

## **CONDOMÍNIO DE FATO: REFLEXÕES SOBRE LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL E AUTONOMIA**

*FACTUAL CONDOMINIUM: REFLECTIONS ON CONSTITUTIONAL LEGITIMACY AND  
AUTONOMY*

**Vilmo Barreto Teixeira Junior<sup>1</sup>**

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. O que é o fenômeno: Seu surgimento e crítica social; 2. Instrumentos jurídicos para o uso privativo de bem público; 3. A função social da propriedade pública; 4. O caso particular dos condomínios de fato; 5. A obrigatoriedade de filiação à associação de moradores e a liberdade de associação; considerações finais; referências das fontes citadas;

### **RESUMO**

No presente trabalho buscou-se analisar os condomínios de fato enquanto realidade jurídica, definindo a relevância social de sua existência no contexto urbano com enfoque nas duas maiores questões que os envolvem: A legitimidade de sua própria existência e a liberdade do morador da região em associar-se ou não a entidade representativa do condomínio. Fazendo uso de revisão bibliográfica das obras que tratam da matéria e do método dedutivo, é possível verificar que o fechamento desautorizado ou autorizado pelo Poder Público em desconformidade com a função social da propriedade pública torna ilegítima a concessão de área pública em favor de particulares para constituição desses condomínios, uma vez verificado verdadeiro prejuízo social. Além disso, conclui-se que a iniciativa de determinados moradores em tomar providências no sentido de obter o fechamento da área, não pode vincular ou impor obrigação de contribuir para referida iniciativa a proprietário que não tenha aderido espontaneamente à ideia.

**Palavras-Chave:** Função social da propriedade; liberdade de associação; condomínio de fato.

### **ABSTRACT**

*The present study aims to analyze factual condominiums as a legal reality, defining the social relevance of their existence in the urban context with a focus on two major issues: The legitimacy of their own existence and the freedom of local resident in associate or not the representative body of the condominium. Making*

---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Público pela Universidade FUMEC; especialista em Direito Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; aluno do curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciências Penais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado. Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Email: vilmo.teixeirajunior@gmail.com

*use of bibliographic review of works that deal with the matter and the deductive method, you can check that the unauthorized or authorized closure inconsonant with the social function of public property can turn the concession of public areas in favor of individuals to create these condominiums unlawfully, once verified real social damage. In addition, it appears that the initiative of some residents to take steps in getting the closure area cannot bind or impose obligation to contribute to this initiative the owner who has not voluntarily adhered to the idea.*

**Keywords:** *Social function of property; freedom of association; factual condominiums.*

## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem por objeto a análise do fenômeno da “privatização dos bairros”, presente no início da década de 80, nas capitais brasileiras, mas que atualmente se verifica nos diversos pólos urbanos do país.

Com origem na insatisfação pela ineficiência do Estado em prover serviços públicos de qualidade – como segurança, pavimentação das vias e limpeza – e na capacidade patrimonial e de organização de alguns grupos, o fenômeno consiste no fechamento de vias públicas para restringir o acesso aos lotes compreendidos dentro de sua área buscando alcançar, por recursos próprios, aquilo que o Poder Público falhou em fornecer.

Essas unidades, chamadas pela literatura jurídica nacional de “loteamentos fechados” ou “condomínios de fato”, vêm sendo alvo de duras críticas, seja pela forma jurídica adotada, seja pelas consequências de seu surgimento na ordenação do espaço urbano, como também pela pretensão dos demais moradores desses espaços de impor a todos que ali moram a aceitação do fechamento, inclusive, por imposição de associação e pagamento de contribuições.

Cumpram aqui empreender uma reflexão dirigida à compreensão desta realidade segundo os pressupostos contidos na Constituição da República, na legislação em vigor, tratando dos institutos de direito público e privado, não olvidando da crítica social inerente ao tema.

## **1. O QUE É O FENÔMENO: SEU SURGIMENTO E CRÍTICA SOCIAL**

O processo histórico de urbanização no Brasil em pouco difere do ocorrido nos demais países latino-americanos. Todos, ressalvadas algumas particularidades regionais, decorreram do tardio, mas acelerado processo de industrialização que levou à inversão de um modelo de produção predominantemente agrário para o industrial. No Brasil, especificamente, teve maior intensidade nas décadas de 1930 e 1940.

Como consequência, além da já tradicional concentração fundiária, somou-se a mecanização da produção agrícola, fazendo com que as oportunidades de trabalho nas zonas rurais ficassem cada vez mais escassas e em pior qualidade. Em contrapartida, nas cidades surgiam novos mercados, novos espaços, atraindo a maior parte da população.

Pesquisas documentadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que em 30 anos a população urbana quase dobrou entre 1950 e 1980<sup>2</sup>. No contexto de um substancial êxodo rural, a Administração Pública não teve à época capacidade de gerenciar a expansão urbana, que se deu de forma desordenada, sem planejamento.

O resultado desse processo foi a formação de cidades sem a devida infraestrutura, principalmente nas regiões periféricas em que residem a população mais carente. No entanto, ao contrário do que ocorre em países que se urbanizaram de forma estável e planejada, a referida deficiência atinge também áreas habitadas pelos estratos sociais mais privilegiados, que não só têm que suportar a deficiência dos serviços públicos como compartilhar os espaços urbanos com as classes mais carentes. A ausência de planejamento não permitiu, em muitos casos, a realização do reprovável desejo de distância, acabando por evidenciar ainda mais as desigualdades sociais.

---

<sup>2</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: Estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. In: **Anuário Estatístico do Brasil**, 1981, v. 42, 1979.

Nas palavras precisas de Milton Santos:

A cidade em si como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes da periferia (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial<sup>3</sup>.

Dessa insatisfação surgiu a iniciativa dos loteamentos fechados. Restringe-se o acesso a determinados logradouros públicos com a permissão dos municípios (e muitas vezes sem ela) em favor dos proprietários dos imóveis adjacentes, que por sua vez cooperam para sua manutenção, afastando daquele espaço os problemas da comunidade. Uma solução individualista para um problema social.

No entanto, aquilo que se apresenta como solução para alguns pode ser fonte de problemas para outros. A segregação de espaços urbanos, na maioria das vezes, agrava a realidade das cidades, pois causa inconveniências no planejamento urbano, estimula a discriminação e fere a construção do projeto de cidadania contido na Constituição da República, que não se coaduna com a subversão dos bens públicos aos interesses privados. Principalmente quando implica em mais uma forma de exclusão social.

## **2. INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA O USO PRIVATIVO DE BEM PÚBLICO**

O primeiro ponto a ser esclarecido quanto à regularidade dos ditos condomínios de fato é o da utilização privada de bem público. Análise que não dispensa o estudo de seu regime jurídico.

Regime jurídico é o complexo normativo que rege determinadas relações jurídicas, podendo ter como fator determinante de sua incidência o objeto ou a qualidade dos sujeitos envolvidos. No caso da propriedade pública, a presença estatal na titularidade do bem atrai um regime diferenciado.

---

<sup>3</sup> SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 1.

Chamam-se bens públicos, segundo a codificação civil, 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 pertença” (art. 98 do Código Civil).

No entanto referido conceito, já recebido com críticas à época da promulgação do Código Civil, já não encontra mais aceitação na doutrina e jurisprudência nacionais, que conferem interpretação extensiva – e sistemática- ao dispositivo para incluir como públicos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito privado, afetados à finalidade pública<sup>4</sup>.

Apesar de compreendidos no domínio público, há algumas relativizações quanto à aplicação das regras de seu regime jurídico para alguns bens, de acordo com a sua destinação, pois é esse o critério classificatório adotado pela lei. Assim, os bens públicos classificam-se em: de uso comum, de uso especial e dominicais, também chamados de dominiais.

Os bens de uso comum são aqueles que podem ser utilizados indistintamente por qualquer do povo em condições de igualdade, conforme a utilidade própria do bem. São eles as ruas, as praças, os rios. Cumpre ressaltar, porém, que o uso extraordinário impõe a chancela do Poder Público, como no caso de utilização de ruas ou praças para eventos populares e culturais e também, como se verá adiante, no caso do fechamento de vias públicas nos condomínios de fato, objeto deste trabalho. Chancela esta que, por suas peculiaridades, resultará no trespasse do bem para a condição de dominical. Define Celso Antônio Bandeira de Mello:

Importa fixar, de logo, que os bens de uso comum, como o nome indica, fundamentalmente servem para serem utilizados *indistintamente por quaisquer sujeitos, em **concorrência igualitária e harmoniosa com os demais,***

---

<sup>4</sup> Nesse sentido: BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). Processo: AC 198150010108177/RJ. Relatora: Desembargadora Federal Simone Schreiber. Rio de Janeiro, 17 set, 2014. Também nesse sentido: BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado nº 287 da IV Jornada de Direito Civil.**

*de acordo com o destino do bem e condições que não lhe causem sobrecarga invulgar. Este é o seu uso comum*<sup>5</sup>.

Já os bens de uso especial são aqueles que se destinam, sempre, a aparelhar o Estado para a execução dos serviços públicos e demais funções administrativas. São exemplos os edifícios de repartições, cemitérios públicos e veículos oficiais. Seu uso, para a população em geral, é restrito, como preleciona José do Santos Carvalho Filho:

Quanto ao uso em si, pode dizer-se que primordialmente cabe ao Poder Público. Os indivíduos podem utilizá-lo na medida em que algumas vezes precisam estar presentes nas repartições estatais, mas essa utilização deverá observar as condições previamente estabelecidas pela pessoa pública interessada, não somente quanto à autorização, ao horário, preço e regulamento<sup>6</sup>.

Quanto aos bens dominicais ou dominiais, são aqueles não atrelados à nenhuma finalidade pública, integram o patrimônio "das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades"<sup>7</sup>. O povo não pode fazer uso livre desses bens, no entanto, excepcionalmente, admite-se o uso exclusivo por particular, quando não for contrário ao interesse público.

Fixados os pressupostos gerais de uso do bem público, passa-se à análise dos instrumentos jurídicos – relevantes à questão dos loteamentos fechados – que permitem o seu uso privativo. São eles: a autorização e permissão de uso; a concessão de uso; a concessão do direito real de uso.

A autorização e permissão de uso de bem público são ambos atos administrativos discricionários, precários, e unilaterais, que demandam prévia licitação apenas se houver mais de um interessado no uso do bem. A diferença entre os institutos, segundo a doutrina, é que na autorização prevalece o interesse do particular sobre o público, enquanto na permissão o uso privativo gera utilidade pública. No

---

<sup>5</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 950. Grifos do autor.

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 1163.

<sup>7</sup> Art. 99, III, do Código Civil.

entanto, tal distinção é meramente conceitual, sendo que na prática faz-se o uso indistinto sem prejuízo para a Administração.

Por concessão de uso entende-se o contrato administrativo que transfere ao particular o uso privativo do bem. A decisão de contratar é discricionária, mas por se tratar de contrato, não é precário, devendo o Poder Público observar o prazo pactuado. Deve ser precedido de licitação sempre que possível, gerando efeitos meramente pessoais, ou seja, cria a obrigação para o concedente de abster-se de utilizar o bem concedido, permitindo que o concessionário o use de forma privativa. O que não implica em transferência de qualquer direito real sobre o bem.

Por fim, a concessão de direito real de uso, como o próprio nome enuncia, é contrato administrativo pelo qual o Poder Público transfere ao particular o direito real resolúvel de uso, nos exatos termos e finalidades estabelecidas no art. 7º do Decreto-lei nº. 271/67:

É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas<sup>8</sup>.

Como se pode ver, este instrumento serve à urbanização e à regularização fundiária segundo o interesse social, finalidade essa que condiciona seu uso pelo Estado. Além disso, anote-se que, como se trata de direito real, é transmissível por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, observados os fins da concessão e feitas as devidas anotações no registro imobiliário.

A forma de celebração é a escritura pública ou termo administrativo, ambos levados a registro. Sendo contrato administrativo que versa sobre disposição de

---

<sup>8</sup> BRASIL. Decreto-lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>. Acesso em: 22 maio 2015.

direito real sobre bem imóvel, deve ser precedido de licitação - salvo hipótese de dispensa - e de autorização legislativa mediante lei.

Por evidente que, não obstante a observância das regras específicas de uso privativo do bem público, sobre elas incidem todo o arcabouço normativo constitucional que define a propriedade como direito fundamental e como princípio da ordem econômica, vinculando-a à sua função social<sup>9</sup>.

### **3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PÚBLICA**

A ideia de função social da propriedade, na história constitucional brasileira, passou a ter relevância a partir da Constituição de 1934, que em seu art. 113, § 17, vedava o exercício do direito de propriedade em prejuízo do interesse social ou coletivo. A de 1937 nada disse a respeito, mas a de 1946 em seu art. 147 vedava o uso em contrariedade ao bem-estar social. O texto de 1967 foi o primeiro a consagrar a expressão "função social da propriedade", mantida mesmo após a emenda constitucional nº. 1/69.

A Constituição da República de 1988 prevê expressamente a função social da propriedade em seus arts. 5º, XXIII, 170, III, 182 § 2º e 186. É princípio que consubstancia a um só tempo um direito fundamental, um paradigma da ordem econômica e elemento da política urbana e rural.

Antes inserta exclusivamente na dimensão normativa da disciplina da ordem econômica e social nos regimes constitucionais anteriores, a presença da função social da propriedade no título dos direitos e garantias fundamentais impôs uma releitura de seu significado e da propriedade em si, que passou a ter uma nova identidade, uma nova delimitação jurídica enquanto direito subjetivo. A função social deixou de ser apenas um elemento externo, uma limitação.

Dizer que determinado direito subjetivo possui uma função decorre da superação do paradigma liberal individualista, passando a vislumbrar nessa categoria jurídica mais do que a possibilidade de exigência de tutela jurisdicional para satisfação de interesse próprio. Diz-se que ínsito à estrutura do direito há a sua função, a sua

---

<sup>9</sup> Art. 5º, XXII, XXIII; art. 170, II, todos da Constituição da República.

finalidade dentro do ordenamento, que condiciona sua operacionalização. Estando um direito individual vocacionado à promoção de uma utilidade social, afirma Perlingieri que “o sistema apenas legitima a satisfação de interesses particulares à medida que seu exercício seja preenchido por uma valoração socialmente útil<sup>10</sup>”.

O conteúdo da função social da propriedade, como princípio constitucional que dá sentido ao próprio direito de propriedade, devendo ser observado por seus titulares, é assim definido por Kildare Gonçalves Carvalho:

O princípio incide sobre a estrutura e o conteúdo da propriedade, sobre a própria configuração do direito, e constitui elemento que qualifica a situação jurídica considerada, condicionando os modos de aquisição, uso, gozo e disposição dos bens. Não envolve, portanto, apenas limitação do exercício das faculdades do proprietário inerentes ao domínio. A função social da propriedade introduz, na esfera endógena do direito, um interesse que pode até mesmo não coincidir com o do proprietário, com o predomínio do social sobre o individual, fenômeno denominado de socialidade<sup>11</sup>.

No caso da propriedade urbana, o texto constitucional explicita que a função social da propriedade de bem que assim se qualifique será atendida quando estiver de acordo com o plano diretor do município. Assim, pode-se afirmar que a função social é fundamental à condução da política urbana e à ordenação do espaço urbano, estando ligada à promoção de sua finalidade: o bem-estar da população<sup>12</sup>.

Não se quer com isso dizer que a propriedade não deva satisfazer os interesses individuais de seu titular, mas apenas que, pela própria estrutura do direito, de seu exercício não deve resultar prejuízo para a coletividade. Pelo contrário, deve atender a seus interesses, servindo à moradia, à estética urbana, ao patrimônio histórico e cultural, ao comércio, dentre outros.

Porém, significativa é a indagação se o princípio incidiria de igual forma sobre a propriedade pública. Não há dúvida de que se trata de regime jurídico diferenciado,

---

<sup>10</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito Civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 121.

<sup>11</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p.833.

<sup>12</sup> Art. 182 da Constituição da República.

com duas distinções marcantes. A disponibilidade do bem não é livre como na propriedade privada, está condicionada ao atendimento de algum interesse público<sup>13</sup>; sua titularidade não contém em si um caráter excludente, sendo que em regra o uso do bem público é franqueado à população ou direcionado ao atendimento de suas necessidades. Contudo, compartilhariam a sujeição à função social?

Segundo alguns autores o conceito se aplicaria apenas à propriedade privada:

*[...] la función social propiamente dicha ha surgido precisamente como una categoría de mediación entre el reconocimiento de un ámbito del derecho de los particulares, y las exigencias sociales que predicán la incorporación a aquél de elementos de deber, que prefiguran su contenido, pero no hacen desaparecer el disfrute uti dominus de los privados. Nada de eso caracteriza la función de los bienes demaniales, que sólo como artificio del lenguaje, de nuevo con acentuado nominalismo, cabría llamar función social<sup>14</sup>.*

Para outros, a posição esposada pelo eminente jurista espanhol adviria da origem do instituto, no contexto do surgimento dos direitos sociais, em que uma visão mais tradicional o aponta como elemento externo, conformador da propriedade privada, uma vez que o patrimônio público já estaria naturalmente vertido à consecução de fins sociais<sup>15</sup>. No entanto, isso não excluiria a incidência do princípio, sendo ele compatível – mas não se confundindo – com a missão estatal:

Para nós, a finalidade cogente informadora do domínio público não resulta na imunização dos efeitos emanados do princípio da função social da propriedade, previsto no texto constitucional. Acreditamos que a função social da propriedade é princípio constitucional que incide sobre toda e qualquer relação jurídica de domínio, pública ou privada, não obstante reconhecemos tenha havido um desenvolvimento maior dos efeitos do princípio da função social no âmbito do instituto da propriedade privada, justamente em razão do fato de o domínio público, desde sua existência e, agora, com maior intensidade, estar de um modo ou de outro, voltado

---

<sup>13</sup> Art. 17, *caput*, da Lei n. 8.666/93.

<sup>14</sup> LOPEZ Y LOPES, Angel Manuel. **La disciplina constitucional de la propiedad privada**. Madrid: Tecnos, 1988, p.82.

<sup>15</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A gestão jurídica do patrimônio imobiliário do Poder Público. **Cadernos Fundap**. São Paulo, ano 9, n. 17, dez/89, p. 58.

sempre ao cumprimento de fins sociais [...] o princípio da função social da propriedade ganhou contornos nítidos do ordenamento jurídico e que seus efeitos incidem, também, sobre o domínio público, embora, às vezes, haja a necessidade de harmonizar o princípio da função social com outros princípios e com o interesse público<sup>16</sup>.

A propriedade também se transformou para o Poder Público, a função integra seu conceito dela decorrendo os ônus correspondentes às prerrogativas do domínio. Não há de se confundir a finalidade que dirige o agir estatal com a configuração da propriedade enquanto categoria jurídica. Ao lado do interesse coletivo, cumpre ao Estado exercer o direito de propriedade sem violar o fim social a que ela visa atender.

O Poder Público encontra-se duplamente vinculado aos mandamentos normativos quando na gestão de seu patrimônio. Assim, tanto na proteção, uso e disposição, como na cessão de sua propriedade – mormente da urbana – terá de observar o objetivo de reduzir a marginalização, promover o bem-estar da população e manter a igualdade e a moralidade pública. Mantendo-se alinhado com a busca da justiça social para que todos possam ter uma existência digna. Essa é a extensão hermenêutica do vocábulo “social”. A situação jurídica de titularidade do direito de propriedade é informada pela função que o constituinte conferiu a ela: A de ser um dos elementos propulsores da consecução do projeto de sociedade democrática consagrado no texto, que tem a cidadania – em sentido amplo – e a dignidade humana como centros.

A função social do bem público está toda voltada à realização desse projeto, pois ao Estado cumpre primordialmente a promoção do bem comum. Ainda quando atende ao chamado interesse público mediato ou secundário, interesse do serviço administrativo, está, em última análise, vertido ao interesse da sociedade.

Logo, na gestão do bem de uso comum, deve conservar sempre a finalidade de servir à uma utilidade a todos direcionada, sem discriminações ou privilégios, como

---

<sup>16</sup> ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 127.

no caso de manter livre o acesso a logradouros e vias públicas em manutenção do proveito recreativo, paisagístico e de mobilidade urbana a que servem.

No mesmo sentido, os bens de uso especial devem estar por completo comprometidos com a eficiência dos serviços administrativos. Ao passo que os bens dominicais devem ser, o mais breve possível, afetados a finalidade socialmente positiva.

Nesse contexto, é possível concluir que só será legítimo o uso exclusivo de bem público quando forem atendidos todos os requisitos estabelecidos pelo ordenamento, quais sejam, o uso do instrumento jurídico compatível com o tipo de bem e a extensão da permissão que se pretende dar, e a observância de sua função social.

#### **4. O CASO PARTICULAR DOS CONDOMÍNIOS DE FATO**

Na quase totalidade dos casos o que se verifica é o acordo informal entre vizinhos, ficando o Poder Público sem ciência da conduta dos proprietários ou entidade constituída para tal fim. Quanto a tal hipótese não há dúvida em relação à sua ilegitimidade, certo é que o uso extraordinário de bem público de uso comum deve ser precedido de autorização administrativa. A hipótese, quando verificada no caso concreto, sequer supera o filtro da legalidade. Já nos casos em que a conduta do particular é amparada por ato da Administração, uma abordagem mais elaborada se faz necessária.

Considerando que os loteamentos fechados consistem no fechamento de vias públicas, bens públicos de uso comum, com a finalidade de restringir o acesso da população para estabelecer vida em condomínio com os demais vizinhos nesses espaços, com a estabilidade inerente à essa pretensão, de plano se mostram inadequadas a autorização e a permissão de uso, tendo em vista a precariedade que lhes é própria. Assim também é a concessão de uso, que apesar de gozar da estabilidade dos contratos administrativos, não implica a transferência de direito real, o que não atende por completo aos interessados.

O que se vê, na minoria dos casos em que o fechamento não se dá à completa revelia do Poder Público, é a adoção do contrato de concessão de direito real de uso, dispensada a licitação por não haver interesse concorrencial<sup>17</sup>, precedido de autorização legal.

Ocorre que o referido instrumento jurídico se destina à regularização fundiária dos espaços urbanos, com foco no atendimento de interesses sociais decorrentes de sua adequada ocupação. Não serve à conveniência do particular, tampouco à desafetação de bens de uso comum do povo em desacordo com o interesse público, que pode vir a ser prejudicado pela interdição das vias e logradouros públicos compreendidos na área que se pretende fechar.

Por isso, a figura dos condomínios de fato não é admitida pela maior parte da doutrina nacional. Alguns autores não reconhecem qualquer instrumento hábil a tornar legítima a figura dos condomínios de fato, como aponta José Afonso da Silva:

[...] juridicamente não existem; não há legislação que os ampare, constituem uma distorção e uma deformação de duas instituições jurídicas: o do aproveitamento condominial de espaço e do loteamento. É mais uma técnica de especulação imobiliária, sem as limitações que o Direito Urbanístico impõe aos arruadores e loteadores<sup>18</sup>.

Outros admitem a juridicidade do instrumento, mas por considerarem perniciosas as repercussões da medida na realidade social urbana, entendem que não há o atendimento da função social, o que prejudica sua licitude. Nessa linha Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald:

Os *condomínios de fato*, tão em voga neste país miserável e desigual, são em verdade entes antijurídicos, vez que privam o público de ter acesso às ruas que são de uso comum do povo. Ademais, engendram um modelo de cidade que não está concatenado com as sendas trazidas pelo constituinte, como modelo urbanístico adequado ao Estado Democrático de Direito. Contudo, há uma tolerância a este estado de coisas,

---

<sup>17</sup> Art. 25, Lei n. 8.666/93.

<sup>18</sup> SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990, p. 315.

no qual setores minoritários da população se encastelam em seus *'condomínios'*, protegendo-se da barbárie e da miséria chamada Brasil. [...] O *'fechamento'*, na verdade, causa um mal maior ao subtrair da cidade as áreas do *'loteamento fechado'* onde poderiam ser implantadas escolas, creches, hospitais, praças e outros serviços públicos. Esses serviços não são implantados porque o fechamento impede e, além disso, veda o acesso dos cidadãos à área do loteamento onde eles deveriam ser implantados. O fechamento não tem qualquer compromisso com as funções sociais da cidade. As áreas públicas são privatizadas por deliberação unilateral dos moradores ou do empreendedor e se tornam guetos que obstruem o fluxo viário, asfixiam a cidade e até extravasam suas fronteiras, espalhando-se por toda região circunvizinha<sup>19</sup>.

Acertada é a conclusão dos ilustres doutrinadores. De fato, a restrição ao acesso às vias e logradouros públicos, além de prejudicar a ordem urbana, vai de encontro ao projeto de cidadania de um Estado Democrático de Direito comprometido com a erradicação da marginalização e com a construção de uma sociedade justa e solidária. A subtração do bem ao uso comum não encontra guarida no ordenamento, pois não pode o Estado atuar de modo contrário a diretriz constitucional<sup>20</sup>.

Mas como nada no direito é absoluto, há hipóteses em que a cessão da posse de bem público por meio da desafetação e subsequente contrato, poderá revestir-se de legitimidade. Como em alguns casos em que a área de interesse compreende apenas ruas sem saída em locais afastados. Nessas situações – reconhecida a inexistência ou reduzida relevância para a ordem urbanística – o Poder Público poderia consentir com o fechamento. Dessa forma, os custos da gestão da área cedida seriam transferidos para os particulares, desonerando o erário e os serviços públicos, que poderão ser alocados em benefício de outras regiões e serviços.

Cessão essa provisória, diga-se, não se devendo admitir a venda ou qualquer outra forma de alienação, pois a reversibilidade da situação contratual guarda compatibilidade com a dinamicidade e contingencialidade do planejamento urbano. Uma área hoje pouco habitada e irrelevante do ponto de vista histórico-cultural,

---

<sup>19</sup> FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil** – Reais, v. 5, 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012, p. 760-761.

<sup>20</sup> Art. 3º, I e III, da Constituição da República.

da mobilidade urbana e da ocupação por populações carentes, pode deixar de sê-lo, situação em que a segregação da área anteriormente cedida poderá lesar referidos bens e reforçar a marginalização.

No entanto, há um modelo jurídico que pode atender legitimamente os interesses daqueles que desejam a vida em condomínio e não se encaixam na situação mencionada acima, que não seja o tradicional condomínio vertical. É a figura prevista no art. 8º da Lei n. 4.591/64, os condomínios por unidades autônomas. Neles há o fechamento de uma propriedade particular sendo ela dividida em unidades de propriedade exclusiva de eventuais adquirentes, com o compartilhamento de áreas comuns. Explica Caio Mário da Silva Pereira:

Diversamente da propriedade horizontal típica, em que cada unidade se vincula apenas a cota ideal de terreno e partes comuns, aqui existe uma unidade autônoma, uma parte de terreno edificado, uma parte de terreno reservada como de utilidade exclusiva para jardim ou quintal e ainda a fração ideal sobre o que constitui o condomínio. Se nesses conjuntos houver edifício de dois ou mais pavimentos, será discriminada a parte do terreno ocupada pela edificação àquela que for eventualmente de propriedade exclusiva, correspondente às unidades do edifício, e ainda a fração ideal da totalidade do terreno e das partes comuns, que corresponderá a cada unidade<sup>21</sup>.

O que o difere dos condomínios de fato – e lhe dá legitimidade – não é apenas a existência de previsão legal expressa, mas o fato de que a construção e o “fechamento” se dão inteiramente em área particular, sem prejuízo ao planejamento urbano e nem ao patrimônio público.

Quando não observada a forma adequada, haverá verdadeira malversação na gestão de bens públicos, podendo o ministério público atuar por meio de ação civil pública para invalidar o ato administrativo que concede indevidamente o uso do

---

<sup>21</sup> PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 71.

bem<sup>22</sup>. Assim também poderá proceder qualquer cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, por meio de ação popular.

## **5. A OBRIGATORIEDADE DE FILIAÇÃO À ASSOCIAÇÃO DE MORADORES E A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO**

Circunstância que comumente compõe a realidade dos “condomínios de fato” é a da existência de entidade associativa criada pelos moradores, tendo por objetivo a organização da administração dos serviços e de demais questões atinentes à área comum. Atividade essa que, naturalmente, traz consigo um custo, e justamente o custo de uma gestão adequada, não assumido pelo Poder Público. O que traz a questão: O adquirente ou o proprietário de imóvel localizado dentro da área fechada estaria obrigado a associar-se e a contribuir com o custo correspondente?

Na busca da resposta cumpre empreender uma digressão minimamente consistente, quanto ao conteúdo da garantia inscrita no inciso XX do art. 5º da Constituição da República.

A liberdade de associação e de reunião compartilham origem histórica comum nas declarações de direitos<sup>23</sup>. São institutos que embora integrem o atual núcleo duro das liberdades públicas, sendo cada um elemento importante de aferição qualitativa do nível de democracia do regime político enquanto forma de manifestação do pluralismo, só foram reconhecidos expressamente a nível constitucional no fim do século XIX. A própria constituição americana, documento jurídico de referência da primeira dimensão dos direitos fundamentais, não contemplou a livre associação, hoje presente em seu contexto constitucional, diante do entendimento de que o direito específico a se associar livremente esteja contido na primeira e na décima quarta emenda à constituição americana<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**, 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 777.

<sup>23</sup> Ambos presentes nos seguintes tratados, sendo que a liberdade de associação nos seguintes dispositivos específicos: art. 16 do Pacto de San José da Costa Rica; art. 11 do Tratado Europeu de Direitos Humanos; art. 22.1 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU.

<sup>24</sup> GUTMANN, Amy. **Freedom of Association**. New Jersey: Princeton, 1998, p. 17.

Diante da relevância que representa no contexto democrático, o direito de livre associação tem no marco republicano seu ingresso na realidade constitucional brasileira, tendo sido previsto expressamente no art. 72 § 8º da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. Houve previsões correspondentes nas demais constituições brasileiras, à exceção da Carta de 1934, que contemplou apenas o direito de reunião.

Ponto marcante da distinção entre reunião e associação é a projeção dos esforços para promoção do fim comum no tempo. A reunião ocorre em período delimitado e transitório para a defesa do interesse ou expressão de subjetividades segundo uma ideia de unidade e identidade. A associação constitui-se para a promoção e defesa desses interesses em caráter de permanência e estabilidade.

Por servir de instrumento à manifestação ou promoção de outros direitos, a liberdade de associação relaciona-se com os mais variados valores constitucionais. Da dignidade da pessoa humana (no caso v.g. de uma associação que se dedica a promoção dos direitos dos deficientes) a autonomia privada (como no caso das associações que visam oferecer instalações e áreas de lazer - na forma de clubes - para os associados). Deste modo, seu conteúdo ganhou maior amplitude e detalhamento do legislador constituinte, que nas palavras de Paulo Gustavo Gonet Branco podem ser assim sistematizados:

Os dispositivos da Lei Maior brasileira a respeito da liberdade de associação revelam que sobre a expressão estão abarcadas distintas faculdades, tais como (a) a de constituir associações, (b) a de ingressar nelas, (c) a de abandoná-las e de não se associar, (d) a de os sócios se auto-organizarem e desenvolverem suas atividades associativas. A liberdade de associação compreende, portanto, uma amálgama de direitos, de diferentes titulares. Alguns direitos são de indivíduos, outros da própria associação ou de indivíduos coletivamente considerados<sup>25</sup>.

Vê-se que, como meio, a opção pela forma coletiva de exercer determinado direito não pode implicar em prejuízo para seu titular, razão pela qual o constituinte optou

---

<sup>25</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º incisos XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 308-309.

por esclarecer que essa liberdade implica o direito de criação, ingresso, retirada, e resistência à participação em entidade associativa. A titularidade do direito não se transfere ao ente coletivo, o que ocorre, conforme o caso, é a substituição ou representação processual na defesa dos interesses dos associados.

Porém não se pode ignorar que, em determinados casos, o exercício coletivo de um direito seja um imperativo prático de sua efetividade, razão pela qual o grau de intervenção do Estado – via jurisdição – variará conforme a natureza do interesse dos associados, ora velando pela higidez do interesse em si, ora pela adequada representatividade de sua defesa no âmbito coletivo. Para definir o parâmetro de intervenção, ponderando-se a essencialidade do interesse em comum e a liberdade de associar-se para sua promoção, alguns autores classificam as associações em expressivas e não expressivas<sup>26</sup>.

Não expressivas<sup>27</sup> seriam aquelas que visam promover direitos de conteúdo econômico, profissional e social, representando determinadas categorias de pessoas. Pela repercussão no campo patrimonial do indivíduo e no contexto social, há maior extensão na interpretação da liberdade de associação, garantindo-se a livre participação, inclusive no âmbito interno, pois a assunção da condição de representante no âmbito público dos interesses de uma certa coletividade de pessoas impõe que confluem à formação da vontade do grupo todas as correntes de opinião que se formam no conjunto das pessoas representadas<sup>28</sup>.

Expressivas<sup>29</sup> seriam aquelas que canalizam a manifestação de pensamento de cunho ideológico, espiritual. Servem à reafirmação de compreensões do mundo e

---

<sup>26</sup>UBILOS, Juan Maria Bilbao. **Libertad de Asociación y Derechos de los Socios**. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1997, p. 27.

<sup>27</sup> Seriam exemplos: as associações de comerciantes e industriais, de moradores de determinado bairro, de categoria profissional ou econômica (excluídos os conselhos de profissões regulamentadas).

<sup>28</sup>SALVADOR, Coderch; MUNCH e RIBA, Ferreri. **Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada**. Madrid: Civitas, 1997, p. 108.

<sup>29</sup> Seriam exemplos: as entidades religiosas, grupos de pressão político-ideológicos (não incluindo, evidentemente, os partidos políticos) e torcidas organizadas.

de identidade compartilhadas segundo um ideal. Nelas a razão pela qual os indivíduos se congregam impõe a preponderância da entidade sobre o associado:

Assim, em outras associações, sem fins de representação de interesses de uma classe, a dissensão com a linha de orientação predominante da associação pode ser tipificada internamente como causa de afastamento do associado. Um bispo que passe a professar ideias cismáticas não tem direito constitucional a se opor a uma medida de suspensão de ordem ou de excomunhão (exclusão de uma associação religiosa). Nas associações religiosas as questões de ideologia estão isentas de controle judicial. As deliberações internas a esse respeito integram o núcleo essencial do direito de associação. Questões como o ingresso nela ou a exclusão não podem ser revistas pelo Estado<sup>30</sup>.

Assim, sendo a associação de moradores de natureza não expressiva, com conteúdo econômico na arrecadação de contribuições para contratação de serviços de manutenção da área fechada, com repercussão direta na esfera patrimonial do proprietário do imóvel, a garantia da liberdade em ingressar ou não nessa entidade deve ser a mais ampla possível. Assegurada a tutela pela via jurisdicional para afastar qualquer conduta ilegítima que vise a constranger outrem se associar ou manter-se associado.

Levantou-se, em contraponto a essa tese, o pensamento de que a dissidência em participar da associação de moradores poderia levar ao enriquecimento sem causa do morador não associado, uma vez que se beneficiaria dos serviços prestados pela associação às custas do patrimônio e iniciativa alheios. Contudo tal pensamento não preponderou.

Muito embora o proprietário dissidente venha eventualmente a se beneficiar das melhorias decorrentes da iniciativa dos vizinhos, tal benefício não tem origem em comportamento antijurídico, pois a recusa consubstancia direito fundamental. Outra não tem sido a construção da jurisprudência nacional, como se depreende das seguintes passagens de alguns julgados do STJ, como a que se segue:

---

<sup>30</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º incisos XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p. 311.

(...) Associações de moradores não têm autoridade para cobrar, de forma impositiva, taxa de manutenção por elas criada ou qualquer contribuição a quem não é associado, visto que tais entes não se equiparam a condomínio para efeitos de aplicação da Lei n. 4.591/64<sup>31</sup>.

Na linha da decisão anterior, tratando de quem estaria ou não obrigado a pagar, afirma Nancy Andrichi que "os proprietários de imóveis que não integram ou não aderiram a associação de moradores não estão obrigados ao pagamento compulsório de taxas condominiais ou de outras contribuições<sup>32</sup>".

No mesmo sentido:

(...) A existência de associação congregando moradores com o objetivo de defesa e preservação de interesses comuns em área habitacional não possui o caráter de condomínio, pelo que, não é possível exigir de quem não seja associado, nem aderiu ao ato que instituiu o encargo, o pagamento de taxas de manutenção ou melhoria<sup>33</sup>.

Referido entendimento veio apenas a reiterar o que já tinha sido sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 432.106/ RJ, assim ementado:

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES – MENSALIDADE – AUSÊNCIA DE ADESÃO. Por não se confundir a associação de moradores com o condomínio disciplinado pela Lei nº 4.591/1964, descabe, a pretexto de evitar vantagem sem causa impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que a ela não tenha aderido. Considerações sobre o princípio da

---

<sup>31</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ag 715.800/RJ. Relator: Min. João Otávio de Noronha. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 nov. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0562.cod>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

<sup>32</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 422.068/RJ. Relatora: Min. Nancy Andrichi. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25017316/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-422068-rj-2013-0363929-4-stj/relatorio-e-voto-25017318>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

<sup>33</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no EAg 1385743/RJ. Relator: Min. Marco Buzzi. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 set. 2012. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22553302/agravo-regimental-nos-embargos-de-divergencia-em-agravo-agrg-nos-eag-1385743-rj-2011-0175818-6-stj/inteiro-teor-22553303>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

legalidade e da autonomia da manifestação da vontade – Art. 5º, incisos II e XX da CF/1988<sup>34</sup>.

Como se pode ver, o entendimento da jurisprudência vem seguindo a posição apontada como adequada, com foco em duas linhas conclusivas comuns: O adquirente de imóvel situado em loteamento fechado em data posterior à aquisição, ou o proprietário originário do mesmo, não estão obrigados a adimplir nenhuma contribuição imposta por associação, a cuja criação ou filiação não tenha aderido; ainda que a aquisição do imóvel ocorra após a data de constituição da associação, a inexistência de fonte válida de obrigação – lei ou contrato – impede que, apenas com fundamento no princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, seja reconhecido um dever tácito a terceiros. O que violaria a legalidade e a liberdade associativa.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O crescimento exponencial da população urbana no Brasil a partir da década de 1940 criou um desafio, em termos de planejamento, que os administradores públicos não puderam superar. As cidades se tornaram centros de concentração de problemas sociais, com áreas carentes de infraestrutura e serviços públicos, gerando focos de marginalização que irradiam seus efeitos por todo espaço urbano, inclusive sobre as áreas mais nobres.

Tendo em vista que esse fator se soma à tradição de ineficiência da Administração Pública brasileira, principalmente quanto à segurança, o fenômeno do fechamento de vias públicas para formação de condomínios de fato por parcela privilegiada da população mostra-se compreensível. Se o Estado falha em prover aquilo que lhe cabe, e que é essencial para o cidadão, nada mais natural que se busque por conta própria a garantia não assegurada.

A falta do Estado não serve, porém, de autorização para que o particular tome quaisquer medidas. O fechamento, ainda quando autorizado pelo município, pode

---

<sup>34</sup> BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 432.106/ RJ. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 4 nov. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629287>>. Acesso em: 22/06/2016.

provocar diversas perturbações à ordem urbanística, como retirar da infraestrutura de mobilidade urbana determinadas vias, acesso a logradouros públicos, além de reforçar ainda mais a marginalização pela exclusão de parcela da população do acesso a bens de uso comum. Mostra-se claramente como uma solução individualista para problemas sociais. A diferença do escopo entre problema e solução (social-individual) potencializa as possibilidades de prejuízos para a coletividade.

Contudo, é de se reconhecer que nos casos em que os referidos interesses não comprometerem a função social da propriedade pública, não haverá problema em se conceder, em caráter provisório, o uso das vias públicas. Assim, quando a área de interesse compreender ruas sem saídas de regiões afastadas ou socialmente pouco relevantes, não haverá óbice na concessão, mantida a possibilidade de revogação para o reaproveitamento da área conforme as mudanças – ao longo do tempo – das demandas sociais.

Na perspectiva de quem é proprietário de um imóvel em torno do qual o fechamento se dará, a liberdade em associar-se ou não ao esforço – e a contribuir com o custo – de promover as medidas materiais necessárias deve ser sempre tutelada. O proveito de algum benefício em virtude da iniciativa alheia é mera consequência, sendo que a garantia da liberdade de associação não deve ser violada a pretexto de evitar um enriquecimento sem causa.

O texto constitucional de 1988 lançou novos paradigmas sobre o ordenamento jurídico, reformulando institutos tradicionais como a propriedade, reforçando sua função social. Ao mesmo tempo, a doutrina busca cada vez mais patrocinar interpretações que levem à sua máxima efetividade, ora em afirmação dos direitos fundamentais nos casos concretos, ora ampliando seu próprio conteúdo, adaptando-o às novas realidades trazidas pela dinâmica dos problemas sociais. E é sob essa perspectiva que os chamados condomínios de fato, em regra, não se revestem de legitimidade, tampouco qualquer ameaça ao direito de livre associação.

## REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Comentário ao art. 5º incisos XVI a XXI. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. **Enunciado nº 287 da IV Jornada de Direito Civil**. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/CEJ-Coedi/jornadas-cej/IV%20JORNADA%20DE%20DIREITO%20CIVIL%202013%20ENUNCIADOS%20APROVADOS.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União, Brasília**, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Decreto-lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 28 fev. 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm)>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei n. 4.951, 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. **Diário Oficial da União**, Brasília: 16 dez. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm)>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 22 maio 2015.

BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília: 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 22 maio 15.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ag 715.800/RJ. Relator: Min. João Otávio de Noronha. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 nov. 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=0562.cod>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 422.068/RJ. Relatora: Min. Nancy Andrighi. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 25 fev. 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25017316/agravo-regimental->

JUNIOR, Vilmo Barreto Teixeira. Condomínio de fato: reflexões sobre legitimidade constitucional e autonomia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-422068-rj-2013-0363929-4-stj/relatorio-e-voto-25017318>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no EAg 1385743/RJ. Relator: Min. Marco Buzzi. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 26 set. 2012. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22553302/agravo-regimental-nos-embargos-de-divergencia-em-agravo-agrg-nos-eag-1385743-rj-2011-0175818-6-stj/inteiro-teor-22553303>>. Acesso em: 31 ago. 2015.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. RE 432.106/ RJ. Relator: Min. Marco Aurélio. **Diário de Justiça Eletrônico**, Brasília, 4 nov. 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=629287>. Acesso em: 22/06/2016.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Processo: **AC 198150010108177/RJ**. Relatora: Desembargadora Federal Simone Schreiber. Rio de Janeiro, 17 set. 2014. Disponível em: <<http://trf-2.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/160009920/apelacao-civel-ac-198150010108177-rj>>. Acesso em: 20 ago 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Assinada na Conferência especializada interamericana sobre direitos humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. A gestão jurídica do patrimônio imobiliário do Poder Público. **Cadernos Fundap**, São Paulo, ano 9, n. 17, dez/89, p. 55/66.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil – Reais**, v. 5, 8. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

GUTMANN, Amy. **Freedom of Association**. New Jersey: Princeton, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) Censo demográfico 1940-2010. Até 1970 dados extraídos de: estatísticas do século XX. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. In: **Anuário Estatístico do Brasil**, 1981, v. 42, 1979.

LOPEZ Y LOPES, Angel Manuel. **La disciplina constitucional de la propiedad privada**. Madrid: Tecnos, 1988.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**, 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

JUNIOR, Vilmo Barreto Teixeira. Condomínio de fato: reflexões sobre legitimidade constitucional e autonomia. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.12, n.2, 2º quadrimestre de 2017. Disponível em: [www.univali.br/direitoepolitica](http://www.univali.br/direitoepolitica) - ISSN 1980-7791

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Condomínio e incorporações**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito Civil**: introdução ao direito civil constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SALVADOR, Coderch; MUNCH e RIBA, Ferreri. **Asociaciones, derechos fundamentales y autonomía privada**. Madrid: Civitas, 1997.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. **Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**: assinada na Convenção europeia dos direitos do homem, Roma, em 4 de novembro de 1950. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 30 ago. 2015.

UBILOS, Juan Maria Bilbao. **Libertad de Asociación y Derechos de los Socios**. Valladolid: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Científico, Universidad de Valladolid, 1997.

Submetido em: julho/2017

Aprovado em: julho/2017