



## **PARCELAMENTO DO SOLO URBANO: UMA ANÁLISE DAS INTERSECÇÕES ENTRE O PÚBLICO E O PRIVADO E SEUS REFLEXOS NO LOTEAMENTO DE ACESSO CONTROLADO.**

Jorge Renato dos Reis<sup>1</sup>

Marcela Araujo Jantsch<sup>2</sup>

**Palavras-Chave:** Direitos Fundamentais, Função Social da Propriedade, Loteamento de Acesso Controlado, Parcelamento do solo.

No presente trabalho se busca examinar o parcelamento do solo urbano sob o viés das intersecções jurídicas entre o público e o privado e seus reflexos na figura do loteamento de acesso controlado. A Constituição Federal de 1988, trouxe mudanças na concepção das relações particulares, fez surgir uma releitura dos institutos de direito civil como forma de promover um equilíbrio entre o particular e a coletividade. No processo de urbanização não foi diferente, visto que alterou a perspectiva da propriedade privada e sedimentou a sua função social. Em consequência disso, igualmente atingiu o parcelamento do solo urbano regulado pela Lei Federal nº6.766 de 1979 e suas modalidades. Com o advento da Lei Federal nº13.465 de 2017, que foi responsável por promover uma

---

<sup>1</sup> Pós-doutor pela Università Degli Studi di Salerno-Itália com bolsa Capes. Doutor pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – Unisinos. Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Especialista em Direito Privado pela Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc. Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul – Fisc. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação Stricto-Sensu – Mestrado e Doutorado em Direito da Unisc, onde foi coordenador de 2004 a 2011. Professor na Graduação, Mestrado e Doutorado da Unisc. Professor de cursos de Pós-Graduação Lato-Sensu em diversas universidades do país. Coordenador do grupo de estudos Intersecções Jurídicas entre o Público e o Privado, ligado ao PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Unisc. É advogado atuante. E-mail: jreis@unisc.br.

<sup>2</sup> Mestranda em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul – Unisc, área de concentração Constitucionalismo Contemporâneo, com bolsa Capes, modalidade II. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Licenciatura: Formação Pedagógica para Graduados não Licenciados - Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSUL). Especialista em Direito Imobiliário. Pós-graduanda Lato Sensu (especialização) em Direito da Seguridade Social - Previdenciário e Prática Previdenciária. Integrante do grupo de pesquisa “Intersecções jurídicas entre o Público e o Privado”, coordenado pelo Professor Dr. Jorge Renato dos Reis e vinculado ao CNPq. Advogada. E-mail: marcelajantsch.adv@gmail.com



reviravolta na legislação federal, dentre diversas inovações, introduziu a figura jurídica do loteamento de acesso controlado. Deste modo, objetiva-se investigar nesse contexto, se a lei nº13.465 de 2017 que institui o loteamento de acesso controlado, não está contrariando direitos fundamentais. Assim, pretende-se responder o seguinte questionamento: Considerando as intersecções entre o público e o privado, a previsão legislativa do loteamento de acesso controlado, infringe o direito fundamental de “ir e vir” e o direito de uso da cidade por parte do cidadão? O método utilizado foi o hipotético dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, que darão aporte para a conclusão do trabalho.

A habitação configura a pauta das necessidades mais sumárias do ser humano. Por conta disso, configura-se relevante estudo para a ciência jurídica, principalmente no que tange a contribuição da intersecção entre o público e o privado como forma de conferir proteção à vida comunitária e a cautela na criação de novos núcleos populacionais.

A Constituição Federal de 1988, foi responsável por protagonizar um entrelace entre o direito público e o direito privado (REIS E CERQUEIRA, 2013). Em razão do fenômeno da constitucionalização do direito privado, a Constituição passou a incidir de forma contundente sobre todo o ordenamento jurídico, de modo que o Direito Civil passa a ser entendido como um conjunto de princípios, normas e valores incluídos na Constituição (BARROSO, 2010).

Neste patamar alcançado, o ser humano atinge o espaço central do sistema jurídico, seja sob o prisma do direito privado ou do direito público. A Constituição Federal assume a conjuntura de proteger a vida privada. O Código Civil passa a abranger, também, a natureza política, fazendo com que se torne uma relação cada vez mais próxima entre o direito público e o privado, entre o Estado e a sociedade, entre o Direito Civil e a Constituição (LÔBO, 1999).

Por conta desse paradigma que a propriedade se transforma de maneira efetiva a incorporar a sua função social, circunstância em que o proprietário não é mais incondicional a sua propriedade e terá que dar a correta destinação em favor da satisfação da sociedade, conforme preconiza o art. 5º, inciso XXIII da CF/88 “a propriedade atenderá a sua função social”.



Nesse contexto, a propriedade abandona seu caráter individualista original diante do avanço da legislação e conforme os movimentos históricos e necessidades da sociedade. Dessa maneira, os direitos sociais colaboraram como designação genérica para avançar em um novo horizonte e fez refletir em modernas definições, conceitos, leis político-jurídicas, de ordem pública e privada, e diretrizes que reforçam a satisfação de necessidades sociais como meio de atingir o bem comum entre o social e o individual, para que possam conviver em harmonia (MOREIRA, 1986).

Com tais características, o direito de propriedade deixa no passado o viés de ser um direito totalmente absoluto, passando a abranger a coletividade, assumindo, dessa maneira, a sua função social, ao mesmo tempo em que a obrigação do Estado é estar atento para fiscalizar que tais garantias sejam resguardadas, considerando o direito fundamental de cada sujeito (LEAL, 1998).

À vista disso, o que também contribuiu de forma positiva para o desenvolvimento da situação habitacional foi a concepção de um instrumento legal de política urbana, através da criação da Lei Federal nº10.257 de 2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, que introduziu diretrizes para viabilizar a realização da função social da cidade e da propriedade.

A Lei Federal de nº6.766/1979 é responsável por regulamentar o parcelamento do solo urbano, no qual são espécies: o loteamento, o desmembramento e o desdobro. Sobre o solo urbano, deve ser entendido e compreendido por zonas urbanas e por área de expansão urbana, que são estabelecidas através de Lei Municipal. As destinações urbanas fazem com que o parcelamento ganhe características e formatos de cidade, bairros e vilas. Provoca o estabelecimento de lotes destinados à edificação, compostos por instrumentos urbanos (GASPARINI, 1988).

O instituto do parcelamento do solo urbano, além de ser disciplinado à lei supracitada, igualmente deve ser submetido ao exame de legislações federais, também de cunho ambiental, estadual e municipal. São diretrizes que fazem parte de todo o conjunto do direito urbanístico, assim como, o civil, administrativo e ambiental (SCAVONE JUNIOR, 2017).



Desse modo, o parcelamento do solo simboliza um relevante instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, que tem como objetivo conferir aos cidadãos condições urbanísticas fundamentais que amparem suas necessidades.

A Lei Federal nº 13.465 de 2017, incluiu o §8º no art. 2º da Lei do parcelamento do solo, a figura do loteamento de acesso controlado como modalidade de loteamento “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”. Algumas hipóteses que são verificadas acerca dessa inovação jurídica é de que será necessário a anuência da Prefeitura Municipal e com isso um regulamento que disponha sobre a organização para restrição do fluxo de pessoas e veículos, assim como as formas que serão estipuladas para identificação do controle de acesso.

Importante ressaltar, que aportou ao Supremo Tribunal Federal, em 31 de agosto de 2017, por meio da Procuradoria-Geral da República, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº5.771), objetivando a declaração de inconstitucionalidade de forma integral da Lei Federal nº13.465 de 2017. Atualmente, a relatoria encontra-se a cargo do Min. Dias Toffoli, ainda não tendo sido pautada para julgamento. Entretanto, verdade seja dita, nenhuma menção de forma específica foi feita a modalidade instituída do loteamento de acesso controlado.

O loteamento de acesso controlado, carrega consigo diversos impasses, em razão da possibilidade de frustração ao direito à mobilidade urbana eficiente (art.144, §10, inc. I, da CF) e a desconsideração das funções sociais da cidade (art.182, caput, da CF), já que ao restringir o acesso à cidade por meio de delimitações do perímetro, condicionando a autorização via identificação, o direito à cidade não torna-se pleno. Por outro lado, embora não impedir o acesso aos logradouros e equipamentos públicos, em virtude de prever apenas o controle, a exigência de identificação perante terceiros, para adentrar nessa



modalidade, constrange e ofende os direitos à intimidade e à vida privada (art.5º, inc. X), assim como também ofende ao princípio da igualdade (art.5º, caput).

Sendo assim, é possível afirmar preliminarmente quanto a figura jurídica do loteamento de acesso controlado, que ele está inquinado de inconstitucionalidade por violação do princípio da igualdade, do chamado direito de “ir e vir”, dos direitos à intimidade e à vida privada e ao uso da cidade por parte dos cidadãos. Portanto, a figura do loteamento de acesso controlado, muito embora atualmente regulamentada, ainda assim atenta contra a Constituição da República.

## REFERÊNCIAS:

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 10 de outubro de 2021.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 10 de outubro de 2021.

BRASIL. *Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras Providências.* Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso: 10 de outubro de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.* São Paulo: Saraiva, 2010.

CUSTODIO, Vinícius Monte. Análise jurídica do loteamento de acesso controlado e do condomínio de lotes na lei federal nº13.465/2017. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 09, nº 4. ISSN 2317-7721 pp. 1930-1952. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30871>. Acesso: 22 de junho de 2021.

GASPARINI, Diógenes. *O município e o parcelamento do solo.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988





LEAL, Rogério Gesta. *A função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LÔBO, Paulo Luiz Neto. Constitucionalização do direito civil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 141, p. 100-101, jan. /mar. 1999.

MOREIRA, Aroldo. *A propriedade sob Diferentes Conceitos*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

REIS, Jorge Renato; CERQUEIRA, Kátia Leão. *Intersecções jurídicas entre o público e o privado*. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2013.

SCAVONE JUNIOR, Luiz Antônio. *Direito imobiliário: teoria e prática*. 12. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.