

**Qualidade dos espaços públicos em parcelamentos do solo
implementados em parcerias**

Quality of public spaces in land subdivisions implemented in partnerships

Calidad de los espacios públicos en parcelaciones de la tierra implementadas en alianzas

Isabela Oliveira Pereira

Mestranda, UnB, Brasil
Isabela.pereira@aluno.unb.br

Maria do Carmo de Lima Bezerra

Professora Doutora, UnB, Brasil
macarmo@unb.br

RESUMO

O artigo realiza um estudo sobre a regulamentação urbana voltada a definir a qualidade de espaços públicos urbanos para promover a qualidade de vida urbana. O instrumento urbanístico analisado é a lei de parcelamento do solo urbano e suas várias alterações ocorridas ao longo dos anos, desde 1979. Se concentra para análise nas alterações recentes procedidas pela Lei nº 13.465/17, que introduz as modalidades de parcelamento: loteamento com acesso controlado e condomínio de lotes, referentes à gestão do espaço público por agentes privados. O objetivo é avaliar se os requisitos urbanísticos exigidos a nível local para essas modalidades de parcelamento têm contribuído para melhores espaços urbanos e para uma gestão que garanta as manutenções adequadas. Como método, se utiliza de uma análise comparativa da Lei nº 6.766/79 e das diversas alterações ocorridas, no que tange os requisitos urbanísticos para a constituição dos espaços públicos e para sua gestão, verificando o papel do governo federal e dos governos locais no tema. A partir dessa análise, realiza um estudo empírico do empreendimento 'Cidade Urbítá', a ser implantado em Brasília/DF, quanto à possibilidade de que resulte em espaços públicos dinâmicos. Como contribuição, destacam-se recomendações a serem adotadas pelos municípios quando da elaboração da regulamentação municipal em favor de espaços públicos promotores da vida urbana mais dinâmica.

PALAVRAS-CHAVE: Autogestão, Loteamento de acesso controlado, Condomínio de lotes.

ABSTRACT

The paper conducts a study on urban regulation aimed at defining the quality of urban public spaces to promote the quality of urban life. The analyzed urban instrument is the land subdivision law and its various changes that have occurred over the years, since 1979. It focuses for analysis on the recent changes carried out by Law nº 13.465/17, which introduces the land subdivision modalities: controlled access allotments and condominium of lots, related to the management of public space by private agents. The objective is to assess whether the urban requirements demanded at the local level for these subdivision modalities have contributed to better urban spaces and to a management that guarantees adequate maintenance. As a method, it uses a comparative analysis of Law nº 6.766/79 and the various changes that have occurred, regarding the urban requirements for the constitution of public spaces and their management, verifying the role of the federal government and local governments in the theme. Based on this analysis, it carries out an empirical study of the project 'Cidade Urbítá', to be implemented in Brasília/DF, regarding the possibility that it will result in dynamic public spaces. As a contribution, recommendations are highlighted to be adopted by municipalities when preparing municipal regulations in favor of public spaces that promote more dynamic urban life.

KEYWORDS: Self-governing, Controlled access allotments, Condominium of lots.

RESUMEN

El artículo realiza un estudio sobre la regulación urbana con el objetivo de definir la calidad de los espacios públicos urbanos para promover la calidad de vida urbana. El instrumento urbanístico analizado es la ley de parcelación de la tierra urbana y sus diversas modificaciones ocurridas a lo largo de los años, desde 1979. Se enfoca para el análisis en las recientes modificaciones realizadas por la Ley nº 13.465/17, que introduce modalidades de parcelación: lotificación con acceso controlado y condominio de lotes, relacionados a la gestión del espacio público por parte de agentes privados. El objetivo es evaluar si los requerimientos urbanísticos exigidos a nivel local para estas modalidades de parcelación han contribuido a mejores espacios urbanos y a una gestión que garantice un adecuado mantenimiento. Utiliza como método un análisis comparativo de la Ley Nº 6.766/79 y de los diversos cambios ocurridos, en cuanto a los requisitos urbanísticos para la constitución de los espacios públicos y su gestión, verificando el papel del gobierno federal y de los gobiernos locales en la tema. Con base en este análisis, realiza un estudio empírico del proyecto 'Cidade Urbítá', a ser implementado en Brasilia/DF, en cuanto a la posibilidad de que resulte en espacios públicos dinámicos. Como contribución, se destacan recomendaciones a ser adoptadas por los municipios al momento de regular a favor de espacios públicos que promuevan una vida urbana más dinámica.

PALABRAS CLAVE: Autogestión, Lotificación de acceso controlado, Condominio de lotes.

1 INTRODUÇÃO

As ruas, praças, largos, parques, jardins, etc. têm expressão marcante no dinamismo urbano. Bem planejados e geridos, atraem pessoas a permanecer e a se deslocar, promovem o uso dos meios de transporte amigáveis ao ambiente – o coletivo e o ativo –, o que contribui para a redução de emissões, ao tempo que trazem efeitos positivos à saúde de quem opta por caminhar ou pedalar para se locomover. Somam-se a isso os benefícios econômicos atribuídos a ruas e espaços públicos dinâmicos, como a ampliação do movimento no comércio e a valorização imobiliária dos espaços adjacentes.

Os múltiplos benefícios associados à qualidade dos espaços públicos deveriam ser capazes de tornar as iniciativas de intervenções para a promoção da qualidade desses espaços de interesse de todo o conjunto da sociedade, não apenas da administração pública. Embora a atribuição de ordenar o território urbano, conforme definição constitucional, seja municipal, os diferentes agentes da sociedade, sejam as associações de moradores, empresas, cidadãos e diversos autores (MALERONKA, 2010; COTA, 2010) dedicados ao tema entendem que projetos urbanos podem ser, de maneira pragmática, objeto de ação tanto pública como privada.

As parcerias entre os setores sociais¹ que se voltam na promoção da qualidade do espaço público são estruturadas em variados instrumentos do direito urbanístico que propiciam relações de troca de benefícios e ônus entre os parceiros. O conhecimento desses mecanismos é fundamental para a estruturação da regulamentação que conduz a atuação dos parceiros privados. Ao mesmo tempo, para que a projeção e a gestão dos espaços públicos alcancem o dinamismo urbano, se faz necessário, além das possibilidades de estruturação de parcerias, conhecer os elementos configuracionais que promovem dinamismo urbano.

Aqui, no sentido de apontar a relevância das características configuracionais dos espaços públicos, se remete ao clássico livro de Jane Jacobs 'Morte e vida e de grandes cidades' (JACOBS, 2007), onde ela destaca que

(...) o planejamento de bairros deve almejar as seguintes metas: (1) fomentar ruas vivas e atraentes; (2) fazer com que o tecido dessas ruas apresente continuidade ao longo do distrito/área que possua o tamanho e o poder necessário para constituir uma sub-cidade em potencial; (3) fazer com que parques, praças e edifícios públicos apresentem integração ao tecido das ruas e (4) enfatizar a identidade funcional de áreas suficientemente extensas para funcionar como distritos." (JACOBS, 2007, p. 94)

Dentre os instrumentos urbanísticos, poucos tratam da normatização dos espaços públicos, sendo a maior parte voltada ao regramento de lotes, cujo uso predominante se dá de forma privada. O parcelamento do solo é o instrumento que tem como objeto o procedimento em que se dá o início da produção de novas áreas urbanizadas, sendo capaz de induzir a qualidade na expansão da urbanização em sua concepção (LEONELLI, 2010). Sua organização e a forma de gestão dos espaços públicos dele resultantes, seja ela pública ou privada, tem também efeitos sob a qualidade desses espaços urbanos.

Nesse sentido, o artigo pretende realizar um estudo da regulamentação do parcelamento do solo e dos modelos de gestão possíveis para loteamentos de acordo com a alteração da Lei nº 6.766/79, ou seja, aqueles promovidos pela Lei nº 13.465/2017: loteamento

¹ Aqui nos referimos a parcerias entre os setores sociais como parcerias dos setores público, privado e do terceiro setor, dentro da terminologia sociológica.

com acesso controlado e condomínio de lotes. Essa discussão pode elucidar os limites e potencialidades de cada um na promoção da qualidade dos espaços públicos, seja por meio da gestão pública ou privada. Com isso, pretende-se avaliar um caso de parcelamento em relação à suficiência da regulamentação local para garantir que as definições de projeto e de gestão adotadas resultem em espaços públicos de qualidade.

2 METODOLOGIA

A qualidade dos espaços públicos nas cidades brasileiras não decorre da aplicação da lei de parcelamento que vigora desde 1979, pois é sabido que um percentual que ultrapassa os 50%, em média, das estruturas urbanas, ocorre de forma irregular. Assim, o que se discutirá aqui se refere à fração da cidade que é objeto de parcelamento regular, onde os espaços públicos, ao terem os parcelamentos registrados em cartório, passam para a administração do poder público. Quais os requisitos exigidos para a elaboração dos parcelamentos e para a gestão dos espaços, de modo que resultem em espaços públicos de qualidade, e como estes são geridos e mantidos ao longo do tempo? Esse será o foco do trabalho.

Nesse sentido, o método utilizado foi a análise da legislação de parcelamento como anterior à Lei nº 13.465/2017 para identificar os dois aspectos tratados acima: requisitos urbanísticos estabelecidos e sistemas de gestão de espaços públicos. A partir dessa análise, são compostos quadros que identificam o que já foi disciplinado nas disposições legais e quais as lacunas ainda existentes.

3 PARCELAMENTO DO SOLO: ASPECTOS LEGAIS, TIPOLOGIAS E REQUISITOS URBANÍSTICOS PARA QUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

O processo de subdivisão do solo urbano é regido pela Lei Federal nº 6.766/79, que trata do parcelamento do solo urbano, abordando tanto aspectos urbanísticos e administrativos, como também, penais, civis e de registro civil (LEONELLI, 2010). Apesar do tempo transcorrido (43 anos), ainda hoje a sua implementação se constitui um desafio, em que pese terem ocorrido alterações para ajustes a novas demandas urbanas. Em termo genéricos, para se tornar um lote urbano, conforme a legislação brasileira, é preciso que a terra passe pelo processo de parcelamento do solo e, assim, se torne dotada de infraestrutura e de espaços públicos que, dentre outras, tem a função de lhe dar acesso. O que significa que o projeto de parcelamento trata, portanto, do regramento das áreas públicas e privadas a serem criadas nos espaços urbanos projetados (áreas de expansão urbana definidas pelo perímetro urbano).

De acordo com a Lei nº 6.766/79 e suas alterações, o processo de elaboração do projeto e a execução do parcelamento do solo são de competência integral do empreendedor, em geral, um agente privado, que deve seguir as orientações do Plano Diretor, do zoneamento de uso e ocupação do solo, da lei de parcelamento federal e municipal e as demais diretrizes de planejamento indicadas pela administração pública. Sendo o parcelamento do solo a efetiva construção da cidade, nota-se o importante papel que o setor privado (detentor da terra) exerce na produção urbana e a necessidade de que o regramento estabelecido pelo setor público seja suficientemente robusto e capaz de conduzir sua atividade.

Como acima referido, o município pode e deve definir sua própria lei de parcelamento a partir do que estabelece a lei federal, mas aqui serão discutidos os regramentos gerais dispostos pela união com foco no tratamento dos espaços públicos.

A lei contém normatizações básicas a serem observadas no projeto urbano, ou seja, no procedimento de subdivisão de glebas em lotes destinados à edificação, na determinação da infraestrutura básica necessária para atender aos imóveis criados, nas possíveis formas de uso das frações urbanas (áreas residenciais, instrucionais etc.). Nessa linha, apresenta dispositivos distribuídos em 10 capítulos. No Capítulo I, são apresentadas definições, dentre elas, a de lote (Art. 2º, § 4º), que já incorpora a infraestrutura básica como um componente necessário com efeitos na condição do espaço público e, como se verá, inclui 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).

Lei nº 6.766, Art. 2º (...)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (BRASIL, 1979)

Define ainda as tipologias de parcelamento do solo - loteamento ou desmembramento -, sendo o loteamento a subdivisão de glebas em lotes, com a abertura de novas vias de circulação e logradouros públicos ou com a modificação das vias existentes; e o desmembramento, que se trata da subdivisão em lotes quando há o aproveitamento do sistema viário existente, não trazendo alterações a esses espaços públicos. Soma-se a isso, as determinações das áreas em que o parcelamento não é permitido devido aos riscos que apresentam à população e ao meio ambiente.

A estrutura da lei está assim disposta: os Capítulos II, III e IV tratam propriamente dos requisitos urbanísticos e de projeto para o parcelamento. O Capítulo V aborda o procedimento para a aprovação de projetos de parcelamento, enquanto o Capítulo VI se volta às disposições que disciplinam seu subseqüente registro. Posteriormente, o Capítulo VII dispõe sobre os contratos que conferem direitos a terceiros sobre os lotes resultantes dos parcelamentos aprovados e, finalmente, os Capítulos VIII, IX e X apresentam disposições gerais, penais e finais, abordando, entre outros temas, as penalidades para comportamentos em desacordo com as determinações legais. É, portanto, nos capítulos iniciais que se concentram as normas que tangem os espaços públicos das ruas e espaços livres contíguos, os quais se propõe examinar.

Analisando os Capítulos I e II nos Art. 3º a 7º, se identifica alguns requisitos urbanísticos para o parcelamento, em especial, no que toca aos espaços públicos. A princípio, observa-se que esses requisitos são pouco específicos. Expressam a intenção de promover a integração viária, a adequação topográfica e a oferta de espaços públicos proporcionais à densidade de ocupação prevista; incluem a exigência de que seja apresentado o desenho do sistema viário com indicação da respectiva hierarquia, das dimensões lineares e angulares do projeto, com raios, cordas, arcos, pontos de tangência e ângulos centrais das vias, perfis longitudinais e transversais de todas as vias de circulação e de praças, e a indicação dos marcos de alinhamento e nivelamento localizados nos ângulos de curvas e vias projetadas (Art. 9º, § 1º, II a V).

Cabe observar que esses requisitos de desenho se referem à representação técnica do projeto, e não abrangem exigências que orientem a concepção de desenho que propicie o alcance aos atributos de qualidade.

O tema parece não ter sensibilizado o poder público nem a sociedade, pois, como se vê no Quadro 1, os ajustes procedidos ao longo dos anos pelas leis nº 9.785/99, 10.932/04, 11.445/07, 13.465/17, 13.913/19 e 14.285/21, que alteraram a lei original em aspectos afetos aos espaços de uso comum não se voltam a aspectos configuracionais que, com efeito, poderiam promover espaços públicos dinâmicos.

Quadro 1 – Alterações afetas aos espaços de uso comum aprovadas desde 1979 e ainda mantidas na L 6.766/79

Lei	Alterações à L 6.766/79 afetas aos espaços de uso comum
L 9.785/99	<ul style="list-style-type: none">Define lote como terreno servido por infraestrutura básica, devendo atender aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal; e define a infraestrutura básica mínima dos parcelamentos situados em ZHIS: vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (Art. 2º, § 4º e § 6º);Estabelece que os espaços públicos serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal; e determina a competência dos municípios de definir os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo (Art. 4º, I e § 4º)
L 10.932/04	<ul style="list-style-type: none">Abre a possibilidade de se exigir a reserva de faixa não edificável vinculada a dutovias (Art. 4º, §3º).
L 11.445/07	<ul style="list-style-type: none">Determina que a infraestrutura básica é constituída por equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. (Art. 2º, §5º)
L 13.465/17	<ul style="list-style-type: none">Dispõe sobre os institutos dos condomínios de lotes e loteamentos de acesso controlado, definindo-os (Art. 2º, §7º e §8º);Estabelece possibilidades de instituição de limitações administrativas e direitos reais sobre espaço privado para atender a interesses sociais (Art. 4º, §4º);Dispõe sobre as atividades relacionadas à gestão do espaço público, realizadas por entes privados, vinculando-as à atividade de administração de imóveis (Art. 36-A)
L 13.913/19	<ul style="list-style-type: none">Dispõe sobre largura mínima da faixa de domínio público de rodovias. (Art. 4º, III)
L 14.285/21	<ul style="list-style-type: none">Dispõe sobre largura mínima de faixa de domínio público de ferrovias e sobre as faixas não edificáveis ao longo de das águas correntes e dormentes (Art. 4º, III-A e III-B)

Fonte: elaboração própria.

A lei sugere que requisitos mais específicos sejam definidos em diretrizes municipais. No entanto, uma avaliação geral das normas municipais indica que poucas definem requisitos que tenham efeito na qualidade dos espaços públicos complementando a disciplina do parcelamento do solo.

Do que foi discutido sobre a lei de parcelamento em relação aos requisitos que promovam espaços públicos mais dinâmicos se pode dizer que: (i) existem disposições vagas que expressam a intenção de promover a integração viária, a adequação topográfica e a oferta de espaços públicos proporcionais à densidade de ocupação prevista; (ii) existem disposições gerais sobre áreas em que a urbanização não é permitida, por colocarem em risco a segurança da população ou as que estão sob domínio da legislação ambiental; (iii) existem definições sobre

a infraestrutura básica dos parcelamentos (escoamento de águas pluviais, abastecimento de água, esgotamento sanitário, vias de circulação, energia elétrica e iluminação pública); (iv) não existem requisitos mínimos de configuração dos espaços (as definições se restringem à forma de apresentação dos desenhos técnicos que integram o projeto urbanístico de parcelamento e não tratam da sua configuração).

O que existia de caráter impositivo quanto a taxas e áreas mínimas de espaços públicos foi retirado da norma federal e deixado para definição dos municípios, seja em leis ou em diretrizes a serem fornecidas ao empreendedor. Talvez a mais relevante alteração tenha ocorrido com a introdução da possibilidade dos espaços públicos serem gerenciados pelos empreendedores e/ou proprietários, tema que será aqui tratado com mais detalhes.

Assim, as alterações tornaram as exigências a nível federal mais gerais, ao mesmo tempo que transferia para os municípios a responsabilidade pela qualidade dos espaços urbanos. Isso, como já referido, não tem motivado os municípios a de fato tomar medidas efetivas para alcançá-la. Dessa forma, o que se tem hoje em grande parte dos municípios é a ausência de regulamentação dos espaços públicos quanto a suas características urbanísticas. Em última instância, se fica na pendência do interesse do parcelador privado em promover espaços públicos de qualidade.

No que toca a gestão dos espaços públicos, na legislação original aprovada em 1979, não restava dúvidas de que todos eles, ou seja, tudo que não fazia parte de lotes privados, passaria para gestão do poder público municipal com o registro do parcelamento. Deve-se dizer que a gestão dos espaços públicos tem sido, também, deficitária por parte das municipalidades. Assim, a prestação de serviços aos lotes (água, energia, esgotamento, coleta de resíduos etc.) varia conforme o poder aquisitivo da população local, sendo precária a manutenção de vias e do sistema de drenagem na maior parte das áreas parceladas e, o nível de atendimento, determinado pelo poder de pressão da população moradora.

Diante desse quadro em que nem os serviços básicos de infraestrutura são prestados satisfatoriamente, a qualidade dos espaços públicos se torna uma questão de menor relevância, em que pese a discussão inicial desse trabalho sobre seus benefícios. Será nesse contexto que se destacam aqui as inovações trazidas pelas alterações ocorridas com a publicação da Lei nº 13.465/17. Seus dispositivos, em especial, os parágrafos 7º e 8º do Art. 2º, parágrafo 4º do Art. 4º e o Art. 36-A, transcritos abaixo, fazem menção aos condomínios de lotes e aos loteamentos de acesso controlado. Tais institutos ganham juridicidade, crescendo o espaço para discussões sobre a gestão dos espaços estruturados a partir deles.

Lei nº 6.766/79

Art. 2º(...)

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

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

(...)

Art. 4° (...)

§ 4° No caso de lotes integrantes de condomínio de lotes, poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e da proteção da paisagem urbana, tais como servidões de passagem, usufrutos e restrições à construção de muros.”

(...)

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. (BRASIL, 1979)

Conforme o Parecer nº 1 da comissão que apreciou a Medida Provisória nº 759, posteriormente convertida na Lei nº 13.465/17, a justificativa para a inserção de dispositivos sobre condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado no Projeto de Lei de Conversão PLV n. 12 pode ser resumida da seguinte forma:

Visando incorporar ao ordenamento jurídico um universo de situações fáticas que demandam tratamento específico, introduzimos no PLV, em complementação ao direito real de laje, os institutos do condomínio urbano simples e do condomínio de lotes, além de disposições relativas aos condomínios habitacionais e aos loteamentos com acessos controlados. (BRASIL, 2017b p. 102-103)

Pinto (2017) pondera que, embora tenha sido recentemente introduzido no direito brasileiro, o condomínio de lotes já vinha sendo aceito em diversos municípios sob o nome de ‘condomínio fechado’ ou ‘condomínio horizontal’. Segundo Kern (2019), as figuras do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado sempre foram objeto de intensa polêmica sobre sua admissibilidade, por não haver previsão na legislação nacional. Tratando-se de uma inserção recente no marco legal brasileiro, as diferenças de funcionamento dos institutos e dos modelos de gestão atrelados a eles são, de maneira geral, ainda pouco conhecidas. Resta saber se a prática dessas modalidades de parcelamento irá gerar espaços públicos melhores e mais bem mantidos pelos entes privados, sendo essa a discussão do próximo tópico.

3.1. O parcelamento nos moldes de condomínios de lotes e de loteamentos de acesso controlado

Como referido, as alterações com a introdução de novas modalidades de parcelamentos na legislação brasileira ocorreram com a publicação da Lei nº 13.465/17, que inseriu no Código Civil (Lei nº 10.406/02) a provisão do condomínio de lotes², de cuja explicação está contida no Art. 1.358-A do código - “pode haver, em terrenos, partes designadas de lotes que são propriedade exclusiva e partes que são propriedade comum dos condôminos” (BRASIL, 2002). Até a publicação da Lei nº 13.465/17, as espécies de condomínios admitidas na legislação brasileira eram o condomínio ordinário ou civil, em que o direito de propriedade se subdivide em cotas ou frações ideais, expressas sem delimitação física (com maior aplicação no âmbito rural); e o condomínio edilício (em edifício de apartamentos ou conjunto de casas), em que se conjuga a propriedade exclusiva sobre uma unidade autônoma delimitada e a propriedade comum, expressa por meio frações ideais.

Dessa forma, o condomínio de lotes funciona de maneira semelhante ao condomínio edilício de casas, com a diferença de que, neste último, é necessário que o incorporador projete as edificações a serem construídas (KERN, 2019). Ou seja, enquanto no condomínio edilício de casas a unidade autônoma se constitui pelo terreno e pela construção, no condomínio de lotes, a unidade autônoma corresponde apenas ao lote, sendo o condômino livre para construir conforme sua escolha, desde que respeitadas eventuais restrições impostas e a legislação urbanística.

É importante observar que, nos condomínios de lotes, os espaços de uso comum dos condôminos, - que incluem as vias de circulação, praças e as infraestruturas de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia elétrica -, são de propriedade privada. Isto é, diferem da infraestrutura criada a partir do loteamento tradicional, que passa a ser de domínio público após o registro do parcelamento. Nos condomínios de lotes, o fechamento da área parcelada se dá de pleno direito, podendo ter o seu perímetro cercado, murado, equipado com portaria e guarita de acesso, caso isso esteja em conformidade com as normas urbanísticas municipais. O acesso a esses espaços bem como às unidades autônomas, ocorre apenas com a autorização dos condôminos, diferentemente do que ocorre nos loteamentos de acesso controlado, cujos espaços e infraestruturas constituem bens públicos de uso comum.

O loteamento de acesso controlado, também introduzido no arcabouço legal com a publicação da Lei nº 13.465/17, é o instituto que assegura a possibilidade de que particulares se utilizem de controle para acesso da área loteada por meio de um ato municipal de trespasse, seja por concessão ou permissão, do uso das áreas públicas criadas a partir do loteamento. Esse modelo observa as disposições da lei de parcelamento quanto à infraestrutura dos espaços livres, que passam a integrar o domínio do município ao fim do registro do loteamento. Cabe observar que, por serem públicas, as áreas livres devem ser acessíveis a todos, sendo garantido o acesso mediante a identificação ou cadastro nas portarias, conforme estabelece o Art. 2º, § 8º da Lei n. 6.766/79. A situação difere do que ocorre nos condomínios de lotes, em que há possibilidade de impedimento do acesso de não moradores por se tratar de áreas privadas.

² Seção IV do Capítulo VII do Título III do Livro III da Parte Especial da Lei nº 10.406/02.

Pelo fato de serem criadas áreas livres privadas de uso comum dos condôminos no modelo de condomínio de lotes, logo se vem em mente o possível inconveniente de que a regulamentação municipal não as alcance no disciplinamento da qualidade desse espaço, que não é propriamente público, mas que tem importante papel em relação ao bem-estar da comunidade. No entanto, Pinto (2017) argumenta que as áreas de uso comum do condomínio de lotes também podem contribuir para o bem-estar da população em geral, se adequadamente regulado pelo município. O autor acrescenta que o poder público pode estabelecer sobre eles limitações e servidões de direito público, conforme dispõe o Art. 4º, § 4º da Lei n. 6.766/79, e cita o exemplo do espaço dos pilotis dos edifícios de Brasília, que embora sejam de domínio privado, o uso público é garantido pela regulamentação urbana, configurando o que Macedo (1995) se refere como espaço semiprivado.

Para Coelho (2019), embora seja prevista a possibilidade de se exigir que os sistemas de áreas livres resultantes do processo de criação de novos lotes sejam de livre acesso, utilizando-se, por exemplo, de limitações e servidões administrativas, a lei federal não estabelece parâmetros efetivos de como isso deva ocorrer. Na situação em que não é exigida a destinação de áreas a espaços livres de uso comum à população, o autor chama a atenção à possibilidade de que o empreendedor opte pela inclusão reduzida desses espaços (com consequências negativas ao dinamismo urbano), levando em consideração que demandariam manutenção às suas custas, até que seja delegada ao condomínio. O autor ainda alerta para a possibilidade de que, ao conferir juridicidade aos institutos do condomínio de lotes e do loteamento de acesso controlado, a Lei nº 13.465/17 propiciaria a multiplicação de uma tipologia urbana que favorece o fechamento murado, comprometendo a paisagem urbana, segregando espaços, configurando barreiras urbanas que expressam certa hostilidade ou mesmo impedindo o acesso da população a bens de uso comum do povo, como praias e parques naturais. Por outro lado, Kern (2019) ressalta que a lei trouxe segurança jurídica e transparência à uma situação que já vinha ocorrendo. Conforme Pinto (2017), o atendimento ao interesse público e o cumprimento da função social da propriedade dependeria fundamentalmente da regulamentação municipal adequada, em conformidade com o plano diretor. Nessa linha, mesmo a implantação de muros tem sua permissão ou impedimento determinada pelo município, a depender de cada situação apresentada.

Com o enfoque na gestão dos espaços de uso comum, tem-se que, no caso do condomínio de lotes, essas áreas, por serem privadas, são geridas pelo próprio condomínio. Já no loteamento de acesso controlado, as áreas livres tais como ruas, praças e parques são públicas, mas em geral tem sua gestão exercida pelo setor privado em parceria com a administração pública, por terem seu uso concedido pelo poder público a particulares, organizados na forma de associação de moradores, de proprietários ou de detentores de direitos.

Embora tanto nos modelos de condomínios de lotes de loteamentos com acesso controlado, além de impostos, o ônus da conservação desses espaços recaia sobre os agentes privados, em diversos casos os moradores ou os condôminos percebem como vantajosa a gestão direta de seu ambiente urbano imediato. Isso porque têm maior facilidade e precisão para realizar diagnósticos das necessidades desses locais, e maior liberdade para contratarem os serviços que melhor lhes atendem, visualizando, como resultado, a melhoria da qualidade de vida, do dinamismo e a conseqüente valorização de sua propriedade. Conforme Pinto (2017, p. 16), esses arranjos para a gestão do espaço urbano em parcerias entre o setor privado e o setor

público "podem ser uma solução para o crônico problema da má conservação e do abandono de logradouros públicos, que favorece a degradação de áreas públicas". Além disso, vale ressaltar que a organização da comunidade, com a finalidade de melhorar o ambiente de uso comum, tem sido destacado por diversos autores como fator que propicia o dinamismo urbano. Tanto a autogestão como a formação de comunidade e de redes de confiança são enfatizados por Jacobs (2009), Alexander et al. (2013) e GDTI & Nacto (2018) como mecanismos que promovem a qualidade dos espaços públicos.

No escopo desses arranjos em que a gestão dos espaços livres é realizada de maneira privada, podem-se inserir diversos elementos, tais como os serviços de implantação, manutenção e renovação do mobiliário urbano, elementos artísticos, de paisagismo e de revestimentos que compõem os espaços livres, a limpeza e segurança do espaço, ações que reforcem a unidade e a identidade da comunidade, eventos comunitários e mesmo outros serviços usualmente realizados pela administração pública. Pinto (2017) entende que:

Em princípio, os equipamentos urbanos necessários à prestação de serviços públicos, como dutos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, telecomunicações e gás canalizado, assim como infraestruturas de distribuição de energia elétrica, deverão continuar a ser administrados e conservados pelas respectivas concessionárias e ter por usuários os condôminos individualmente. Nada impede, no entanto, que se estabeleçam, mediante negociação entre as partes, arranjos contratuais que importem na execução de providência de menor complexidade pelo condomínio. (PINTO, 2017, p. 17)

O que resta discutir é a necessidade, tanto na modalidade de parcelamento em que os espaços públicos passam a ser geridos pelo poder público, quanto nessas duas novas modalidades, do município de fato estabelecer em seu arcabouço normativo uma lei de parcelamento do solo que defina os requisitos urbanísticos de qualificação dos espaços públicos. Isso não tem sido visto com frequência, e será aqui estudado se a prática aponta para esse caminho ou não.

4 A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DO DISTRITO FEDERAL NA PROMOÇÃO DE ESPAÇOS PÚBLICOS DINÂMICOS EM PARCELAMENTOS: O BAIRRO 'CIDADE URBITÁ'.

A questão aqui levantada refere-se à legislação urbanística que disciplina o parcelamento do solo na esfera local, em que se espera encontrar exigências para garantir a qualidade dos espaços públicos originados a partir dos parcelamentos. Seria a regulamentação urbanística local e as diretrizes fornecidas pela administração suficientes para definir espaços públicos de qualidade? A introdução dos agentes privados tanto na elaboração como na gestão dos espaços públicos, nos casos de autogestão, avança para além do meramente exigido e produz espaços melhores e mais bem mantidos?

Tomemos para estudo um caso de um parcelamento recente no Distrito Federal, a construção do novo bairro Urbitá, na Região Administrativa de Sobradinho. Projetado para uma população de cerca de 120.000 habitantes, o bairro será implantado em uma área de 658,7 ha, em parte do terreno da antiga Fazenda Paranozinho, com previsão de que a implantação do projeto dure cerca de 30 anos (DISTRITO FEDERAL, 2018).

O Plano de Urbanização Urbitá teve o apoio de diversas assessorias e consultorias de escritórios nacionais e internacionais de destaque, dentre eles Gehl Architects – Urban Quality Consultants (SANTOS, 2022). Essa foi uma decisão da própria incorporadora e não uma exigência

da administração local. Conforme a documentação analisada, o projeto tem, dentre suas principais diretrizes, a priorização da experiência do pedestre com utilização da mistura de usos do solo e a criação de novas centralidades geradoras de emprego e renda. O projeto se alinhará, portanto, à concepção de um bairro com maior autonomia, não se restringindo a oferta mínima de áreas para equipamentos públicos no estrito cumprimento da lei. Possuirá, assim, maior independência em relação ao centro de Brasília, evitando movimentos pendulares característicos de bairros que acabam se transformando em cidades-dormitório. Para tanto, no memorial descritivo, o projeto do Urbitá prevê tipologias edilícias que promovam a integração entre edifício e espaço público e diz contar com soluções conceptivas que integram entre si as ruas e os espaços públicos abertos do bairro em uma rede.

O projeto de parcelamento do solo do bairro como um todo conta com a previsão da abertura de diversas ruas e criação de espaços públicos que passarão ao domínio e à gestão do Distrito Federal com o registro do parcelamento e cria também espaços públicos que se amoldam ao desenho de quarteirões propostos, configurando oportunidades de organização comunitária para autogestão de serviços urbanos, possivelmente utilizando-se dos novos institutos inseridos pela Lei nº 13.465/17. Dessa forma, o empreendimento se constitui, pois, de um misto entre o parcelamento tradicional e as novas possibilidades legais e isso se deve a regulamentações locais para o parcelamento.

A Lei Distrital nº 992/95 e o Decreto Distrital nº 28.864/08, constituem o regramento local sobre o parcelamento do solo para fins urbanos na unidade federativa em que se situa o Urbitá. A Lei nº 992/95 é composta por 12 artigos, os quais dispõem sobre procedimentos para a aprovação do parcelamento junto aos órgãos locais e coloca a possibilidade da constituição de condomínio horizontal com implantação e autogestão de áreas de uso comum pelos condôminos, o que é precursor à Lei Federal nº 13.465/17. O decreto, que a regulamenta, se concentra em definir o rito administrativo para o parcelamento e para a apresentação das peças técnicas, tangenciando a temática dos espaços públicos na repetição do que é disposto na Lei nº 6.766/79 em relação à proporcionalidade das áreas destinadas a espaços públicos em relação a densidade da zona de inserção do parcelamento e na especificação dos componentes das infraestruturas de circulação a serem obrigatoriamente implantadas, tais quais a terraplenagem, sistema de circulação, demarcação de quadras e lotes, arruamentos, meio-fio e pavimentação das vias e calçadas e meios-fios.

Percebe-se que as disposições, resumidas no Quadro 2, têm pontos positivos, por exemplo, por ter tornado mais específico o que se entende por implantação de infraestrutura, incluindo-se a necessidade de implantação de calçadas, mas verifica-se, que, em geral, a legislação não aborda propriamente aspectos da configuração espacial dos espaços públicos. No que se refere à gestão desses espaços, a lei distrital faz menção à possibilidade de constituição de condomínio horizontal, mas não fala claramente das modalidades condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado, até porque é anterior a lei federal. Entretanto, esse fato leva a que não faça exigências relativas à qualidade da manutenção de espaços públicos ou de espaços privativos de uso comum, quando geridos por particulares. Então, se verifica uma certa dubiedade na legislação local, o que demanda atualização, uma vez que a omissão deixa inclusive a própria fiscalização enfraquecida. Nota-se também uma lacuna na regulamentação no que se refere à maneira de se repartir competências entre setor público e setor privado nas parcerias para a gestão desses espaços.

Quadro 2 – Disposições afetas aos espaços de uso comum na legislação distrital sobre o parcelamento do solo

Legislação	Disposições afetas aos espaços de uso comum
Lei Distrital n° 992/95	<ul style="list-style-type: none">• Dispõe sobre órgão responsável por expedir as normas de projeto e sobre o momento em que deverão ser apresentados o estudo preliminar, os projetos complementares e de infraestrutura e para a implantação dos equipamentos urbanos. (Art. 3º, III e XIII)• Faculta a constituição de condomínio horizontal em que a responsabilidade pela urbanização e a implantação da infraestrutura urbana recai sobre os condôminos (Art. 8º)
Decreto Distrital n° 28.864/08	<ul style="list-style-type: none">• Indica o órgão encarregado de fornecer diretrizes urbanísticas para o projeto do parcelamento. (Art. 7º)• Determina que os espaços públicos serão proporcionais à densidade de ocupação prevista na legislação para a zona em que se situem. (Art. 7º, § 2º)• Dispõe sobre a necessidade da realização de consultas quanto à existência, interferência ou previsão de redes ou serviços e quanto à possibilidade de atendimento ao parcelamento pelos serviços de sua responsabilidade, quando da elaboração dos estudos preliminares. (Art. 9º)• Dispõe sobre peças técnicas a serem apresentadas. (Art. 10)• Dispõe sobre a vistoria de conformidade das obras e obediência ao cronograma (Art. 16)• Determina que a implantação de equipamentos urbanos e de sistema viário deverá seguir o disposto na Lei nº 6.766/79, na Lei Complementar nº 803/2009 e nas demais normas aplicáveis, devendo incluir obras de (i) terraplenagem, sistema de circulação, demarcação de quadras e lotes, arruamentos, meio-fio e pavimentação das vias e calçadas; (ii) sistema de abastecimento d'água; (iii) sistema de drenagem de águas pluviais; (iv) sistema de esgotamento sanitário; (v) sistema de energia elétrica e iluminação pública.

Fonte: elaboração própria.

Apesar de não constarem na lei e no decreto distrital dedicados ao tema do parcelamento do solo requisitos espaciais para os projetos de espaços públicos, há outras legislações e documentos da esfera local que regulamentam os espaços públicos e esses foram considerados pelo Projeto Urbitá e constam da relação abaixo:

- (i) Lei Distrital n° 4.566/2011, que estabelece o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal - PDTU/DF;
- (ii) Lei Distrital n° 3.885/2006, que trata da Política de mobilidade urbana cicloviária de incentivo ao uso da bicicleta no Distrito Federal;
- (iii) Lei Distrital n° 4.397/2009, que dispõe sobre a criação do Sistema Cicloviário no âmbito do Distrito Federal;
- (iv) Decreto n° 38.047/2017, que estabelece normas viárias e aos conceitos e parâmetros para o dimensionamento de sistema viário urbano do Distrito Federal;
- (v) DIUR 08/2018, que estabelece diretrizes urbanísticas para a Região de Sobradinho e Grande Colorado;
- (vi) Nota Técnica 02/2015. DAUrb/SUAT, que estabelece diretrizes para o sistema viário de novos parcelamentos;

- (vii) Estudo Técnico 03/2017 COINST/SUGEST/SEGETH, que dispõe sobre a elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos quanto à relação entre o espaço público e o privado, com especial atenção à fachada ativa.
- (viii) Guia de Urbanização SEGETH. 2017. Estabelece parâmetros para requalificação das calçadas e espaços públicos do Distrito Federal.

Como se vê, a regulamentação local sobre o parcelamento do solo por si só também não é capaz de definir a qualidade dos espaços públicos criados, havendo ainda a necessidade de avaliação do conteúdo das demais legislações e documentos mencionados para que se possa compreender se o que é exigido pode levar ao alcance de características promotoras do dinamismo urbano em espaços públicos. Não obstante se constata que no Governo do Distrito Federal há regulamentação que inclui requisitos para a qualificação dos espaços públicos, se percebe a necessidade de uma consolidação para o tratamento do tema.

A existência de uma série de regramentos dispersos na esfera local que abordam requisitos afetos a projeção de espaços públicos amplificam as dificuldades para que a administração pública possa assumir o controle do que se exige e o que se é necessário exigir para que se possa garantir a qualidade da urbanização produzida. No caso estudado, percebe-se que houve um trabalho grande para avaliar leis, decretos e mesmo documentos que compõem processos internos da administração pública para que se pudesse proceder a contento.

Finalmente, percebe-se o esforço já realizado pela administração do Distrito Federal no sentido de regulamentar para a qualidade urbanística, no entanto o desafio está na organização, na compilação e na reedição de normas e leis de modo a tornar o processo de planejamento mais fluido e seguro, o que se reflete também na confiança em relação à qualidade dos projetos urbanos realizados. No caso do Urbitá, a urbanizadora recorreu a diversas consultorias especializadas para delinear estratégias para a construção do novo bairro, primando para que resultem um bairro dinâmico e com qualidade de vida. A opção por fazê-lo certamente contribuiu, também, para se ampliar a credibilidade e confiança na qualidade do projeto – inclusive com reflexos na atração de parceiros para apoio ao desenvolvimento do novo bairro.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O parcelamento do solo, como instrumento urbanístico por meio do qual são produzidas novas áreas urbanizadas e novos espaços públicos, tem como decisiva a atuação do setor privado no que se refere ao projeto, à implantação e à gestão desses espaços. A inserção dos novos institutos na lei federal de parcelamento do solo - loteamento com acesso controlado e condomínio de lotes - trouxe juridicidade a situações que já vinham ocorrendo, reforçando a necessidade de se ampliar as discussões sobre a promoção da qualidade de espaços públicos, tanto em situações em que são geridos exclusivamente pela administração pública e como quando são assumidas responsabilidades por associação de moradores e condôminos. Nesse sentido, destaca-se a importância de se impor exigências relativas à qualidade da autogestão e manutenção dos espaços públicos e dos espaços privativos uso comum, ao passo que se reforçam os meios para fiscalizar seu atendimento.

Quanto aos requisitos referentes aos aspectos configuracionais para a concepção dos espaços públicos no início do parcelamento, foi possível perceber, com base no caso estudado,

a insuficiência da legislação local dedicada ao parcelamento para definir a criação de espaços públicos de qualidade, se utilizada por si só. Mesmo no Distrito Federal essa legislação se encontra pulverizada e de difícil consulta e implementação, situação essa provavelmente presente em muitos dos municípios brasileiros. Tendo em vista a dispersão da regulamentação afeta ao espaço público, se reconhece o desafio das necessárias revisões, edições, compilações normativas que trariam mais organização, fluidez e segurança no planejamento dos espaços públicos, para que as cidades possam se tornar mais dinâmicas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXANDER, C., ISHIKAWA, S., SILVERSTEIN, M., JACOBSON, M., FIKSDAHL-KING, I. and ANGEL, S. **A linguagem dos padrões: A pattern language**. Porto Alegre: Bookman, 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Diário Oficial da União. Poder Legislativo. Brasília, DF, 20 dez. 1979.

_____. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Diário Oficial da União Poder Legislativo. Brasília, DF, 8 set. 2017, Seção 1, pág. 1.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista da MVP n. 759 de 2016. Relator Senador Romero Jucá. **Parecer nº 1**. Brasília, DF, 4 mai. 2017.

COTA, Daniela. **Parceria Público-Privada como um instrumento de planejamento no Brasil: Operação Urbana em São Paulo e em Belo Horizonte**. Tese (Doutorado em Geografia). Departamento de Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 992**, de 28 de dezembro de 1995. Brasília, DF, 1995.

_____. **Decreto nº 28.864**, de 17 de março de 2008. Brasília, DF, 2008.

_____. **Plano de Urbanização Orbitá** - Fazenda Paranoazinho, Brasília, DF, 2018.

GDTI, Global Designing Cities Initiative & NACTO, National Association of City Transportation Officials. **Guia Global do Desenho de Ruas**. São Paulo: Senac, 2018.

KERN, Marinho Dembinski. **Condomínios de Lotes e Loteamentos Fechados**. São Paulo, 2019.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2010.

MALERONKA, Camila. **Projeto e Gestão na Metrópole Contemporânea: um estudo sobre as potencialidades do instrumento 'operação urbana consorciada' à luz da experiência paulistana**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Condomínio de lotes: um modelo alternativo de organização do espaço urbano**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/CONLEG/Senado, 2017.

SANTOS, Alessandra Gobbi. **Da cidade à casa: princípios e elementos de projeto para a promoção da qualidade urbanística e arquitetônica do espaço em áreas residenciais**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2022.