



Assunto: VOTO CONSELHEIRO RENATO RAMOS

Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (CONPLAN)

Referência: 00390-00002597/2018-08

1. **RELATO**

Trata o presente processo de Projeto de Lei Complementar (151489184), que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal.

A minuta final do Projeto de Lei Complementar, apresentada para apreciação deste Conselho de Planejamento Territorial do Distrito Federal – Conplan, é resultado de estudos e debates com a sociedade civil e de levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados aos loteamentos de acesso controlado, previsto no § 8º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

2. **1 - BREVE HISTÓRICO**

A proposta desta Lei Complementar percorreu um longo caminho, desde 2018, quando a Coordenação de Instrumentos de Apoio a Gestão, Auditoria e Controle, pelo Memorando SEI-GDF n.º 12/2018 - SEGETH/SUGEST/COINST (8014153) deu início ao processo, apresentando minuta de Decreto (8011748), que dispunha sobre o cercamento e o acesso aos loteamentos de acesso controlado, definidos no § 8º, do artigo 2º, da Lei Federal nº 6.766, de 1979, com alteração introduzida pela Lei nº 13.465, de 2017, que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, entre outras providências.

Segundo o dispositivo mencionado acima, constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal ou distrital, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados.

Depreende-se da Nota Técnica 01/2018– COINST/SUGEST/SEGETH (12205343), que foram instituídos grupos para análise dos instrumentos criados pelo arcabouço legal trazido pela Lei Federal 13.465, de 11 de julho de 2017: Grupo 1 - Novas Informalidades (Pós-PDOT) Classificação dos Núcleos Urbanos Informais no DF; Grupo 2 - Regularização de Condomínios Regulamentação das Tipologias de Condomínios (Muros e Guaritas); e Grupo 3 - Eficiência dos Procedimentos da REURB Regulamentação da Lei Nº 13.465/2017- Procedimentos da REURB no DF.

Para início dos trabalhos do GT 2, a equipe técnica da Segeth elaborou uma apresentação com vistas a propiciar o balizamento dos membros do GT2 acerca das alterações feitas na Lei nº 6.766/79 referentes ao Condomínio de Lotes, Condomínio Urbano Simples e a Loteamento com Acesso Controlado (10806094).

Do trabalho do GT 2, resultou uma proposta de regulação do cercamento e controle de acesso dos loteamentos regularizados, submetida a consulta pública on-line e consulta pública presencial consistente em minuta de Decreto (8602667). Com a apresentação da minuta de Decreto, foi publicada convocação de consulta pública, para debate da referida proposta, com publicação no Diário Oficial do Distrito Federal (8077003, 8130496 e 8181908) e em jornal de grande circulação (8094089, 8142904 e 8188250).

A Consulta Pública realizou-se em 29/05/2018, conforme lista de inscrição para fala e para manifestação por escrito (8602873, 8602937). Na reunião, foram apresentadas quatro propostas de alteração à minuta de Decreto (8611221, 8611422, 8611669, 8611856) e abaixo assinado de pessoas que se posicionaram contra a edição de Decreto (8612544). A Ata da Consulta Pública foi publicada no Diário Oficial do Distrito Federal nº 122, em 28 de junho de 2018 (9771095).

A continuidade da Consulta pública realizou-se em 30 de julho de 2018, conforme convocação publicada no Diário Oficial do Distrito Federal e em jornal de grande circulação (10459883,10497834, 10497834 e 10663767). Concluídas as discussões, foi juntada a minuta de Decreto, pós-consulta pública (10805917), e a respectiva apresentação pela equipe técnica (10806094).

Em decorrência da realização da Consulta Pública e das sugestões apresentadas pelos participantes, a minuta de regulamentação foi aperfeiçoada, refletindo a construção dos técnicos e o debate público em torno da proposta, que objetivava definir as condições em que o cercamento e o controle do acesso a loteamentos poderiam ocorrer (12205369).

O processo tramitou regularmente, concluindo com a edição do Decreto n.º 39.330 de 12 de setembro de 2018 (12724147), publicado no DODF n.º 175, de 13 de setembro de 2018. Este normativo foi alterado pelo Decreto n.º 39.672, de 15 de fevereiro de 2019 (19177491). Decreto n.º 40117, de 19 de setembro de 2019, e pelo Decreto n.º 40.621, de 13 de abril de 2020.

Malgrado a importância dos debates realizados, dos procedimentos adotados, da publicação do mencionado Decreto, verificou-se que os parâmetros previstos na legislação local geraram dúvidas e inquietações nos interessados. A mais disto, a administração pública encontrava dificuldades na aplicação dos institutos. Neste cenário, foram reabertos os debates e os estudos para viabilizar maior harmonia entre a norma posta e a realidade.

Em consequência, foi instituído Grupo de Trabalho, pela Portaria 41 de 16 de abril de 2019 (21100086), publicada no Diário Oficial do Distrito Federal n.º 78, de 26 de abril de 2019, para realizar estudos, debates com a sociedade civil, levantamento e mapeamento de processos e requerimentos, relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado.

O Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria 41, organizou o **1º Seminário de Direito Urbanístico: loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes - muros e guaritas** (22560641) e apresentou o relatório parcial de atividades (24361641). Todas as audiências necessárias foram realizadas, o que demonstra a participação efetiva da sociedade civil nos debates relacionados ao controle de acesso aos loteamentos de acesso controlado. Foram realizados vários estudos técnicos (27966284; 27966514; 27966658) cinco audiências públicas (25437897; 25437987; 25781085; 26680100; 26680285), seminário sobre o tema (22962658), bem como debates internos no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação. A mais disto foram realizadas visitas técnicas, conforme demonstram os Documentos Juntados aos autos (27958776, 27959124, 27959598, 27960111, 27962801).

O Grupo de Trabalho apresentou Relatórios (27269637 e 28024193), com os encaminhamentos realizados, as propostas coletadas em audiência pública, as visitas técnicas, os estudos técnicos e a fundamentação aplicável.

Após a apresentação do relatório complementar (28024193), foi realizada audiência pública em 11 de maio de 2021 (59473926, 59474019, 61671553, 61672205, 61672705, 61674096, 61675069, 61675715, 61691073, 61693068, 61697438, 62840268). E foi realizada consulta pública para apresentação da proposta normativa em análise, na forma do Aviso de Consulta Pública (78303891 e 78304045).

A Procuradoria Geral do Distrito Federal analisou a matéria, em especial com relação ao tema da forma de cobrança do preço público, por intermédio do Parecer Jurídico nº 262/2022 – PGDF/PGCONS (98416990), com a seguinte ementa:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO.

Opina-se pela adequação redacional dos artigos 22 e 23, ambos do PLC ora em tramitação, com o atendimento às ressalvas jurídicas contidas no bojo deste parecer.

Retorno dos autos ao órgão consulente para fins de manifestação fundamentada, detalhada e conclusiva, por parte da autoridade competente, acerca dos critérios objetivos e estudos técnicos realizados pelo Grupo de Trabalho, de modo a evitar eventual vício de inconstitucionalidade forma.”

A minuta de Projeto de Lei Complementar sofreu as alterações recomendadas pela Procuradoria Geral do Distrito Federal.

Considerando as disposições da Lei nº 5.082, de 11 de março de 2013, que disciplina os procedimentos para a realização de audiências públicas, relativas à apreciação de matérias urbanísticas e ambientais no Distrito Federal, foi realizada audiência em 11 de julho de 2024, conforme os documentos juntados ao processo (144175376, 144175624, 144271930, 144271930, 144176001), a apresentação realizada na referida audiência pública (78304045), a lista de presença (145902318), a lista de inscrições de fala (145902488), registro fotográfico da referida audiência (145902591) e publicação da respectiva ata (148600356).

Após a realização da referida audiência, as sugestões da sociedade civil foram analisadas e incorporadas ao texto legal, com a consolidação e a elaboração da minuta final do Projeto de Lei Complementar (151489184).

Diante do que dispõe o art. 219 do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT, o processo foi encaminhado a este Conselho e na 92ª Reunião Ordinária, realizada no dia 25 de setembro de 2024, foi distribuído para relatoria conjunta dos representantes da Casa Civil e da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção Distrito Federal.

Eis a síntese do processo.

3. RELATÓRIO DO GRUPO DE TRABALHO

O Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 41, de 16 de abril de 2019 (21800058), apresentou o Relatório (27269637) detalhando os encaminhamentos realizados, as propostas coletadas em audiência pública, as visitas técnicas, os estudos técnicos e a fundamentação aplicável à hipótese. Pelo Relatório Complementar SEI-GDF - SEDUH/SUPAR/GT-MUROS (28024193), o referido Grupo de trabalho narrou a realização de diversos estudos técnicos (27966284; 27966514; 27966658), de 5 (cinco) audiências públicas (25437897; 25437987; 25781085; 26680100; 26680285), de seminário sobre o tema (22962658), e de debates internos no âmbito da Secretaria.

A Subsecretaria de Parcelamentos e Regularização Fundiária, pelo Despacho – SEDUH/SEADUH/SUPAR (151486374) realizou breve exposição dos procedimentos realizados nos autos, demonstrando o cumprimento das etapas necessárias à regular tramitação do projeto de lei complementar, na forma da legislação que regula a matéria, sendo imperioso destacar que durante toda a tramitação processual foram adotados os procedimentos a fim de garantir a efetiva participação da sociedade civil, bem como garantir a transparência do procedimento em curso.

3.1. ESTRUTURA DO TEXTO DO PLC

Numa visão geral, a minuta do Projeto de Lei Complementar (151489184), que dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências, apresenta estrutura distribuída em capítulos, seções e subseções. Em seu Capítulo

I, estabelece as disposições preliminares, autorizando a implantação de loteamentos controlados no Distrito Federal, dispõe sobre suas formas e disciplina o fechamento de parcelamento.

O Capítulo II dispõe sobre a classificação e as modalidades de loteamento, classificando-os em categorias A e B, de acordo com os critérios de hierarquia viária e de usos dos lotes. Define as modalidades e a possibilidade de fechamento do parcelamento. São estabelecidas as diretrizes para o Loteamento de Acesso Controlado, estabelecendo que deve ser garantido o acesso às pessoas aos lotes de uso comercial, industrial, institucional público – Inst EP e de prestação de serviços; às vias arterial, coletora, de atividades, parque, de circulação, de circulação de vizinhança classificadas como vias coletoras, ou de circulação expressa; e às áreas que não forem objeto de termo de concessão de uso. Disciplina, ainda, o loteamento fechado a partir da celebração de termo de concessão de uso de todas as áreas públicas integrantes do loteamento.

Em seu Capítulo III, dispôs sobre os parâmetros o fechamento do loteamento, em qualquer das modalidades previstas, estabelecendo altura máxima para grades, alambrados, muros ou soluções mistas; a transparência para as forma de fechamento das divisas voltadas para os logradouros públicos; e a possibilidade de construção de guaritas.

O Capítulo IV dispõe sobre a possibilidade do poder público expedir a outorga da concessão de uso onerosa em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, relativamente às vias locais e Elups existentes nos loteamentos; às áreas públicas destinadas à construção de guaritas; e às hipóteses previstas no art. 12 da Lei Complementar em análise. Dispõe, ainda, que na modalidade de acesso controlado a outorga de uso de todas as áreas públicas não é obrigatória, cabendo à entidade representativa indicar as áreas públicas que deverão constar no contrato de concessão de uso. Dispõe, ainda, que a onerosidade da concessão de uso se dá pelo pagamento de preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão de uso. O cálculo do preço público levará em consideração a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso; a proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada; e a possibilidade de realização de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária. Prevê a possibilidade de rescisão da concessão de uso e suas consequências. A concessão de uso tem o prazo de 30 anos, podendo ser prorrogada.

Em seu Capítulo V, foram estabelecidas as questões relativas às entidades representantes de moradores, considerando aquelas legalmente constituídas, sem fins lucrativos, pela maioria dos moradores do loteamento, com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, das áreas comuns que compõem o empreendimento; dispõe sobre a cotização e sobre o pagamento da contribuição de manutenção.

O Capítulo VI prevê as infrações e as sanções, relegando a especificação das infrações para fins de aplicação das penalidades previstas no caput, bem como as respectivas correlações, para o futuro regulamento da Lei Complementar.

Por último, o Capítulo VII estabelece as disposições finais e transitórias, garantindo a manutenção do fechamento do loteamento em processo de regularização, regularizado ou registrado, unicamente aos fechamentos existentes até 13 de setembro de 2018 e excetua a aplicação dos parâmetros previstos aos loteamentos em processo de regularização com fechamento já existente na data indicada já indicada.

4. TEMAS RELEVANTES E CONTROVERSOS DA MINUTA DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR

O Projeto de Lei Complementar em análise envolve temas relevantes e controversos. Uma das questões controvertidas é a constitucionalidade dos loteamentos fechados e daqueles com acesso controlado. Esta não é a primeira Lei Complementar que se pretende editar para regulamentar a demanda relativa a loteamentos fechados e loteamentos com acesso controlado. A Lei Complementar nº 869, de 12 de julho de 2013, foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2013 00 2 018107-4, que teve como Relator o Desembargador FLAVIO ROSTIROLA. A lei foi declarada inconstitucional, em acórdão assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 869/2013. DISPÕE SOBRE LOTEAMENTO FECHADO. FORMALIDADES EXIGIDAS PELA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. ARTIGO 56, PARÁGRAFO ÚNICO DO ADT DA LEI ORGÂNICA DO DF. NÃO CUMPRIMENTO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS PRÉVIOS ACERCA DAS PROPOSIÇÕES VEICULADAS NA LEI ATACADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Lei Complementar Distrital nº 869/2013 modifica a estrutura urbanística da cidade sem critério técnico sobre política de organização das cidades, razão pela qual afronta as normas de ordem constitucional que fixam as diretrizes sobre planejamento territorial e ocupação do solo.

2. O motivo levantado é mais do que suficiente para julgar procedente o pedido deduzido na presente ação. Essa visão representa o reflexo histórico da prática jurisprudencial deste Egrégio Conselho Especial ao anular normas semelhantes que não são precedidas de estudos técnicos. Precedentes: Acórdão n.714194, 20090020175529ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 06/07/2010. Acórdão n.260419, 20060020031117ADI, Relator: OTÁVIO AUGUSTO, Conselho Especial, Data de Julgamento: 31/10/2006.

3. Evidencia-se, portanto, que a Lei Complementar Distrital nº 869/2013 não cumpriu as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal, quanto à ausência de estudos prévios acerca das proposições veiculadas na lei atacada.

4. Declarou-se a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar nº 869/2013.”

Verifica-se da leitura analítica do acórdão que a inconstitucionalidade declarada daquela outra Lei Complementar decorreu do não cumprimento das formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Distrito Federal. Este defeito formal foi corrigido no bojo deste processo, a partir da realização dos estudos técnicos (77986135, 77986209, 77986444), de audiências públicas, com ampla discussão da questão pela sociedade civil.

4.1. Da Entidade Representativa e da Contribuição de Manutenção

A minuta de Lei Complementar, em seu artigo 22 e seguintes, prevê a existência de entidade representativa dos moradores, que tem o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência das áreas comuns que compõem o empreendimento. A mais disto, há disposição no sentido de cotização, mediante a contribuição de manutenção, que se configura a contraprestação pelos serviços de preservação e de conservação prestados pela entidade representativa em favor do loteamento. Esta foi uma questão debatida nos Tribunais, em especial, com relação àqueles proprietários de lotes que não aderiram às entidades de moradores.

Esta questão foi atenuada, com o advento da Lei nº 13.465 de 2017, que alterou a Lei Federal 6.766, de 1979, incluindo em suas disposições o artigo 36-A, que vinculou as atividades, desenvolvidos pelas associações de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos ou empreendimentos assemelhados, à atividade de administração de imóveis, tendo em vista a sua natureza jurídica e os critérios de afinidade, similitude e conexão. Neste sentido, o Projeto de Lei Complementar em análise seguiu os caminhos traçados pela legislação federal a respeito da matéria.

Outro ponto controverso a salientar diz respeito à cotização e ao pagamento de contribuição de manutenção à entidade representativa dos moradores. Esta disposição não constitui uma inovação.

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário 695911, da Relatoria do Ministro Dias Toffoli, decidiu que a cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado seria inconstitucional até o advento da Lei n. 13.467/17, em acórdão com a seguinte ementa:

"EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Liberdade associativa. Cobrança de taxas de manutenção e conservação de áreas de loteamento. Ausência de lei ou vontade das partes. Inconstitucionalidade. Lei nº 13.467/17. Marco temporal. Recurso extraordinário provido. Fatos e provas. Remessa dos autos ao tribunal de origem para a continuidade do julgamento, com observância da tese. 1. Considerando-se os princípios da legalidade, da autonomia de vontade e da liberdade de associação, não cabe a associação, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que não tenha a ela se associado (RE nº 432.106/RJ, Primeira Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 3/11/11). 2. Na ausência de lei, as associações de moradores de loteamentos surgiam apenas da vontade de titulares de direitos sobre lotes e, nesse passo, obrigações decorrentes do vínculo associativo só podiam ser impostas àqueles que fossem associados e enquanto perdurasse tal vínculo. 3. A edição da Lei nº 13.465/17 representa um marco temporal para o tratamento da controvérsia em questão por, dentre outras modificações a que submeteu a Lei nº 6.766/79, ter alterado a redação do art. 36-A, parágrafo único, desse diploma legal, o qual passou a prever que os atos constitutivos da associação de imóveis em loteamentos e as obrigações deles decorrentes vinculam tanto os já titulares de direitos sobre lotes que anuíram com sua constituição quanto os novos adquirentes de imóveis se a tais atos e obrigações for conferida publicidade por meio de averbação no competente registro do imóvel. 4. É admitido ao município editar lei que disponha sobre forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, bem como que trate da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados (RE nº 607.940/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 26/2/16). 5. Recurso extraordinário provido, permitindo-se o prosseguimento do julgamento pelo tribunal de origem, observada a tese fixada nos autos: "É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17 ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir do qual se torna possível a cotização de proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, desde que, i) já possuidores de lotes, tenham aderido ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou, (ii) no caso de novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação tenha sido registrado no competente registro de imóveis".

Repercussão geral que teve o Tema: 492 - Cobrança, por parte de associação, de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não-associado.

Tese: É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis.

Como se vê, a partir da Lei nº 13.465 de 2017, a referida cobrança não é inconstitucional, podendo a entidade representativa dos moradores exigir o pagamento de todos os moradores do loteamento.

4.2. Do Pagamento do Preço Público e do Contrato de Concessão de Uso

Para os loteamentos fechados, previstos nos artigos 11 e 12, do projeto em exame, foi prevista a exigibilidade da outorga de uso de área pública, mediante o contrato de concessão de uso (artigo 15) e o pagamento de preço público.

O contrato de concessão de uso deve ser firmado na forma prevista na regulamentação da Lei, e será celebrado exclusivamente no caso do loteamento fechado e de loteamento de acesso controlado que optar pelo uso exclusivo das áreas pública internas. Esta matéria foi submetida à Procuradoria Geral do Distrito Federal, que por meio o Parecer Jurídico n.º 262/2022/2022 - PGDF/PGCONS (98416990), examinou a questão, esclarecendo:

"Inicialmente, o caput do art. 22 da minuta prevê a onerosidade pela concessão de uso (de bem público por particular). Esta onerosidade dar-se-á pelo pagamento do preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão.

Não se pode olvidar que o parcelamento do solo urbano pode ocorrer através do loteamento, além do desmembramento. E a par4r do registro do loteamento, passam a integrar o patrimônio público (municipal ou distrital), as vias (ruas), praças, os espaços livres, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, nos termos do art. 22 da Lei 6.766/79.

Em outras palavras, registrado o loteamento, as vias, praças e equipamentos urbanos tornam-se bens públicos (de uso comum do povo ou de uso especial), embora sejam internos ao residencial. Sendo assim, estas áreas devem estar abertas, via de regra, à fruição de quaisquer cidadãos/terceiros, residentes ou não nos loteamentos.

A realidade fá4ca no país e no Distrito Federal demonstra a existência de diversos "loteamentos fechados", ou seja, loteamentos em que as vias, praças e espaços livres des4nam-se ao uso exclusivo dos moradores. O que deveria ser de uso da coletividade é "privatizado" por alguns poucos.

Diante desse cenário, a Lei 13.465/2017 incluiu o §8º ao art. 2º da Lei 6.766/79, buscando adequar os fatos, ainda que parcialmente, à licitude. Com isso, previu a modalidade de loteamento de acesso controlado, no qual fica proibido impedir o acesso a pedestre ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastros, conforme regulamento do Poder Público Municipal.

Sem adentrar no mérito em si da sua constitucionalidade, pois não fora objeto de consulta específica, o art. 21 do PLC prevê que na hipótese de loteamento fechado e loteamento de acesso controlado que optem pelo uso exclusivo de áreas públicas internas (utilização exclusiva, portanto, de ruas, praças e outros bens coletivos por particulares), será firmado contrato de concessão de uso onerosa, com o pagamento do respectivo preço público.

A contraprestação pecuniária (preço público) pela utilização exclusiva de bens públicos por particulares, como consta no caput do art. 22 do PLC, possui amparo em nosso ordenamento jurídico. Vejamos.

Com efeito, bens públicos são "o conjunto de bens móveis e imóveis destinado ao uso direto do Poder Público ou à utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e submetidos a regimes de direito público", na lição de Cretella Júnior (2011, Dicionário de Direito Administrativo. p. 1043).

Nos dizeres dos art. 98 e seguintes do Código Civil:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos des4nados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

(...)

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

A outorga temporária a um particular do uso de determinado bem público depende de ato administrativo formal (contrato administrativo, na espécie), bem como deve ocorrer, via de regra, mediante contraprestação pecuniária a ser paga anualmente (preço público, conforme caput e §1º do art. 22 do PLC).

Em suma, quem pretende utilizar bem público para fins privados não deve "se eximir ao pagamento do preço público convencionado, pois, como se sabe, tem este pagamento o escopo liberatório pelo uso de bem coletivo, não sendo correto, do ponto de vista da justiça distributiva, que um particular explore um bem comum, sem qualquer contraprestação" (APC 638.815-5/5-00, 15ª Câmara de Direito Privado. Rel. Des. Eutálio Porto, DJ de 25.06.2007).

A contraprestação pecuniária pelo uso exclusivo de bem público por particular também se justifica em atendimento ao princípio da isonomia. Como ensina Justen Filho (in Curso de Direito Administrativo. 12 ed. São Paulo: RT, 2016, p. 1006),

(...) Sob outro ângulo, a isonomia exige que o sujeito que acarreta certa despesa ou que obtém um benefício diferenciado relativamente a um bem público seja onerado de modo específico. Em suma, a isonomia é o fundamento para a exigência de uma remuneração pelo uso especial do bem público. Essa remuneração deve ser fixada segundo a intensidade dos benefícios auferidos pelo particular ou dos encargos decorrentes de uso peculiar.

(...)

Como visto acima, a fixação do preço público decorre da natureza jurídica convencional (contratual) estabelecida entre a Administração Pública e o particular. Disso decorre que, conquanto haja a possibilidade de concessão de eventuais descontos para o pagamento do preço público (p.ex, descontos de pontualidade), o valor do preço público deve sempre respeitar a comutatividade e sinalagma inerentes aos contratos (negócios jurídicos).

Portanto, o cálculo do preço público não pode levar a uma redução significativa dos valores devidos, tornando a contraprestação meramente simbólica. Não pode, em suma, eventual redução de valores, ainda que fundamentado em critérios técnicos, descaracterizar a comutatividade e o sinalagma.

Na espécie, sendo negócio bilateral, a contraprestação deve sempre existir pelo uso do bem público por particular. Inexistindo a contraprestação em seu aspecto substancial, haverá o inadimplemento e a resolução contratual.

Vale dizer, a contraprestação não pode ser insignificante ou meramente simbólica, mas, sim, equivalente ao proveito do uso do bem público pelo particular. Deve sempre permanecer a igualdade entre as obrigações assumidas entre as partes envolvidas. A comutatividade, nos contratos, é princípio essencial de Direito, “porque exige a equivalência das prestações e o equilíbrio delas, no curso das contratações, pois, por ele, as partes devem saber, desde o início negocial, quais serão seus ganhos e suas perdas, importando esse fato a aludida equipolência das mencionadas prestações”, nos dizeres de Álvaro Villaça Azevedo (In Curso de Direito Civil. Teoria Geral dos Contratos. III. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 33). ”

Verifica-se, portanto, ser legítima a cobrança do preço público pela concessão de uso das áreas públicas, objeto de cercamento. No PLC em estudo, o contrato de concessão de uso tem sua onerosidade consistente no pagamento de preço público, considerando-se a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso; a proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada; e a possibilidade de realização de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária.

Estes são os pontos controvertidos, que merecem atenção, mas que foram superados no bojo da instrução processual.

5. **LOTEAMENTO FECHADO E LOTEAMENTO COM ACESSO CONTROLADO**

No dizer do sociólogo das cidades **Robert Park**, “a cidade é a mais consistente e, de modo geral, a mais bem-sucedida tentativa do homem de refazer o mundo em que vive segundo os desejos do seu coração. Mas, se a cidade é o mundo que o homem criou, ela é também o mundo no qual ele está doravante condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem nenhuma ideia clara da natureza de sua tarefa, ao fazer a cidade, o homem refez a si mesmo.” À procura de suposta qualidade de vida e segurança, as pessoas começaram a isolar o perímetro ou parte dos loteamentos, provocando a edição de leis municipais e distritais tratando a respeito de fechamento de ruas, a partir de colocação de muros e cancelas. Neste sentido, coube à doutrina a definição de loteamento fechado. **Sarmento Filho**, em seu livro Loteamento fechado ou Condomínio de fato, 2007, p. 24, aduziu:

“Loteamento fechado é o termo que tem sido usado, com mais frequência, para diferenciar o parcelamento que se afasta do loteamento previsto na legislação, na medida em que as vias de circulação que cortam o empreendimento têm sua utilização destinada apenas aos proprietários dos lotes. A legislação federal não contempla essa modalidade de parcelamento do solo urbano, que, no entanto, é uma realidade cada vez mais presente nas cidades brasileiras, seja nos grandes centros urbanos, seja em cidades do interior com vocação para veraneio, estando de tal modo arraigada na sociedade que, às vezes, transmite-se a ideia equivocada de que tem previsão legal.

(...)

O loteamento fechado se trata do fechamento de vias públicas para isolar um determinado núcleo de casas, impedindo que a população possa circular nesses espaços, sob o argumento de que isto é fundamental para a segurança dos seus moradores.”

O artigo 11 do PLC em exame define a modalidade de loteamento fechado como faculdade conferida à entidade representativa dos moradores, desde que firmado o termo de concessão de uso das áreas públicas integrantes do loteamento. Em contrapartida, o loteamento com acesso controlado, previsto no artigo 9º, é aquele que permite o acesso de pessoas não residentes, visitantes, pedestres ou condutores de veículos aos lotes de uso comercial, industrial, institucional público – Inst EP e de prestação de serviços, mediante cadastro ou qualquer outro meio de identificação previsto pela entidade representativa dos moradores.

Os loteamentos de acesso controlado podem se tornar loteamentos fechados, desde que as entidades representativas dos moradores optem por firmar contrato de concessão de uso das áreas públicas privatizadas e, no caso categoria B, seja realizado estudo de impacto de vizinhança, incluindo aplicação de medidas mitigadoras necessárias para garantir a qualidade da circulação urbana no local.

6. **DIREITO COMPARADO - OUTRAS LEIS**

Depois de promulgada a Lei n.º 13.465, inserindo na Lei de Parcelamento do Solo a figura do Loteamento de Acesso Controlado, alguns municípios, em obediência ao que determina referida lei, editou normas locais para regulamentar a nova forma de parcelamento do solo urbano. A título de ilustração, permite-se a citação de alguns paradigmas.

No Estado de São Paulo, tem-se os municípios:

5.1 - Limeira - A Lei Complementar nº 828 dispôs sobre o instrumento para outorgar aos particulares a utilização de áreas públicas, tanto pela concessão de direito real de uso quanto pela permissão de uso por tempo indeterminado, estabelecendo a inexigibilidade de licitação. Estabeleceu cinco etapas para regularização dos Loteamentos de Acesso Controlado. Quanto as áreas institucionais no interior do Loteamento de Acesso Controlado, foi prevista a possibilidade mediante a compensação ou pagamento do preço público de utilização (Art. 9º, IV).

5.2 - Estância Turística de Ibitinga – A LC nº 186 previu a legitimidade da associação de moradores para responder pela administração do loteamento, bem como que ato do poder público municipal disciplinará o controle de acesso. Consta como diretriz específica que não é possível a aprovação dessa natureza de loteamento caso ocorra impedimento ou torne “difícil o acesso a outros 84 loteamentos ou bairros adjacentes, prejudicando a malha viária ou a prestação de alguns serviços públicos”. Prevê a contrapartida

social ao município pela utilização das áreas institucionais e sistema de lazer.

5.3 - Serana - Regulamenta a questão pela Lei nº 1954, estabelecendo o instrumento jurídico de permissão de uso para outorga das áreas públicas.

5.4 - Estância Turística de Joanópolis – O Decreto nº 2737 estabelece o instrumento para outorgar o direito de utilização dos espaços públicos pelos particulares a autorização de uso, sem previsão de prazo.

Em Minas Gerais, tem-se os municípios:

5.5 - Ponte Nova - O município alterou o Plano Diretor e a Lei de parcelamento do solo da referida cidade através da Lei n.º 4.309, regulamentando tanto o Loteamento de Acesso Controlado, quanto o Condomínio de Lotes. Referente ao instrumento jurídico a ser utilizado pelo poder público para outorgar aos particulares a utilização de áreas públicas, a norma não dispõe expressamente a respeito, constando apenas (Art. 32) que “O Loteamento de Acesso Controlado e o Condomínio de Lotes somente serão autorizados”, denotando que elegeu a modalidade de autorização de uso.

5.6 - Barbacena – A matéria foi disciplinada através de Decreto Municipal n.º. 8.354. Foi disposto como instrumento a permissão de uso (Art. 4º, parágrafo único), a ser formalizada pelo Termo de Permissão de Uso (Art. 6º), bem como foram estabelecidos os ônus que constarão do termo (Art. 6º), prevendo, ainda, a necessidade de constituição de uma associação (Art. 2º) para representar os interesses dos moradores e que terão a legitimidade para tratar do assunto com o poder público.

No Rio de Janeiro:

5.7 - Cabo Frio – Foi promulgado o Decreto Municipal n.º 6.049, que elegeu, como instrumento a ser utilizado pelo poder público para formalizar o Loteamento de acesso controlado e outorgar o direito de utilização dos espaços públicos pelos particulares, mediante autorização de uso, pelo prazo determinado de 10 anos.

7. **RECOMENDAÇÕES**

Recomenda-se que, no parágrafo único do artigo 9º, seja substituída a palavra **cidadão**, por **pessoas**. O acesso é garantido às pessoas. Cidadão não é toda pessoa, no sentido jurídico do termo, mas todo cidadão é pessoa. Esta substituição deve ser feita ainda no § 1º, do artigo 12.

Para evitar a repetição do que a Lei Federal 6.766/79 já dispõe, sugere-se a seguinte redação para os artigos 22 e 23 do projeto:

"Art. 22. Para fins de aplicação desta Lei Complementar, a entidade representativa dos moradores é aquela legalmente constituída pela maioria dos moradores do loteamento, com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, das áreas comuns que compõem o empreendimento.

§1º A entidade representativa de que trata este artigo deve comprovar a adesão da maioria dos moradores junto ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, a fim de demonstrar sua legitimidade representativa.

§2º As disposições referentes à documentação necessária para demonstração de legitimidade e deliberações da entidade representativa serão objeto de regulamento pelo Poder Executivo, observado o disposto na legislação de regência.

Art. 23. A entidade representativa é responsável pela administração do loteamento na forma prevista neste artigo.

Parágrafo único. Os moradores estão sujeitos à normatização e à disciplina de utilização e convivência, constantes de seus atos constitutivos de sua entidade representativa, conforme previsto no art. 36-A da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

O artigo 21 e seu parágrafo único trazem em si disposições contraditórias. Ao tempo que se diz que é inexigível a licitação, estabelece-se que o órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano ateste a sua inexigibilidade. Para evitar o antagonismo, sugere-se a exclusão do parágrafo único, mantendo apenas o *caput* do dispositivo.

Por fim, sugere-se sejam acrescentados os seguintes artigos:

"Art. xx. Todos os investimentos efetuados nas áreas objeto do contrato de concessão de uso do loteamento integram o patrimônio público, não ensejando aos proprietários ou moradores qualquer direito à indenização.

Art. xx. Os contratos de promessa de venda e compra de lotes deve conter, além dos requisitos previstos no artigo 26, da Lei 6.766, cláusula específica de ciência do comprador sobre os direitos e obrigações do contrato de concessão de uso."

8. **VOTO**

Considerando que a Minuta de Projeto de Lei Complementar, ora apresentada, atende aos objetivos a que se propõe;

Considerando a precedência e a relevância do interesse coletivo sobre os individuais;

Considerando o cumprimento da função social da propriedade e o pleno desenvolvimento da cidade;

Considerando a necessidade de contribuir com o incremento da dinâmica urbana;

Considerando a transparência e as regras claras e transparentes para os parcelamentos do solo urbano;

Considerando que o Governo e a sociedade terão instrumento adequado para atender as necessidades de ordenamento territorial,

Os relatores votam favoravelmente à aprovação do referido Projeto de Lei Complementar, com as recomendações explicitadas acima. Com as alterações sugeridas, o texto do PLC passa a ter a seguinte redação:

MINUTA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº , DE DE SETEMBRO DE 2024

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre o loteamento de acesso controlado no Distrito Federal, e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, faço saber que a Câmara Legislativa do Distrito Federal decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Os loteamentos de acesso controlado podem ser implantados no Distrito Federal, observados os critérios e parâmetros definidos nesta Lei Complementar e em seu regulamento.

§1º É facultado à entidade representativa dos moradores do loteamento optar pela modalidade de loteamento fechado, na forma desta Lei Complementar e de seu regulamento.

§2º Essa Lei Complementar se aplica aos núcleos urbanos informais definidos na Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.

§3º Os novos parcelamentos do solo urbano não estão sujeitos às disposições desta Lei Complementar, salvo expressa previsão legal.

§4º O disposto nesta Lei Complementar não se aplica ao Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB, às áreas de influência do CUB, nos termos da Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012, e à Zona Urbana Consolidada, salvo se tratar de área de regularização, assim definida na Lei Complementar nº 986, de 30 de junho de 2021.

§5º As formas de loteamentos previstas no caput e no §1º deste artigo devem observar as seguintes características:

I - loteamento de acesso controlado: parcelamento com controle de acesso, sendo vedado o impedimento de acesso aos não residentes, pedestres ou condutores de veículos, às áreas públicas ou lotes com uso diverso do residencial, permitida a exigência de identificação e cadastro; e

II - loteamento fechado: subdivisão de uma gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos, cujo perímetro da gleba resultante é cercado ou murado, havendo outorga de uso das áreas públicas internas ao empreendimento pelo Poder Público, sendo o uso dos lotes exclusivamente residencial.

Art. 2º Para a implantação de loteamentos nas formas previstas nesta Lei Complementar, faz-se necessária a aprovação do projeto urbanístico de fechamento por ato próprio do órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. Não se aplica o disposto no caput aos casos em que a aprovação do projeto urbanístico de fechamento ocorrer de forma concomitante à aprovação do projeto urbanístico de regularização fundiária, cuja aprovação se dá por ato do chefe do Poder Executivo.

Art. 3º Os loteamentos previstos nesta Lei Complementar devem observar as normas urbanísticas referentes ao respectivo loteamento, especialmente no que se refere à integração do sistema viário estruturante, a fim de garantir a permeabilidade do tecido urbano e a integração com as áreas urbanas adjacentes e a mobilidade.

Art. 4º Para os fins desta Lei Complementar, são consideradas as definições constantes em seu Anexo I.

Art. 5º No caso de fechamento do parcelamento em uma das modalidades previstas nesta Lei Complementar, há a obrigatoriedade de manutenção, conservação e limpeza das áreas públicas existentes dentro do fechamento pela entidade representativa, incluindo, no mínimo:

I – o tratamento paisagístico da área pública externa, lindeira ao loteamento, de forma a amenizar os impactos decorrentes do fechamento do loteamento e de seus lotes;

II – a preservação e manutenção do meio ambiente, da urbanização local e da infraestrutura instalada;

III – a recuperação de quaisquer danos ocorridos na área objeto da outorga de uso; e

IV – a responsabilidade pelo pagamento referente à iluminação e à limpeza da área, inclusive em relação à disposição dos resíduos sólidos.

Parágrafo único. Em qualquer das modalidades de fechamento de que trata esta Lei Complementar, aplica-se o disposto na Lei nº

CAPÍTULO II DA CLASSIFICAÇÃO E DAS MODALIDADES DE LOTEAMENTO

Seção I Da Classificação

Art. 6º Para fins de aplicação desta Lei Complementar, os loteamentos são classificados de acordo com os critérios de hierarquia viária e os usos dos lotes.

§1º O loteamento será classificado na categoria A quando, no interior da poligonal do fechamento, ocorrerem os seguintes casos:

I – existência somente de vias locais;

II – os lotes forem de uso exclusivamente residencial; e

III – existência de lotes, no interior da poligonal de fechamento, de uso institucional privado – Inst, nos termos da Lei de Uso e Ocupação do Solo - Luos.

§2º O loteamento será classificado na categoria B quando, no interior da poligonal do fechamento, ocorrer algum dos seguintes casos:

I – existência de interferências com as seguintes vias:

a) arterial;

b) coletora;

c) de atividades;

d) parque;

e) de circulação;

f) de circulação de vizinhança classificadas como vias coletoras; ou

g) de circulação expressa.

II – quando houver lotes, no interior da poligonal de fechamento, com uso diverso do exclusivamente residencial; ou

III – existência de lotes, no interior da poligonal de fechamento, de uso Institucional Equipamento Público – Inst-EP, nos termos da Luos.

§3º A existência de Espaços Livres de Uso Público - Elups não influencia na classificação dos loteamentos.

Seção II Das Modalidades

Art. 7º A classificação do loteamento, na forma desta Lei Complementar, é utilizada para fins de definição das hipóteses em que é possível o loteamento de acesso controlado e o loteamento fechado.

§1º O loteamento de acesso controlado é permitido nas categorias A e B, de que trata o art. 6º, §§ 1º e 2º, desta Lei Complementar.

§2º A modalidade de loteamento fechado é permitida apenas para loteamentos enquadrados na categoria A, de que trata o art. 6º, §1º, desta Lei Complementar.

Art. 8º O fechamento, em qualquer das modalidades previstas no art. 7º desta Lei Complementar, é realizado mediante requerimento, acompanhado de projeto urbanístico de fechamento, do proprietário do loteamento ou da entidade representativa dos moradores, na forma prevista no regulamento desta Lei Complementar.

Subseção I

Do Loteamento de Acesso Controlado

Art. 9º Nos loteamentos classificados nas categorias A e B é permitida a modalidade de loteamento de acesso controlado, na forma desta Lei Complementar.

Parágrafo único. No loteamento de acesso controlado deve ser garantido o acesso às pessoas:

I – aos lotes de uso comercial, industrial, institucional público – Inst EP e de prestação de serviços;

I – às vias definidas na forma do art. 6º, §2º, inc. I, desta Lei Complementar; e

III – às áreas que não forem objeto de termo de concessão de uso, na forma desta Lei Complementar.

Art. 10. Para o loteamento de acesso controlado são aplicáveis as regras estabelecidas pela entidade representativa dos moradores, para acesso aos não residentes, pedestres ou condutores de veículos, às áreas públicas ou lotes com uso diverso do residencial, exceto os lotes Inst EP, observado o regulamento desta Lei Complementar.

Subseção II
Do Loteamento Fechado

Art. 11. A modalidade de loteamento fechado é uma faculdade conferida à entidade representativa dos moradores, sendo permitida na Categoria A, de que trata o art. 6º, §1º, desta Lei Complementar, desde que seja firmado termo de concessão de uso de todas as áreas públicas integrantes do loteamento.

Art. 12. Havendo no interior da poligonal de fechamento a interferência de vias que se insiram na classificação prevista no art. 6º, §2º, inc. I, desta Lei Complementar, caso seja interesse da entidade representativa dos moradores, o loteamento pode vir a ser incluído na modalidade de loteamento fechado, desde que a interessada realize estudo de impacto de vizinhança, incluindo eventuais medidas mitigadoras necessárias para garantir a qualidade da circulação urbana no local.

§1º Nos casos previstos no caput, até a finalização dos estudos e aplicação das medidas mitigadoras e compensatórias necessárias para garantir a qualidade da circulação urbana no local, deve ser garantido o acesso às pessoas para utilização das vias públicas não objeto de concessão de uso.

§2º Apenas será admitido o disposto no caput quando o loteamento for classificado na categoria B, exclusivamente pela hipótese do inciso I do § 2º do art. 6º desta Lei Complementar.

CAPÍTULO III
DOS PARÂMETROS

Art. 13. Para o fechamento do loteamento, em qualquer das modalidades previstas nesta Lei Complementar, devem ser observados os seguintes parâmetros:

I - altura máxima de 2,7 metros para as grades, alambrados, muros ou soluções mistas;

II - transparência visual mínima de 70% para as formas de fechamento das divisas voltadas para logradouros públicos.

§1º Não se aplica o percentual mínimo de transparência visual nos casos em que o cercamento do lote coincidir com o cercamento do loteamento em que estiver inserido.

§2º Em caso de divergência entre os parâmetros estabelecidos nesta Lei Complementar e na norma urbanística específica, aplica-se aquela que melhor se adequar à situação fática, com base em análise técnica a ser realizada pelo órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Art. 14. É admitida a instalação de guarita e portaria em área pública, na forma desta Lei Complementar, devendo ser observada a área máxima de 30 m².

Parágrafo único. A quantidade de guaritas a serem instaladas depende do número de acessos previstos para o loteamento, observado o parâmetro definido no caput deste artigo.

CAPÍTULO IV
DA OUTORGA DE USO DE ÁREA PÚBLICA

Art. 15. O Poder Público pode expedir a outorga da concessão de uso onerosa em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, referentes às:

I – vias locais e Elups existentes nos loteamentos;

II - áreas públicas destinadas à construção de guaritas; e

III – hipóteses previstas no art. 12 desta Lei Complementar.

§1º Na modalidade de acesso controlado, não é obrigatória a outorga de uso de todas as áreas públicas existentes no loteamento, cabendo à entidade representativa indicar as áreas públicas que deverão constar no contrato de concessão de uso.

§2º Deve ser garantido o acesso às áreas públicas que não forem objeto da outorga de uso, na forma desta Lei Complementar.

Art. 16. A outorga da concessão de uso onerosa é realizada por meio de contrato, firmado entre a entidade representativa dos moradores e o Distrito Federal, com base no projeto urbanístico de fechamento aprovado e após o registro do projeto urbanístico de regularização fundiária.

§1º A outorga de concessão de uso onerosa de que trata o caput tem o prazo máximo de vigência de 30 anos, podendo ser prorrogado.

§2º O contrato de concessão de uso será firmado na forma do regulamento desta Lei Complementar, e será celebrado exclusivamente no caso de loteamento fechado e loteamento de acesso controlado que opte pelo uso exclusivo de áreas públicas internas, não se aplicando aos loteamentos de acesso controlado sem exclusividade de uso de áreas públicas.

Art. 17. A onerosidade da concessão de uso se dá pelo pagamento de preço público do valor correspondente à área pública objeto da concessão de uso, conforme definido no regulamento desta Lei Complementar, podendo-se considerar:

I – a análise dos valores despendidos na manutenção e conservação das áreas públicas a serem objeto da outorga de uso;

II – a proporcionalidade da área pública objeto de contrato de concessão de uso em relação à área privada; e

III – a possibilidade de realização de celebração de parceria com o Poder Público, na realização de intervenções de interesse público, sem fins lucrativos e de conveniência comunitária.

§1º O pagamento do preço público de que trata o caput será realizado por meio da Outorga Onerosa de Concessão para Uso Exclusivo de Área Pública – OCEX, anualmente, sendo permitido o pagamento em parcelas sucessivas e periódicas.

§2º A aprovação do projeto urbanístico de fechamento que pretenda restringir o acesso às áreas indicadas no art. 15 desta Lei Complementar está condicionada ao pagamento do valor do preço público de que trata o §1º deste artigo, observado o seu regulamento.

§3º O preço público de que trata o §1º deste artigo não se aplica à concessão de uso de áreas públicas inseridas em Reurb-S.

§4º Os valores arrecadados em razão do pagamento do preço público de que trata o inc. II do caput deste artigo integrarão em 50% (cinquenta por cento) o Fundo de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal – Fundurb e em 50% (cinquenta por cento) o Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social – Fundhis.

§5º O inadimplemento acarretará inscrição em dívida ativa e cobrança judicial.

Art. 18. O Poder Executivo pode rescindir o contrato de concessão de uso, com conseqüente retomada da área objeto da outorga de uso, em caso de inadimplemento do pagamento do preço público, de forma total ou parcial, permanente ou transitória, nos termos previstos na regulamentação desta Lei Complementar, sempre observada a constituição em mora, a prévia notificação, o contraditório e a ampla defesa do concessionário.

§1º No caso previsto no caput, devem ser removidos, no prazo de 90 dias, os seguintes elementos:

I – fechamento de área pública que confrontar com área pública externa ao loteamento;

II – guaritas, portões, cancelas ou soluções similares; e

III – outros elementos de restrição e controle de acesso ao loteamento.

§2º Caso não sejam removidos os elementos tratados no §1º deste artigo, o Poder Público realizará a remoção, às expensas dos proprietários dos lotes, daquele que figurava como concessionário ou entidade representativa, na forma a ser definida no regulamento desta Lei Complementar.

§3º Os valores dos serviços de demolição e da reconstituição da área pública efetuados pelo órgão de fiscalização são cobrados do infrator e, em caso de não pagamento, os valores serão inscritos em dívida ativa.

Art. 19. Até que seja finalizada a análise do projeto urbanístico de regularização fundiária, o Poder Público pode expedir autorização de uso em favor da entidade representativa dos moradores do loteamento, referentes às áreas previstas no art. 15, na forma do regulamento desta Lei Complementar.

§1º Aplica-se, no que couber, os critérios, obrigações, parâmetros e penalidades previstos para a celebração de contrato de concessão de uso para o caso disciplinado neste artigo, inclusive o disposto no Capítulo IV desta Lei Complementar.

§2º A autorização de uso de que trata o caput é precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, e não garante a regularização de áreas com restrições urbanísticas e ambientais, sem que caiba ao interessado qualquer direito à indenização.

Art. 20. Nos casos em que o loteamento em regularização esteja integralmente localizado em área particular, o Poder Público pode expedir autorização de uso em favor do proprietário do loteamento ou da entidade representativa dos moradores do loteamento, desde que:

I - já tenha sido apresentado o projeto urbanístico de regularização, na forma do regulamento desta Lei Complementar; e

II - mediante contrapartida urbanística calculada na forma do artigo 17 desta Lei Complementar.

Parágrafo único. Para efeito do disposto neste artigo, devem ser consideradas as áreas previstas como públicas no projeto de regularização em aprovação.

Art. 21. É inexigível a licitação para as áreas de que trata esta Lei Complementar, para a celebração do contrato de Concessão de Uso, sempre que a utilização da área pública estiver inserida no loteamento, o que caracteriza a inviabilidade de competição.

Art. 22. Todos os investimentos efetuados nas áreas objeto do contrato de concessão de uso do loteamento integram o patrimônio público, não ensejando aos proprietários ou moradores qualquer direito à indenização.

Art. 23. Os contratos de promessa de venda e compra de lotes deve conter, além dos requisitos previstos no artigo 26, da Lei 6.766, cláusula específica de ciência do comprador sobre os direitos e obrigações do contrato de concessão de uso.

CAPÍTULO V

DA ENTIDADE REPRESENTATIVA E DA CONTRIBUIÇÃO DE MANUTENÇÃO

Art. 24. Para fins de aplicação desta Lei Complementar, a entidade representativa dos moradores é aquela legalmente constituída pela maioria dos moradores do loteamento, com o objetivo de administração, conservação, manutenção, disciplina de utilização e convivência, das áreas comuns que compõem o empreendimento.

§1º A entidade representativa de que trata este artigo deve comprovar a adesão da maioria dos moradores junto ao órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal, a fim de demonstrar sua legitimidade representativa.

§2º As disposições referentes à documentação necessária para demonstração de legitimidade e deliberações da entidade representativa serão objeto de regulamento pelo Poder Executivo, observado o disposto na legislação de regência.

Art. 25. A entidade representativa é responsável pela administração do loteamento na forma prevista neste artigo.

Parágrafo único. Os moradores estão sujeitos à normatização e à disciplina de utilização e convivência, constantes de seus atos constitutivos de sua entidade representativa, conforme previsto no art. 36-A da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 26. A cotização de que trata o artigo anterior se dá pela contribuição de manutenção, que se configura como contraprestação pelos serviços de manutenção prestados pela entidade representativa em favor do loteamento.

§1º O morador sujeito à cotização prevista nesta Seção não será obrigado a associar-se à entidade representativa, qualquer que seja sua modalidade, não se confundindo a contribuição de manutenção com a taxa associativa.

§2º O pagamento da contribuição de manutenção é devido à entidade representativa que comprovava adesão da maioria dos moradores, na forma do art. 23 desta Lei Complementar.

§3º No caso de condomínio de lote, legalmente constituído, a normatização e forma de contribuição deve observar a legislação específica para esta modalidade de fechamento.

Art. 27. O cálculo do valor da contribuição de manutenção deve considerar os gastos com as áreas comuns e as áreas públicas do loteamento.

CAPÍTULO VI DAS INFRAÇÕES E SANÇÕES

Art. 28. Em caso de inobservância dos parâmetros estabelecidos nesta Lei Complementar, bem como de fechamento do loteamento em desconformidade com as disposições desta Lei Complementar e de seu regulamento, fica o infrator sujeito a advertência, multa e, caso não seja providenciada a adequação no prazo regulamentar, remoção do fechamento ou guarita instalados.

§ 1º Caso haja necessidade de remoção do fechamento ou de guarita, deve o responsável pela estrutura, às suas expensas, providenciar a retirada no prazo estabelecido na notificação, sem prejuízo de que o poder público proceda à retirada à custa do responsável, em caso de inércia.

§ 2º A especificação das infrações para fins de aplicação das penalidades previstas no caput, bem como as respectivas correlações, são as indicadas no regulamento desta Lei Complementar.

Art. 29. Aplica-se às disposições deste Capítulo, no que couber, de forma subsidiária, o disposto na [Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018](#), que institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal, e na Lei Complementar nº 1.027, de 28 de novembro de 2023.

CAPÍTULO VII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 30. Fica garantida a manutenção do fechamento do loteamento em processo de regularização, regularizado ou registrados, unicamente aos fechamentos existentes até 13 de setembro de 2018, observados os procedimentos previstos no regulamento desta Lei Complementar.

§1º Não se aplicam aos loteamentos em processo de regularização com fechamento já existente na data indicada no caput, os parâmetros previstos no Capítulo III desta Lei Complementar, devendo ser observada a situação fática constatada no marco temporal previsto no caput.

§2º Para o fechamento dos parcelamentos do solo urbano registrados em data posterior à indicada no caput, se aplica o disposto na Lei Complementar nº 1.027, de 28 de novembro de 2023.

§3º Para a garantia de que trata o caput, o interessado deve apresentar o respectivo requerimento, na forma e no prazo a serem previstos no regulamento desta Lei Complementar, e formalizar, conforme o caso, a outorga de uso na forma do art. 15 e seguintes desta Lei Complementar.

§4º Devem ser observados os parâmetros fixados nesta Lei Complementar, aos seguintes casos de fechamento:

I- para parcelamento em processo de regularização fundiária não realizada até a data prevista no caput deste artigo; e

II – para parcelamento em processo de regularização que não cumprir o disposto no §3º deste artigo.

Art. 31. O fechamento em uma das modalidades previstas nesta Lei Complementar é condicionado ao início e condução do processo de regularização fundiária do respectivo loteamento, nos prazos estabelecidos em ato próprio do órgão gestor de desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal.

Parágrafo único. A inércia do interessado na condução do processo administrativo de regularização fundiária, de forma injustificada, acarretará a cassação da autorização de uso de área pública porventura concedida.

Art. 32. Atendidas as condições dispostas nesta Lei Complementar, o órgão gestor de desenvolvimento urbano e territorial comunicará ao órgão de fiscalização do Distrito Federal que está assegurada a manutenção do controle de acesso.

Art. 33. Fica autorizada a concessão de uso de bens imóveis do Distrito Federal, na forma e nos casos previstos nesta Lei Complementar, em atendimento ao disposto no art. 47, §1º, art. 48 e art. 49 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Art. 34. As obras e elementos de edificação previstos nesta Lei Complementar devem seguir as disposições do Código de Obras e Edificações do Distrito Federal – COE.

§1º Fica garantida a manutenção da altura, transparência visual e da dimensão das edificações em que a implantação do fechamento

ocorreu em data anterior ao marco temporal previsto no art. 28 desta Lei Complementar.

§2º No caso do interessado apresentar, perante o órgão público competente, laudo técnico, devidamente assinado por engenheiro civil, com Anotação de Responsabilidade Técnica - ART, atestando a solidez e a segurança da construção, fica dispensado, inclusive para reparo, o licenciamento para manutenção das portarias e guaritas do loteamento urbano, instaladas em data anterior ao marco temporal previsto no art. 28 desta Lei Complementar.

Art. 35. O órgão gestor do desenvolvimento territorial e urbano do Distrito Federal deve manter banco de dados com a localização dos loteamentos de acesso controlado e loteamentos fechados, e disponibilizar as informações no Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do Distrito Federal - Siturb.

Art. 36. Compete ao órgão responsável pela fiscalização do Distrito Federal exercer o poder de polícia para que os dispositivos constantes nesta Lei Complementar sejam obedecidos em sua totalidade.

§1º O órgão de fiscalização do Distrito Federal deverá implementar plano de fiscalização, com o objetivo de garantir o cumprimento das disposições desta Lei Complementar.

§2º Em todas as modalidades de loteamentos deve ser garantido o acesso aos agentes públicos para fiscalização das condições das áreas públicas objeto do termo de concessão de uso de que trata esta Lei Complementar, bem como para manutenção das áreas públicas não concedidas.

§3º A inobservância do disposto no parágrafo anterior sujeita o infrator às penalidades previstas no regulamento desta Lei Complementar.

Art. 37. O Poder Executivo deve regulamentar esta Lei Complementar no prazo de cento e oitenta dias, contados da data de sua publicação.

Art. 38. Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, de de 2024.

135º da República e 65º de Brasília
IBANEIS ROCHA

ANEXO I

GLOSSÁRIO

I - áreas comuns: áreas de acesso e uso coletivo no interior do lote, da projeção ou da edificação.

II - áreas de influência do Conjunto Urbanístico de Brasília: limite da poligonal de entorno do Conjunto Urbanístico de Brasília, definida na Portaria nº 68, de 15 de fevereiro de 2012;

III - Conjunto Urbanístico de Brasília: Zona Urbana do Conjunto Tombado, conforme previsão contida no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal;

IV - controle de acesso: limitação de trânsito de veículos e pedestres por meio de guaritas, portarias, portões, cancelas, circuito interno de TV ou soluções similares, mediante autorização do Poder Executivo, na forma desta Lei Complementar e de seu regulamento;

V - espaço livres de uso público - Elup: áreas destinadas a praças, jardins, parques, áreas de recreação e outras áreas verdes;

VI - fechamento do loteamento: instalação de grades, alambrados, muros ou soluções mistas no limite do loteamento, nos termos desta Lei Complementar;

VII - guarita: edificação construída como abrigo para sentinelas, para controlar o acesso de pedestres e veículos ao loteamento, podendo ser integrada por banheiro, copa, sala de descanso e almoxarifado;

VIII - loteamento: subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes, em qualquer das modalidades previstas nesta Lei Complementar;

IX - norma urbanística: leis, decretos, portarias, diretrizes urbanísticas, memoriais descritivos, normas de edificação, uso e gabarito, parâmetros urbanísticos, orientações e princípios jurídicos que disciplinam a atuação da Administração e dos particulares com vista ao correto ordenamento do solo para fins urbanísticos;

X - uso residencial exclusivo: onde é permitido o uso exclusivamente residencial, nas categorias habitação unifamiliar e multifamiliar;

XI - uso não residencial: uso comercial, prestação de serviços, institucional e industrial.

XII - transparência visual: somatória das áreas das aberturas de grades, cercas e muros e dos elementos vazados permanentemente;

XIII - via arterial: aquela caracterizada por interseções em nível, geralmente controlada por semáforo, com acessibilidade aos lotes lindeiros e às vias secundárias e locais, possibilitando o trânsito entre as regiões da cidade;

XIV - via coletora: aquela destinada a coletar e distribuir o trânsito que tenha necessidade de entrar ou sair das vias de trânsito rápido

ou arteriais, possibilitando o trânsito dentro das regiões da cidade;

XV – via de atividades: sistema viário estruturante que proporciona alta acessibilidade ao bairro em áreas com concentração de atividades de lazer, comércio, cultura, serviços, e ao uso misto, que privilegia o transporte coletivo, o tráfego de pedestres e de ciclistas, e se configura como uma área de confluência das pessoas que pode estar associada, em seu percurso, à via de circulação;

XVI – via de circulação: sistema viário estruturante que visa à articulação intraurbana de setores ou bairros, para conferir, inclusive, conectividade às centralidades, e que pode se constituir como continuidade de uma via de atividades, com desenho distinto, adaptado às características do uso do solo lindeiro;

XVII – via de circulação expressa: sistema viário estruturante associado a eixos e corredores de transporte público coletivo, exclusivos ou não;

XVIII - via de circulação de vizinhança: sistema viário complementar que visa distribuir fluxos e proporcionar acessibilidade na esfera da vizinhança, comportando vias de menor porte, voltadas à conectividade interna das áreas predominantemente residenciais;

IX – via local: via caracterizada por interseções em nível não semaforizadas, destinada apenas ao acesso local ou a áreas restritas;

X – via parque: sistema viário de contorno de espaços livres de uso público, parques urbanos e áreas protegidas, constituindo acesso e elemento de delimitação desses espaços e de sua integração ao contexto urbano.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENATO OLIVEIRA RAMOS - Matr.1697916-8, Assessor(a) Especial**, em 04/11/2024, às 15:09, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Serra Rossigneux Vieira, Usuário Externo**, em 07/11/2024, às 16:00, conforme art. 6º do Decreto nº 36.756, de 16 de setembro de 2015, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal nº 180, quinta-feira, 17 de setembro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:
http://sei.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0
verificador= **154562625** código CRC= **F8F512AB**.

"Brasília - Patrimônio Cultural da Humanidade"

Praça do Buriti, Palácio do Buriti, 1º Andar - Bairro Zona Cívico Administrativa - CEP 70075900 - DF

Telefone(s):

Sítio - www.df.gov.br