

7.1.



INFORMAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA CEPJHU 7105069

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE FECHAMENTO DE VIAS PÚBLICAS POR PARTICULARES

Referência: Procedimento de Apoio a Atividade Fim MPMG-0024.24.004197-0 (SEI 19.16.2167.0040822/2024-86)

Assunto: Viabilidade jurídica do fechamento de vias públicas por particulares – Regra geral: Vias públicas são bens públicos de uso comum do povo, abertas à utilização por todos (artigos 99, I, e 100, do Código Civil) – O fechamento irregular de vias públicas por particulares pode infringir diversos direitos, como os direitos à cidade sustentável (art. 182 da CF c/c art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade), à infraestrutura urbana (art. 2.º, I, do Estatuto da Cidade c/c art. 2.º, §§5.º e 6.º, da Lei 6.766/1979), à livre locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF) e princípios da Administração Pública, como a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 da CF) – Princípio da livre circulação: qualquer obstáculo à livre circulação deve ser removido para garantir o direito constitucional à locomoção – Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012): fundamenta-se na acessibilidade universal e equidade no uso do espaço público de circulação – Decisões judiciais reforçam a prevalência do interesse público sobre o privado no caso de obstrução de vias públicas por particulares – Em situações excepcionais, como na hipótese de obras e nos loteamentos de acesso controlado, o fechamento de vias públicas pode ser

permitido, desde que atendidos todos os requisitos específicos estabelecidos pela legislação – Regulamentação municipal e garantia de acesso a não residentes devidamente identificados são condições essenciais para a admissão desse tipo de fechamento – Conclui-se pela inviabilidade jurídica do fechamento irregular de vias públicas por particulares, salvo em casos excepcionais devidamente regulamentados e que atendam aos requisitos legais e constitucionais pertinentes.

1. OBJETO

A analista Marina Alice de Souza Santos, da Comarca de Rio Piracicaba, solicita apoio da Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo sobre como proceder em relação às seguintes questões:

Foi instaurado Inquérito Civil n.º MPMG-0557.23.000093-6 para tratar de possível irregularidade no fechamento de uma rua, utilizando cancela, restringindo o acesso livre circulação de pessoas. Editaram até uma lei municipal sobre isso, porém houve irresignação de alguns munícipes e a notícia chegou aqui.

A dúvida é se há irregularidade/ilegalidade/inconstitucionalidade em permitir esse fechamento de rua com cancela.

Recebido pelo assessor Elbert e encaminhado ao subscritor no âmbito desta Coordenadoria Estadual de Habitação e Urbanismo, o e-mail com a solicitação não veio instruído com autos do Inquérito Civil de origem (Inquérito Civil n.º MPMG-0557.23.000093-6 – SEI 19.16.1616.0118294/2023-73), tampouco foi disponibilizado no Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Sem prejuízo, é possível responder ao questionamento formulado, razão pela qual se resolveu emitir a presente Informação Técnico-Jurídica.

2. ANÁLISE

O direito à infraestrutura urbana é uma parte essencial do conceito mais amplo de direito à cidade sustentável (art. 2.º, I, da Lei 10.257/2001), que remete à política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF).

A base da urbanização, ou seja, o conjunto de serviços urbanísticos oferecidos à comunidade nas cidades⁶⁵, inclui equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação, entre outros (art. 2.º, §§5.º e 6.º, Lei 6.766/1979).

Nesse contexto, as ruas e as estradas são bens públicos de uso comum do povo (art. 99, I, do CC), ou seja, abertos a todos e inalienáveis enquanto conservarem essa qualificação (art. 100 do CC).

Não por acaso, os usuários das vias devem abster-se de criar qualquer obstáculo que possa prejudicar o trânsito de veículos, de pessoas ou de animais (art. 26 do CTB). “Qualquer obstáculo à livre circulação e à segurança de veículos e pedestres, tanto na via quanto na calçada, caso não possa ser retirado, deve ser devida e imediatamente sinalizado” (art. 94 do CTB). Ou seja, obstáculos à livre circulação devem ser retirados e, quando não for possível fazê-lo de forma imediata, a via deve ser sinalizada.

Por sua vez, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei Federal 12.587/2012, tem entre seus fundamentos a acessibilidade universal (art. 5.º, I) e a equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (art. 5.º, VIII), que respaldam a impossibilidade do fechamento de vias públicas por particulares.

Em regra, não é juridicamente possível o uso exclusivo de via pública por particular em detrimento da coletividade, sob pena, inclusive, de ofensa aos princípios da Administração Pública, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF).

De fato, se o fechamento de uma via pública por particulares não estiver expressamente permitido por lei e ato administrativo, ou se os procedimentos legais não forem seguidos, isso violará o princípio da legalidade.

No que lhe concerne, o princípio da impessoalidade exige que a Administração Pública aja sem favoritismo, de modo que se o fechamento de uma via pública beneficiar certos indivíduos ou grupos em detrimento de outros, restarão violados os princípios da impessoalidade (art. 37 da CF) e da equidade no uso das vias públicas (art. 5.º, VIII, da Lei 12.587/2012).

Do mesmo modo, o princípio da moralidade exige que a Administração Pública aja de maneira ética, uma vez que o fechamento autorizado de forma injusta ou desonesta pelo Poder Público acarretará violação do princípio da moralidade.

Mas não é só. O princípio da publicidade exige que haja transparência nas ações do Poder Público e de terceiros por ele autorizadas, de modo que o fechamento de uma via pública sem a devida notificação ao público, sobretudo se houver possibilidade de transtorno ao tráfego e à circulação de pessoas, violará o princípio da publicidade.

A propósito, o art. 95, §1.º, do Código de Trânsito Brasileiro impõe ao responsável por execução ou pela manutenção de obra ou evento que possa interferir no tráfego a obrigação de sinalização, assim como à autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, o dever de avisar à comunidade, por intermédio dos meios

65 CARVALHO FILHO, J. DOS S. Comentários ao estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 36

de comunicação social, com quarenta e oito horas de antecedência, qualquer interdição da via, indicando-se os caminhos alternativos a serem utilizados, sob pena de sanções (art. 95, §2.º), ressalvados apenas os casos de emergência.

Se uma via não cumpre seu principal papel, como infraestrutura de mobilidade urbana (art. 3.º, §3.º, I, da Lei 12.587/2012), de permitir a máxima utilização pelos munícipes, restará ferido o princípio da eficiência, que exige que a Administração Pública use os recursos públicos de maneira eficaz e eficiente (art. 37 da CF).

Além da previsão constitucional, o princípio em questão também está entre os fundamentos da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que propõe a eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (art. 5.º, IX, da Lei 12.587/2012).

De fato, se as vias são destinadas à livre circulação de pessoas e de veículos, o seu fechamento por particular, mesmo que parcial, configurará restrição ao direito constitucionalmente assegurado de livre locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF).

Essas são apenas algumas das maneiras pelas quais o fechamento de uma via pública por particulares pode violar direitos sociais e individuais indisponíveis e os princípios da Administração Pública. Sobre o assunto já se decidiu que:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE TEÓFILO OTONI. CONSTRUÇÃO IRREGULAR ERIGIDA SEM A AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO ENTE PÚBLICO. OBSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA. PREJUÍZO À COLETIVIDADE. ART. 190 DA LEI COMPLEMENTAR N.º 113/2016. DEMOLIÇÃO. POSSIBILIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS PRESENTES. DECISÃO MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. Considerando que o cercamento foi irregularmente erigido pelo réu, pois destituído do prévio alvará de licença pela Prefeitura Municipal, bem como evidenciado o prejuízo à coletividade em decorrência da obstrução da via pública, impõe-se a manutenção da decisão que determinou a demolição da construção clandestina e a desobstrução do logradouro público, porquanto demonstrados os requisitos legais para concessão da tutela de urgência. (TJMG; AI 0754535-29.2022.8.13.0000; Sexta Câmara Cível; Rel.ª des.ª Yeda Athias; Julg. 8/11/2022; DJEMG 10/11/2022)

EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MUNICÍPIO DE MONTES CLAROS - DIREITO ADMINISTRATIVO - FECHAMENTO PARCIAL DE LOGRADOURO PÚBLICO - BEM DE USO COMUM - CESSÃO DE USO - INEXISTÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL - OCUPAÇÃO IRREGULAR - MERA DETENÇÃO - NECESSIDADE DE DESOBSTRUÇÃO - SENTENÇA REFORMADA. 1. A cessão de uso de bem público, diante da natureza precária do ato, pode ser autorizada mediante simples decreto, conforme previsto na lei orgânica do Município. 2. Não comprovada a formalização da cessão de uso do bem público através de Decreto Municipal, conforme previsto na Lei Orgânica do Município de Montes Claros/MG, o fechamento parcial da via pública, ainda que para fins de interesse público, deve ser

considerado irregular, com necessidade de desobstrução imediata. 3. Sentença reformada.

(TJMG - Apelação Cível 1.0000.18.113733-2/2002, Relator: des. Afrânio Vilela, 2.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 15/2/2022, publicação da súmula em 16/2/2022)

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBSTRUÇÃO DE VIA PÚBLICA POR PARTICULAR. BEM DE USO COMUM DO POVO. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO.

Comprovando o município que um bem de uso comum do povo vem sendo obstruído por ato de particular, que colocou um portão em via pública, deve ser mantida a decisão que determinou a desobstrução da rua, pois prevalece o interesse público sobre o privado. (TJMG; AI 1.0390.14.003311-4/001; Rel.^a des.^a Vanessa Verdolim Hudson Andrade; Julg. 7/4/2015; DJEMG 14/4/2015)

Contudo, cada situação é única e deve ser avaliada a partir da existência (ou não) de normas, atos jurídicos (e de motivação idônea) versando sobre o fechamento da via.

É que o Código de Trânsito Brasileiro dispõe que as avenidas, os logradouros, os caminhos, as passagens, as estradas e as rodovias, sejam urbanas ou rurais, são vias terrestres que terão seu uso regulamentado pelo órgão ou entidade com circunscrição sobre elas, de acordo com as peculiaridades locais e as circunstâncias especiais (art. 2.^o do CTB).

Em casos excepcionais, além do fechamento provisório por exemplo para a realização de obras e reparos, o fechamento de via pública com cancela poderá ser admitido, desde que comprovada a necessidade e a ausência de prejuízo para o interesse público.

O TJMG já se posicionou favoravelmente à instalação de cancelas em via pública, desde que autorizada pelo município:

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR -LOTEAMENTO - **CANCELAS E ACESSO RESTRITO PELA PORTARIA - VIA PÚBLICA - AUTORIZAÇÃO MUNICIPAL -SITUAÇÃO DE FATO CONSOLIDADA HÁ VÁRIOS ANOS** - INEXISTÊNCIA DE PERICULUM IN MORA - DECISÃO MANTIDA.

Correta a **decisão que indefere pedido liminar em ação civil pública**, pretendendo a remoção de cancelas em portaria que dá acesso a loteamento, uma vez **comprovada a existência de autorização da Prefeitura Municipal para a manutenção da guarita**, bem como a **presença de situação de fato já há mais de quinze anos consolidada**. Recurso não provido. (TJMG - Agravo de Instrumento 1.0188.09.080422-3/001, Relator: des. Kildare Carvalho, 3.^a CÂMARA CÍVEL, julgamento em 22/10/2009, publicação da súmula em 6/11/2009)

Nessas situações excepcionais, o fechamento deve ficar condicionado à observância de requisitos específicos, como: **(a)** análise técnica do impacto no trânsito e na segurança viária, considerando os efeitos do fechamento em diferentes cenários, horários e dias da semana; **(b)** garantia de acesso aos logradouros

públicos e de alternativas para o tráfego de pedestres e veículos, de modo a garantir a liberdade de locomoção e a acessibilidade universal; **(c)** instalação de sinalização adequada, como placas, cones e outros dispositivos de acordo com as normas do CTB, garantindo-se que motoristas e pedestres compreendam as alterações no tráfego, alternativas disponíveis etc.; **(d)** pagamento de taxas, tarifas e/ou compensações ao Poder Público, conforme o caso, como forma de ressarcir os custos da autorização e da fiscalização, além de contribuir para a manutenção da via pública e a mitigação dos impactos negativos do fechamento; **(e)** emissão de ato formal (autorização, permissão etc. do Poder Público), depois de avaliação de todos os aspectos técnicos, jurídicos e sociais envolvidos, com a participação dos órgãos e entidades executivas de trânsito do município.

A instalação de mecanismos de controle de acesso a logradouros públicos, a exemplo de cancelas encontradas no loteamento de acesso controlado, está prevista no art. 2.º, § 8.º, da Lei 6.766/1979, com a redação introduzida na Lei de Parcelamento do Solo pela Lei 13.465/2017:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

[...]

§8º Constitui **loteamento de acesso controlado** a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1.º deste artigo, **cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal**, sendo **vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados**. (Incluído pela Lei 13.465, de 2017)

Segundo Milagres⁶⁶, no loteamento de acesso controlado há a subdivisão da gleba em lotes (áreas privadas) e vias de circulação (áreas públicas), cujo controle de acesso é regulamentado por ato do Poder Público, o qual veda o impedimento de pedestres ou condutores de veículos não residentes, desde que devidamente identificados ou cadastrados.

Assim, as principais características do loteamento de acesso controlado são: **(a) controle de acesso**, por meio de portarias, cercas ou outros mecanismos de controle; **(b) regulamentação municipal**, por ato administrativo do município onde o loteamento está localizado; **(c) acesso a não residentes**, pois a existência do controle não pode impedir ou bloquear o acesso de veículos ou pedestres que não sejam residentes, desde

66 MILAGRES, M. D. O. **Manual de Direito das Coisas**. 5. ed. Belo Horizonte, MG: Editora D'Plácido, 2024.

que estes se submetam à identificação e ao cadastramento⁶⁷.

Admite-se, inclusive, conforme o STF no Tema 492, a transferência de custos para manutenção de vias, mecanismos de controle de acesso, entre outras despesas, aos residentes dos loteamentos. Sobre a cobrança de taxas de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado, firmou-se a seguinte 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 n.º 13.465/2017, 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. (Tema 492, RE 695911, Relator(a): Dias Toffoli, Tribunal Pleno, julgado em 15-12-2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-073 DIVULG 16-4-2021 PUBLIC 19-4-2021)

Outra situação que pode ensejar o fechamento de vias é quando há ruas sem saída ou entradas de vilas. Em outras situações, cogita-se instalar mecanismos de controle do acesso de pedestres ou veículos a bens públicos que compõem a infraestrutura urbana. Por analogia ao art. 4.º da LINDB, a disciplina jurídica prevê, para os loteamentos de acesso controlado, vedar o impedimento de acesso às vias públicas a pedestres ou a condutores de veículos, ainda que não residentes, uma vez identificados ou cadastrados.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, pode-se concluir que:

- a. As vias públicas são consideradas bens públicos de uso comum do povo, abertas à utilização por todos, conforme estabelece o artigo 99, I, do Código Civil, de modo que qualquer obstáculo à livre circulação deve ser removido, sob pena de ofensa à liberdade de locomoção (art. 5.º, XV e LXVIII, da CF), aos princípios da Administração Pública (art. 37 da CF), ao direito à infraestrutura urbana, componente do

67 **Loteamento de acesso controlado: outra inovação da Lei 13.465/2017.** Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/coluna/registralhas/267756/loteamento-de-acesso-controlado-outra-inovacao-da-lei-13-465-2017>>.

Loteamento de acesso controlado: vantagens e desafios e aspectos jurídicos. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2023-nov-23/loteamento-de-acesso-controlado-vantagens-e-desafios/>>. Acesso em: 24 mar. 2024.

O loteamento de acesso controlado na Lei 13.645/2017 - SPTB - Sasson, Pinterich, Talamini e Bussmann., 5 out. 2017. Disponível em: <<https://www.sptb.adv.br/o-loteamento-de-acesso-controlado-na-lei-no-13-6452017>>

direito à cidade sustentável (art. 182 da CF c/c art. 2.º, I, da Lei 10.257/2001 c/c art. 2.º, §§ 5.º e 6.º da Lei 6.766/1979), à acessibilidade universal (art. 5.º, I, da Lei Federal 12.587/2012) e ao princípio da equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros (art. 5.º, VIII, da Lei 12.587/2012).

- b. Em casos excepcionais, como nos loteamentos de acesso controlado, o fechamento de vias públicas pode ser permitido, desde que atendidos todos os requisitos específicos estabelecidos pela legislação, como a regulamentação municipal e a garantia de acesso a não residentes devidamente identificados (art. 2.º, §8.º, da Lei Federal 6.766/1979).

Sendo o que cumpria fazer no momento, a Coordenadoria Estadual das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo expede a presente, sem caráter vinculante, respeitada a independência funcional dos Órgãos de Execução do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

Belo Horizonte, 25 de março de 2024.

Leonardo Castro Maia

Promotor de Justiça

Coordenador Estadual de Habitação e Urbanismo