL. Lei Federal 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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm >. Acesso em 02 de maio de 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inteiro Teor do Acórdão – RECURSO EXTRAORDINÁRIO 607.940 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>>. Acesso em: 09 de março de 2016. (a)

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Diário da Justiça Eletrônico, nº 36, Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/geral/verPdfPaginado.asp?id=10360112&tipo=DJ&descricao=DJE%20N%BA%2036%20-%2025/02/2016>>. Acesso em: 09 de março de 2016. (b)

CAMPOS FILHO, Cândido M. Cidades brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil? 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 710, de 06 de setembro de 2005. Dispõe sobre os Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas e dá outras providências. Disponível em: < <http://legislacao.cl.df.gov.br/Legislacao/consultaTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR-114637!buscarTextoLeiParaNormaJuridicaNJUR.action>>. Acesso em: 04 de março de 2016.

HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec. 1980.

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGOA SANTA. Lei nº 2.759, de 28 de dezembro de 2007. Estabelece normas para o parcelamento do solo para fins urbanos no Município de Lagoa Santa, dispõe sobre a regularização e autorização de implantação de loteamento fechado no âmbito do município, regulamenta o artigo 86, inciso III, letra f, da Lei nº 2.633/2006 (Plano Diretor do Município de Lagoa Santa) e dá outras providências. <<http://www.rmbh.org.br/pt-br/repositorio/municipios/lagoa-santa/plano-diretor-de-lagoa-santa-lei-2633>>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

MAGALHÃES, Felipe. N. C; TONUCCI FILHO, João. B. M; SILVA, Harley. "Valorização imobiliária e produção do espaço: novas frentes na RMBH" In: MENDONÇA, Jupira. G; COSTA, Heloisa. S. M (Orgs). *Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*, 17-40. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 14ª ed., 2015.

MINAS GERAIS. DECRETO Nº 44.646, DE 31 DE OUTUBRO DE 2007. Disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios. Disponível em: <http://www.urbano.mg.gov.br/images/documentos/MUNICIPIOS/planejamentoeinfraestruturaurbana/anuenciaprevia/dec_44646_nr_dec_44768.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. Plano diretor de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Belo Horizonte PDDI – RMBH. Relatório de Definição das Propostas de Políticas Setoriais, Projetos e Investimentos Prioritários. Belo Horizonte: 2011, 1538p. Disponível em: <<http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>>. Acesso em: 15 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. Texto integral do recurso extraordinário da ação direta de inconstitucionalidade N.º 2007.00.2.006486-7. Disponível em: http://www.mpdft.mp.br/search?client=sisrec-internet&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=sisrec-internet&ie=UTF-8&site=sisrec-internet&access=p&proxycustom=%3CHOME/%3E&exibeCache=cache:x47QVvLXtL0J:www.mpdft.mp.br/idx/sisrec/PUB/?id=081900331820721+RE+607940&numeroMPDFT=081900331820721. Acesso em: 05 de março de 2016.

MONTE-MÓR, Roberto L. de Melo. *O que é o urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006. 11p.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo, Ed. Malheiros, 7ª ed, 2012.