



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PT 63308/12

Nº de origem: IC 16/2010

Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo de  
Junqueirópolis

### Conversão do Julgamento em Diligência

*Loteamento Residencial Bonança de Junqueirópolis aprovado e registrado no CRI em 2008 – superveniência de lei municipal autorizando a colocação de muros e guarita, para controle de acesso, sem impedir o livre trânsito no local, bem como sem impedir o uso das áreas públicas internas pela população (vias públicas, áreas verdes e institucionais) – Termo de Compromisso assinado pela Associação de proprietários, perante a Prefeitura, assumindo a primeira a limpeza e conservação dos espaços públicos, e outros serviços – Possibilidade – direito de ir e vir e de acesso aos bens públicos que deve ser proporcional à necessidade de garantia do direito à segurança - Jurisprudência favorável do E.TJESP – necessidade, no entanto, de se analisar o caso concreto, em termos de eventual impacto desfavorável causado ao sistema viário, ao trânsito de veículos e pessoas no local – conversão do julgamento em diligência, para realização de perícia.*

Trata-se de Inquérito Civil instaurado visando apurar eventuais irregularidades decorrentes da constituição da Associação dos Proprietários de Imóveis do Residencial Bonança de Junqueirópolis, bem como do fechamento do loteamento respectivo, Residencial Bonança.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

O arquivamento dos autos foi promovido pelo nobre Promotor de Justiça, tendo em vista a existência de lei municipal nº 2665/2011, autorizando a colocação de muros e guaritas em referido loteamento, com controle de registro de entrada e saída, sem se impedir a entrada e livre circulação no loteamento (fls.92), bem como a existência de Termo de Compromisso firmado em 19.04.2011, pela Associação perante a Prefeitura, por meio do qual esta última, com base naquela lei municipal, permitiu a colocação de muros e guarita no loteamento, mas apenas para o controle de entradas e saídas de pessoas e veículos, sem que haja limitação do direito de ir e vir no local, tendo a Associação se comprometido a realizar serviços de limpeza e manutenção das vias públicas e de circulação, das áreas verdes, comuns e institucionais, do sistema de captação de águas pluviais, do asfalto e outros serviços (fls.94/95).

O Termo de Compromisso foi, inclusive, averbado junto à matrícula do imóvel em 12.01.2012 (fls.175vº/176), após ter sido julgada improcedente, pelo MM.Juiz Corregedor da Comarca, Dúvida suscitada pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis local, que pretendia fosse feita prévia escritura pública de cessão de direito real de uso das áreas públicas do loteamento.

Considerou, ainda, o digno Promotor de Justiça oficiante, para promover o arquivamento dos autos, a jurisprudência do E.Tribunal de Justiça de São Paulo, no



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

sentido de não considerar inconstitucional leis municipais que autorizam o controle de acesso aos loteamentos, sem impedir a livre circulação de veículos e pessoas.

Realmente, possui o Município competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local, e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, nos termos do art.30, I e VII, da Magna Carta.

No mesmo sentido, dispõe o art. 182, da CF, atribuindo ao Município a execução da política de desenvolvimento urbano, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, devendo ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Além do mais, a lei municipal nº 2665/2011 apenas estabeleceu o controle de entrada e saída de pessoas e veículos no loteamento, asseverando, no entanto, não se poder impedir o livre trânsito no local, o que ficou especificado no Termo de Compromisso firmado.

Assim, em princípio, não se vislumbra violação ao direito de ir e vir do cidadão, assegurado pelo art.5º, XV, da CF.

Não se vislumbra, ainda, impedimento ao acesso das pessoas aos espaços de uso público do loteamento (vias públicas, áreas verdes e institucionais).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Não houve desafetação do uso de tais bens, que são e continuam sendo de uso comum do povo; não se concedeu à Associação a exclusividade do uso de tais áreas, na medida em que se garantiu o livre acesso ao interior do loteamento.

Assim, não se verificou violação ao art.180, VII, da CE, aos artigos 17 e 22 da Lei nº 6766/79, ou mesmo à lei municipal complementar nº 375/2010 (fls.121), que vedam a alteração de uso das áreas públicas, verdes e institucionais.

Exatamente porque se garantiu o acesso livre a tais áreas, que não seria realmente o caso de se firmar escritura de cessão de direito real de uso à Associação, como pretendia o Oficial do Cartório de registro de Imóveis.

Considero-se, ainda, que tanto o direito de ir e vir, como o direito de uso de bens comuns do povo, não são e não devem ser tidos como absolutos, devendo ser interpretados e garantidos no contexto dos demais direitos garantidos pela Constituição Federal, dentre os quais se avulta o também fundamental direito à segurança (art.5º, "caput", da CF).

Deve-se, ainda, considerar o contexto de nossa sociedade atual, em que o Estado, apesar de todos os esforços, não vem conseguindo, infelizmente, garantir, com plenitude, o direito de todos à segurança, à tranqüilidade e ao bem estar, competindo ao Município,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

nos termos do art.182 da Magna Carta, promover o ordenamento territorial, tendo em vista, dentre outros objetivos, “o bem-estar de seus habitantes” (art.182 da CF), que não pode existir sem que se lhes assegure condições seguras de habitação.

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo vem, reiteradamente, se posicionando no sentido da aceitabilidade de leis municipais que estabelecem o controle de acesso de pessoas e veículos em loteamentos, inclusive por seu Órgão Especial, desde que não tenha impedido o acesso de pessoas e veículos, considerando, ainda, que a colocação de muros e guaritas não implica em desafetação ou alteração da destinação dos bens públicos de uso comum do povo, sendo legítima a transferência de serviços públicos de manutenção e limpeza à Associação constituída pelos proprietários dos lotes.

Veja-se alguns exemplos, em acréscimo aos citados pelo Exmo. Promotor de Justiça oficiante em sua promoção de arquivamento:

0007868-07.2008.8.26.0048 Apelação  
Relator(a): Francisco Bianco  
Comarca: Atibaia  
Órgão julgador: 5ª Câmara de Direito Público  
Data do julgamento: 05/03/2012  
Data de registro: 02/04/2012  
Outros números: 00078680720088260048

**Ementa:** “RECURSOS DE APELAÇÃO - DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LOTEAMENTO REGULAR - LEGISLAÇÃO, DECRETO MUNICIPAL E TERMO DE COMPROMISSO FIRMADO ENTRE PREFEITURA E



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

*ASSOCIAÇÃO DE MORADORES AUTORIZANDO PARCIAL FECHAMENTO DE VIAS PÚBLICAS VISANDO A SEGURANÇA DO LOCAL - PRETENSÃO DE COMPELIR OS RÉUS À DESOBSTRUÇÃO DAS RUAS DE ACESSO AO LOTEAMENTO - IMPOSSIBILIDADE - ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO EX-PREFEITO MUNICIPAL NÃO CARACTERIZADOS - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. 1. Decreto Municipal nº 4.530/04 e Termo de Compromisso elaborados com fulcro nas Leis Municipais nºs 2.642/95 e 2.692/96, em vigência. 2. Inteligência dos artigos 30, inciso VII e 182 da CF. 3. Obstrução parcial das vias públicas de acesso ao loteamento e identificação dos transeuntes que não configura violação ao direito de ir e vir e confere segurança à coletividade. 4. Precedentes desta Corte de Justiça. 5. A legalidade da autorização municipal e a robusta prova produzida nos autos não caracterizam os alegados atos de improbidade administrativa imputados ao ex-prefeito municipal. 6. Sentença de parcial procedência reformada. 7. Recursos de apelação providos para julgar improcedente a ação.*

*0010406-18.2004.8.26.0624 Apelação*

*Relator(a): Samuel Júnior*

*Comarca: Tatuí*

*Órgão julgador: 2ª Câmara de Direito Público*

*Data do julgamento: 31/01/2012*

*Data de registro: 06/02/2012*

*Outros números: 104061820048260624*

*Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA Loteamento fechado Pretensão de remover cancelas e muros, obstáculos à entrada de pessoas no local, sob o argumento de violação do direito constitucional de locomoção Inadmissibilidade Existência de concessão de direito real de uso de bem público - Lei municipal autorizou a instituição do loteamento fechado, respeitando o direito de acesso Compatibilização harmônica da liberdade de ir e vir com o direito à segurança pública Inexistência de direito absoluto, devendo haver a mútua cedência dos bens jurídicos constitucionalmente protegidos Sentença de improcedência mantida Recurso desprovido.*

*Relator(a): Décio Notarangeli*

*Comarca: Mairiporã*

*Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Público*

*Data do julgamento: 27/10/2010*

*Data de registro: 08/11/2010*

*Outros números: 990.10.344577-5*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LIMINAR - LOTEAMENTO - CONDOMÍNIO FECHADO - INSTALAÇÃO DE GUARITA, CANCELA E MURO - LEI MUNICIPAL REGULADORA. 1. A existência de lei local que regule o fechamento de ruas e loteamentos não afronta, per si, o ordenamento jurídico, devendo ser analisado o caso concreto. Precedentes. 2. Inexistência de manifesta inconstitucionalidade, ilegalidade, abuso ou desvio de poder no ato administrativo atacado. Ausência dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*. Princípio da presunção de constitucionalidade das leis e atos do Poder Público. Liminar indeferida. Decisão mantida. Recurso não provido**

0375071-23.2009.8.26.0000 Apelação

Relator(a): Rebouças de Carvalho

Comarca: Cotia

Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 05/05/2010

Data de registro: 10/05/2010

Outros números: 0951931.5/7-00, 994.09.375071-7

**Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento fechado no Município de Cotia - Pedido de remoção de cancelas e muro, obstáculos à entrada de pessoas no local, sob o argumento de violação do direito constitucional de locomoção - Improcedência da ação - Existência de lei permissiva que não representa vedação de acesso ao loteamento - Recurso improvido.**

0012105-90.2002.8.26.0114 Apelação

Relator(a): Rui Stoco

Comarca: Campinas

Órgão julgador: 4ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 21/05/2012

Data de registro: 25/05/2012

Outros números: 121059020028260114

**Ementa: Apelação Cível. Ação Declaratória. Pretensão da Associação autora de que o bairro onde se localiza seja reconhecido como loteamento fechado, nos termos da Lei Municipal n.º 8.376/96. Ação julgada procedente na origem. Parecer favorável do experto a respeito do fechamento do bairro. Ausência de prejuízo a terceiros. Interesse coletivo e atendimento do comando legal vigente à época. Evidências de insegurança no local. Sentença mantida e ratificada, nos termos**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

*do art. 252 do Regimento Interno Desta E. Corte de Justiça.  
Recurso não provido*

9180342-77.2005.8.26.0000 Apelação

Relator(a): De Paula Santos

Comarca: Mairiporã

Órgão julgador: 9ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 04/08/2010

Data de registro: 10/08/2010

Outros números: 0467129.5/3-00, 994.05.132860-2

*Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento no Município de Mairiporã - Área residencial - Instalação de guarita, cancela e muro, sem prejuízos à vizinhança - Lei Municipal nº 2.129/01, autorizadora, que regulamentou o fechamento para controle - Constitucionalidade de diploma legal idêntico, de outra Municipalidade, já reconhecida pelo C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça na ADIN nº 68.759-0/0 - Acesso franqueado mediante mera identificação, que confere maior segurança à coletividade, mesmo aos não residentes, e a ninguém prejudica - Ausência de violação ao direito de ir e vir - Sentença de parcial procedência reformada - Ação improcedente - Recursos providos.*

9085091-08.2000.8.26.0000 Apelação Com Revisão / AÇÃO POPULAR

Relator(a): José Santana

Órgão julgador: 8ª Câmara de Direito Público

Data de registro: 16/06/2004

Outros números: 199.793-5/4-00, 994.00.057814-8

*Ementa: Ação Popular. Ato Administrativo. Autorização municipal, mediante decreto, para fechamento de loteamento instituído sob a égide da Lei Fed. 6.766/79. Admissibilidade. A mera permissão de uso de áreas públicas, onerosa ou não, sem importar em desafetação desses bens públicos, é admissível se prevista em lei municipal supletiva ao direito urbanístico legislado. CF, arts. 30 e 24, I, da CF/88. Ação improcedente. Sucumbência do autor. Na ação popular, o ônus da sucumbência somente é admissível se reconhecida a má-fé do autor no ajuizamento da ação, o que não é o caso. Recurso parcialmente provido só para afastar o ônus de sucumbência.*

9101290-61.2007.8.26.0000 Apelação Com Revisão / DIREITO CIVIL

Relator(a): Sebastião Carlos Garcia



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Comarca: Jundiaí

Órgão julgador: 6ª Câmara de Direito Privado

Data do julgamento: 01/10/2009

Data de registro: 08/10/2009

Outros números: 5187584500, 994.07.022000-3

**Ementa:** *AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Loteamento fechado no Município de Jundiaí - Pedido de remoção de obstáculos à entrada de pessoas no local - Pleito com fulcro na inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 233/97 que considerou o loteamento fechado, bem como na violação do direito constitucional de locomoção e acesso a local público - Procedência da ação - Descabimento - Incidente de inconstitucionalidade da aludida lei julgado improcedente pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça - Existência de regulamentação de critérios de segurança no local, que não representa vedação de acesso ao loteamento - Recursos das rés providos para julgar improcedente.*

9301761-59.2008.8.26.0000 Incidente de Inconstitucionalidade de Lei / INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Relator(a): Luiz Tâmbara

Comarca: Jundiaí

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 12/11/2008

Data de registro: 07/04/2009

Outros números: 1618020600, 994.08.003446-8

**Ementa:** *Direito Constitucional e Administrativo.- Incidente de inconstitucionalidade material da Lei Complementar n° 233, de 17/07/1997.- Diploma legal que considerou loteamento fechado o Jardim Tereza Cristina.- Inexistência de inconstitucionalidade material da lei.- Incidente Julgado improcedente.*

9097361-88.2005.8.26.0000 Apelação Com Revisão

Relator(a): Prado Pereira

Comarca: Cotia

Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 18/02/2009

Data de registro: 14/04/2009

Outros números: 4183995000, 994.05.080241-6

**Ementa:** *APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Município de Cotia - Transformação de loteamento em bolsão residencial denominado Paisagem Renoir, glebas II e III - Via municipal na qual foram construídas duas portarias e cancelas - Estrada do Lutero - Autorização concedida pela Administração Pública Municipal - Inteligência das Leis Municipais n.º 694/94 e 742/95,*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

***bem como do Decreto n.º 2.611/95 - Existência de alvarás albergando a instalação de portarias e cancelas - A sociedade recorrida apenas implementou a possibilidade anteriormente conferida pela legislação municipal - Ausência de prova de bloqueio ao tráfego local - Conduta da apelada tendente a implementar segurança ao local - Pedido inicial julgado improcedente - Confirmação da r. sentença recorrida - Improvimento.***

Neste caso específico, no entanto, resta uma questão a ser esclarecida, nos termos, inclusive, da jurisprudência do E.TJESP, que diz respeito à necessidade de verificação do impacto que a colocação de guarita e muros em volta do loteamento, com a permanência de apenas um acesso ao seu interior, vem causando ou pode vir a causar ao trânsito local e de pessoas. Há necessidade de se verificar se não houve considerável prejuízo à malha viária e a terceiros, de forma desproporcional à necessidade de garantia de segurança de moradoras do loteamento.

Trata-se de loteamento regular, aprovado pela Prefeitura Municipal e registrado no CRI de Junqueirópolis em 29.01.2008 (fls.173), que nasceu aberto, sobrevivendo, posteriormente, em 2011, lei municipal autorizando o seu fechamento.

Pelo que se verifica do memorial descritivo aprovado, trata-se de loteamento que instituiu, ampliou ou modificou várias vias públicas (Rua da felicidade, Rua da Amizade, Rua da Prosperidade, Rua da Alegria, Rua da Esperança, e eventualmente outras), confrontando com uma estrada municipal, com uma escola



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

municipal, com um viveiro de mudas municipal, com o Banco Bradesco, com a Comercial Ikeda, com o conjunto habitacional Cristo Redentor, localizando-se em um prolongamento da Rua Marechal Castelo Branco (fls.26/45).

Assim, há necessidade de se verificar as características da área onde se encontra instalado, a movimentação de pessoas e veículos e demais aspectos urbanísticos do local, se foi instalado em meio à passagem de veículos e pessoas, se cortou ou prejudicou o trânsito de veículos e pessoas para determinados locais, o que existia no local antes de ali ser instalado o loteamento, e se são, ou não, satisfatórias as alternativas de acesso que subsistiriam para outras áreas próximas e contiguas.

Na hipótese de vir a ser constatado prejuízo ao trânsito de pessoas e veículos, há necessidade de verificação sobre se tal prejuízo atinge somente a vizinhança ou toda a coletividade local, e em que proporção e intensidade.

Há necessidade, ainda, de se verificar se, pela sua localização, se trata, ou não, de loteamento cujas áreas públicas, verdes e institucionais, seriam naturalmente utilizadas e visitadas pela coletividade local em geral, ou se o mais esperado seria a utilização destas áreas pelos próprios moradores do loteamento, tudo sem prejuízo de outras indagações que o Exmo. Promotor de Justiça venha a considerar conveniente e necessário.

Assim sendo, convertemos o julgamento



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

em diligência, a fim de que seja providenciada a realização de perícia no local, por técnico imparcial, podendo-se solicitar o auxílio do CAEX e/ou indicações do Centro de Apoio Operacional Cível, de forma a que as questões acima levantadas sejam devidamente esclarecidas.

Convertemos, ainda, o julgamento em diligência, a fim de que seja juntada aos autos, eventual lei que aprovou o Plano Diretor do Município, para se verificar se não houve violação às regras nela eventualmente estabelecidas.

Fica facultado, ao digno Promotor de Justiça de origem, com a vinda de novos elementos aos autos, modificar o seu entendimento anterior pelo arquivamento, nos termos das Súmulas 16 e 17 deste Conselho, e do art.101 do Ato 484/2006-CPJ, ou reiterá-lo, mediante a análise dos novos elementos obtidos, colocando-se esta Conselheira à disposição para eventuais esclarecimentos ou entendimentos julgados necessários.

São Paulo, 15 de abril de 2013.