



**Ao Senhor Gerente Consultivo e Judicial
da Procuradoria Imobiliária, Urbanística e Ambiental**

Trata-se, na espécie, de processo encaminhado para análise referente à extinção de convênio de fechamento de vias públicas do loteamento Shangri-la.

Após notificações, não foi apresentada resposta pela associação.

Assim, o Senhor Gerente encaminhou o processo para análise com relação a eventuais medidas cabíveis no presente caso.

Pois bem.

De início, convém observar o teor da Lei Municipal nº 4.053/1996:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênio com loteadores ou com associações de bairros, regularmente constituídas permitindo o fechamento de vias públicas existentes em loteamentos já aprovados ou que venham a ser aprovados, desde que sejam observadas as condições estabelecidas nesta Lei.

Art. 2º Para o fechamento autorizado pelo artigo os loteadores ou as associações de bairros deverão apresentar plantas onde figurem os acessos privativos por meio de portarias, bem como, os muros delimitadores ou outro sistema de tapagem que separem o loteamento da malha viária urbana ou da área rural adjacente.

Art. 3º O acesso de pessoas e veículos poderá ser controlado pela portaria do loteamento e será vedado na forma estabelecida pelo loteador ou pela associação de bairro, ressalvada a livre movimentação de servidores públicos no exercício de suas funções.



Art. 4º Os lotes e construções situados nas divisas do loteamento terão acesso exclusivo para as vias públicas internas, proibida qualquer abertura para a malha viária urbana.

Art. 5º Os loteadores ou as associações de bairros se responsabilizarão pela conservação das vias públicas, calçadas e praças internas, bem como, com a coleta de lixo das residências, colocando o produto na portaria, arcando com todas as respectivas despesas.

Art. 6º Para efeitos tributários, cada lote, com ou sem edificação, será considerado uma unidade autônoma.

Art. 7º As ruas e praças do loteamento fechado desafetadas de bens de uso comum do povo, passando a qualidade de bens de uso especial.

Art. 8º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Como se vê, no caso de "condomínios" tais como o Shangri-lá, trata-se, na verdade, tão somente de lotes murados e com limitação de acesso —é dizer: as ruas e demais próprios coletivos intra-muros **são públicos para todos os fins de direito**.

Assim, todas as determinações feitas pelas autoridades competentes e constantes das fls. anteriores estão, mais do que dentro do domínio eminente do Poder Público, dentro do próprio **domínio patrimonial** do Município; isto é, são determinações de quem é dono, emanações típicas do poder de polícia daquele regula o uso coletivo de bens que são, em verdade públicos —porquanto as ruas, praças, calçadas, etc. do Shangri-lá são, verdadeiramente, bens públicos pertencentes ao Município.

Ocorre que a legislação citada, posto que impute à associação o dever de arcar com todos os referidos ônus (art. 5º), não aponta quais sejam as sanções para o seu descumprimento.

À míngua de mais bem densificadas normas, portanto, entendo que:

1. Devem ser aplicadas, na espécie, **todas as normas que digam respeito aos deveres em xequê (conservação de muros, vias, passeio, normas ambientais, etc.)**, sem qualquer distinção com relação aos demais imóveis e munícipes que não ficam em



loteamentos fechados, inclusive —e principalmente, talvez— com relação **à cominação de multa**, quando cabível e quando prevista na legislação específica;

2. Uma vez que o dever é imputado especificamente, pela lei, aos loteadores/associações de bairros, as autuações devem ser feitas **no nome da associação violadora**, pessoa jurídica em face da qual deverá tramitar o processo administrativo respectivo;

3. No processo que apurar a violação deverá ser respeitado o **contraditório e a ampla defesa**, ofertando à associação a oportunidade de defender-se das imputações, tudo nos termos da lei;

4. Em caso de constatação final das violações por meio de processo administrativo em que tenha sido assegurado o contraditório e a ampla defesa, dentre as penalidades a serem aplicadas (além da multa), deverá constar, obrigatoriamente, a de **cassação da autorização** para o fechamento do loteamento, haja vista que o art. 1º da multicitada lei reguladora condiciona tal autorização a que sejam "observadas as condições estabelecidas nesta Lei".

Assim, s.m.j., entendo que (ainda) não é caso de tomar nenhuma providência judicial.

À guisa de conclusão, teço, enfim, apenas breves comentários acerca da natureza evidentemente *estrutural* do presente processo.

O processo estrutural representa uma evolução paradigmática na ciência processual, concebido para oferecer uma resposta jurisdicional adequada a litígios de natureza complexa e sistêmica, cujas causas e soluções transcendem a esfera individual das partes.

Caracteriza-se fundamentalmente pela pretensão de reorganizar uma estrutura social ou burocrática disfuncional, que de forma contínua e permanente viola direitos ou não cumpre com suas finalidades institucionais. Distancia-se, portanto, do modelo processual clássico, de índole bipolar e condenatória, ao focar não na reparação de um dano pretérito e isolado, mas na transformação prospectiva de um estado de desconformidade.



A finalidade precípua do processo estrutural é a de, uma vez constatada a falha sistêmica, promover a reestruturação da entidade ou do arranjo institucional responsável, mediante a elaboração e a implementação de um plano de reforma. Trata-se de uma tutela jurisdicional que visa à efetividade e à promoção de mudanças fáticas duradouras, demandando uma atuação mais **proativa e dialógica**.

A natureza do litígio estrutural é intrinsecamente policêntrica e multifacetada, envolvendo uma pluralidade de atores e interesses, não raro conflitantes. A lide não se resume a uma controvérsia entre polo ativo e polo passivo, mas abrange um espectro mais amplo de sujeitos afetados pela disfuncionalidade da estrutura em questão, como órgãos públicos, concessionárias de serviços, membros da sociedade civil e especialistas.

A complexidade fática e jurídica é outra de suas marcas, exigindo uma instrução probatória aprofundada para o diagnóstico preciso das causas do problema estrutural e para a formulação de soluções idôneas e exequíveis. Dada a sua orientação para o futuro, o processo estrutural adquire um caráter dinâmico e flexível, permitindo a adaptação das medidas ao longo do tempo, conforme os resultados alcançados e as novas informações que emergem. A consensualidade é, nesse contexto, um elemento de grande relevância, buscando-se, por meio de reuniões, audiências, negociações e acordos processuais, construir uma solução mais legítima e eficaz, que conte com a colaboração dos diversos envolvidos.

A aplicação do processo estrutural no âmbito do contencioso administrativo revela-se **particularmente profícua**, notadamente no controle de políticas públicas e na correção de omissões ou atuações deficientes da Administração Pública, ou quando seus meios regulares falham em alcançar o resultado pretendido. O processo administrativo estrutural, portanto, conforma-se como uma via processual adequada para a tutela de direitos coletivos e para a promoção da eficiência e da juridicidade da atividade administrativa em face de problemas de caráter sistêmico e arraigado.



Inclusive, no PL 3/2025, que tramita no Senado e que deverá trazer contornos definitivos à figura no direito brasileiro, as técnicas estruturais poderão (deverão) ser aplicadas nos processos administrativos que versem sobre litígios estruturais.

Pois bem. Na espécie, entendo que se trata, por certo, de litígio de natureza estrutural. O processo administrativo que visa apurar e sanar a inobservância contumaz dos deveres por parte de uma associação de moradores na gestão de um loteamento fechado transcende a natureza de um mero litígio de caráter individual ou de simples cobrança de obrigações pontuais, para se enquadrar na categoria de litígio estrutural.

Tal enquadramento se justifica na medida em que a associação, nesta modalidade de arranjo urbanístico, não figura como uma simples prestadora de serviços, mas como a própria estrutura de governança e administração de uma coletividade, assumindo, por delegação ou por fato, um complexo de deveres de natureza quasi-pública, como a segurança, a manutenção de áreas comuns, a gestão de infraestrutura e o cumprimento de normas urbanísticas e ambientais.

A sua falha sistêmica e generalizada em adimplir com tais obrigações não gera, portanto, lesões isoladas e individualizáveis, mas sim um **estado de desconformidade crônico e policêntrico**, que afeta difusamente todos os moradores, desvaloriza o patrimônio coletivo e pode, inclusive, gerar passivos para o Poder Público municipal.

O cerne do litígio não reside em um ato ilícito específico, mas na disfuncionalidade da própria organização, cuja inércia ou má gestão se torna a causa permanente da violação de direitos. Por conseguinte, a solução para a contenda não se exaure em uma simples condenação de fazer ou não fazer, exigindo uma intervenção prospectiva e reorganizacional, com a possível elaboração e o monitoramento de um plano de reestruturação e adequação, a fim de restabelecer sua capacidade funcional e garantir o cumprimento perene de seus misteres, o que é a finalidade precípua do processo estrutural.



Assim, é necessária, por parte dos órgãos públicos que farão a autuação, a adoção de técnicas compatíveis com o litígio, buscando entendimento direto junto à associação, por meio de reuniões, audiências, participação direta, enfim —toda sorte de meios adequados à solução do imbróglio aqui posto à baila.

Diante de todo o exposto, opino no sentido de não ser adequada e nem necessária a propositura de demanda nesta fase do litígio, mas sim a autuação e tentativa de regularização ainda na seara administrativa (e valendo-se de técnicas estruturais), conforme exposto supra, com cominação eventual de multa e de todas as demais sanções legalmente previstas, após o que, caso fracasse a iniciativa, esta Procuradoria poderá analisar as medidas cabíveis a serem tomadas.

Devolvo os autos ao Senhor Gerente, com as homenagens de praxe.

Bauru, 28 de out. de 2025 .

Luís Felipe Vicente Pires

Procurador do Município

OAB/SP nº 381.409