



ORIENTAÇÃO TÉCNICA CEAT nº 05/2023 – MEIO AMBIENTE

1. Solicitação

5ª Promotoria de Justiça de Camaçari
Promotora de Justiça Thiara Rusciolelli Souza Bezerra
IDEA nº 590.9.119425/2020

2. Assunto

Loteamento Fechado

3. Orientação

Trata-se de pedido de apoio técnico dirigido à CEAT no qual a Promotora de Justiça, no exercício de substituição da 5ª Promotoria de Justiça de Camaçari, solicita “constatar a veracidade, ou não, das irregularidades apontadas no presente procedimento, a saber, supostas irregularidades na privatização de áreas institucionais do referenciado loteamento”.

Com a delimitação do escopo da análise técnica feita pela presidente da investigação, a presente manifestação se restringe às questões técnico-jurídicas referentes à restrição de acesso às vias internas do “Loteamento Coqueiral Pedra da Cruz”, situado na zona costeira de Camaçari/BA.

O instituto conhecido como loteamento fechado ou condomínio urbanístico, por não possuir regramento específico nos diplomas de direito privado ou de direito urbanístico, tem gerado ampla divergência doutrinária, seja pela inexistência de lei específica federal que o regulamente, seja pela similaridade com outro instituto de direito privado denominado condomínio horizontal.



Devido à ausência de regulamentação a nível nacional, os loteamentos fechados geralmente estabelecem suas próprias regras de funcionamento, uso de áreas comuns e restrições de acesso por meio de convenções e legislação local. Isso cria um desafio jurídico na interpretação e aplicação das normas que regem esses empreendimentos.

Trata-se de um modelo de urbanização que difere dos tradicionais loteamentos abertos, pois envolve a criação de áreas residenciais restritas e controladas por barreiras físicas, com controle de acesso por portaria ou guarita e regras de restrição de circulação para o público em geral.

O loteamento fechado não é previsto de forma explícita na Lei nº 6.766/1979, que é a legislação federal que estabelece as diretrizes gerais para parcelamento do solo urbano. De igual forma, a Lei nº 4.591/1964, também conhecida como Lei do Condomínio, não trata expressamente do loteamento fechado.

O loteamento convencional é a espécie de parcelamento do solo prevista na Lei nº 6.766/79, caracterizada pela divisão da gleba em lotes, com abertura, modificação, prolongamento ou ampliação de vias e logradouros públicos, que exige a transferência das áreas comuns e equipamentos comunitários ao Poder Público

A Lei nº 6.766/1979 estabelece, em seu art. 22, que o registro do loteamento convencional em cartório transfere para o Poder Público Municipal as vias, as praças, os espaços livres, as áreas destinadas aos edifícios públicos e outros equipamentos urbanos constantes no projeto e memorial descritivo, reconhecendo, assim, que após o registro, estas áreas do loteamento transformam-se em áreas públicas.

Aqueles que apontam a ilicitude dos loteamentos fechados fundamentam-se na inconstitucionalidade da limitação ao direito de ir e vir e fechamento de vias e espaços públicos de uso comum do povo.



Entretanto, o loteamento fechado é uma nova modalidade de uso do espaço, híbrida, pois mescla o parcelamento do solo e a exclusividade de áreas comuns, típica dos condomínios horizontais. Apesar da contínua discussão acerca da legalidade dos loteamentos fechados, é importante destacar que a restrição de circulação nas vias internas desses empreendimentos, por si só, não implica automaticamente na ocorrência de dano ambiental.

O dano ambiental, do ponto de vista jurídico, é geralmente definido como o prejuízo ou impacto negativo causado ao meio ambiente, incluindo seus componentes naturais, como solo, água, ar, flora e fauna, bem como os recursos culturais associados. Esse dano pode resultar de ações humanas, como poluição, desmatamento, manipulação do solo, contaminação da água, entre outros.

Assim, a restrição de acesso às vias internas do loteamento fechado poderia resultar, em tese, infração às normas urbanísticas, mas não propriamente em um dano ambiental.

O cerne da questão jurídica suscitada pelos loteamentos fechados está relacionado à limitação da livre circulação em áreas geralmente consideradas públicas, como praças e ruas e, em alguns casos, à restrição de acesso a praias ou áreas costeiras. Essas restrições podem levantar questionamentos sobre a possível privatização de espaços públicos, gerando debates acerca de seus fundamentos legais e impactos na esfera urbanística.

No entanto, não se pode negar que o loteamento fechado é uma realidade brasileira, sobretudo nos centros urbanos acometidos por insegurança pública. Por esse motivo, muitos Municípios passaram a legislar sobre o tema, de forma a legalizarem o instituto do loteamento fechado/condomínio urbanístico.

Sobre o fenômeno da insegurança pública e das demais deficiências decorrentes do Poder Público, Danielle Machado Soares¹ aduz que:

¹ Soares, Danielle Machado. Condomínio de fato: incidência do princípio da autonomia privada nas relações jurídicas reais. Renovar, 2000, p.82.



“A insuficiência do poder público quanto às questões de segurança, higiene, abastecimento de água, conservação de vias e logradouros públicos de uso comum do povo, levou os proprietários de lotes individuais a se agruparem informalmente, de modo a comportarem-se como condôminos, sem que houvesse efetiva relação condominial. Esses proprietários, através de associações, denominadas de condomínio de adesão, ou irregulares ou de fato, elegiam a figura de um administrador, para que tomasse frente face as suas necessidades, e desse modo contratavam serviços de terceiros para suprir a deficiência provocada pelo ente público. Na realidade, o que a coletividade fez foi criar um mecanismo voltado para preencher essa omissão, sem se preocupar com os moldes impostos pelo legislador.”

Dessa forma, embora a Lei Federal nº 6.766/1979 não contenha previsão expressa para loteamentos fechados, diversas legislações municipais passaram a regulamentar tais empreendimentos, por se tratar de inquestionável fenômeno presente nos grandes centros urbanos.

Muitos municípios, com a finalidade de regularizar os loteamentos fechados, passaram a emitir autorizações para o uso de bens públicos dentro desses empreendimentos. Essas autorizações se baseiam na possibilidade de uso privativo de bens públicos por parte de particulares, como ruas e praças internas do loteamento.

O instituto da permissão caracteriza-se como ato administrativo precário unilateral precedido pela oportunidade e conveniência, que concede a possibilidade de utilização do bem público para fim privado submetido às condições definidas pela administração municipal, conferindo ao Poder Público a revogabilidade do uso a qualquer tempo.

No caso de Camaçari, a Lei Complementar nº 913/2008 institui o Código Urbanístico e Ambiental do Município, tendo regulamentado o tema do loteamento fechado sob a denominação de condomínio urbanístico.



Na referida Lei Complementar, consta no art. 45 que o empreendedor do condomínio urbanístico doará à municipalidade, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área líquida da gleba no ato do registro do parcelamento, independentemente de escritura pública de doação, sendo-lhe facultado utilizar esse percentual para a construção das vias externas de acesso ao empreendimento, *in verbis*:

“Art. 45. Os parcelamentos dos tipos Condomínio Urbanístico e Urbanização Integrada devem obedecer à ordem urbanística expressa na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, ao disposto nos arts. 35, 36, 37, VII, VIII, IX, X e XI desta Lei e adotar as disposições a seguir:

I - o empreendedor doará à municipalidade, no mínimo, 20% (vinte por cento) da área líquida da gleba no ato do registro do parcelamento, independentemente de escritura pública de doação, sendo-lhe facultado utilizar esse percentual para a construção das vias externas de acesso ao empreendimento;”

Mais adiante, o legislador estabelece no § 2º do art. 45 que “as áreas doadas ao Poder Público devem estar situadas fora do perímetro fechado e podem, a critério da Secretaria de Planejamento, Urbanismo, Meio Ambiente e Desenvolvimento da Gestão, ouvido o CONCIDADE, situar-se em outro local, dentro do perímetro urbano, resguardado o interesse público.”

Ou seja, o Município de Camaçari disciplinou, em legislação própria, o instituto do loteamento fechado, sob a denominação de condomínio urbanístico, não tendo previsto a obrigatória transferência para o Poder Público Municipal das vias, praças, os espaços livres e outros equipamentos urbanos constantes no projeto e memorial descritivo do empreendimento.

Ao revés, a legislação municipal previu que o empreendedor do loteamento fechado deverá doar 20% de área equivalente da gleba, devendo a área doada estar situada fora do



perímetro fechado ou situar-se em outro local, mas dentro do perímetro urbano do município.

Assim, ao menos nos loteamentos fechados localizados no Município de Camaçari, não há o que se falar em vias públicas de domínio do município, posto que a legislação local disciplinou regras específicas para o parcelamento do solo urbano.

Tratando-se de área privada, com praças e ruas particulares, é plenamente possível que o loteamento fechado faça o bloqueio do acesso à população em geral, condicionando a circulação interna se obtida autorização dos moradores.

Situação diversa é a questão de liberação de acesso à praia. Estando o empreendimento localizado em zona costeira, é imperiosa a concessão de uma servidão de passagem para que a população em geral possa usufruir do acesso a área de praia, assegurando assim o direito de trânsito público a esse bem natural.

O direito de passagem, também conhecido como servidão de passagem, é um conceito jurídico que se aplica quando um imóvel impede o acesso a determinada área.

Nesse contexto, a servidão de passagem é uma espécie de ônus ou encargo que recai sobre o imóvel que impede o acesso, em benefício de outro imóvel ou de pessoas que necessitam utilizar uma passagem por ele para alcançar a área que de outra forma ficaria inacessível.

Analisando o caso concreto, verifica-se que é imperioso que o loteamento, por estar incrustado em zona costeira, garanta a servidão de passagem para transeuntes que queiram acessar a praia, permitindo o seu acesso através da portaria de entrada do loteamento.



A liberação de acesso, no entanto, se faz imprescindível não apenas como garantia do acesso à praia, mas também em reconhecimento à importância das áreas costeiras como patrimônio natural e cultural de relevância pública.

É essencial destacar que essa liberação não se fundamenta na destinação pública das áreas internas do loteamento, uma vez que a legislação local estabeleceu diretrizes específicas para a constituição de áreas públicas nos condomínios urbanísticos. Em vez disso, o acesso à praia assume uma dimensão mais ampla, respaldada pelo respeito aos princípios legais e aos direitos fundamentais que envolvem a relação entre a comunidade e o valioso ambiente litorâneo, garantindo, assim, o direito de passagem para esse bem natural de interesse coletivo.

4. Conclusão

A análise jurídica sobre loteamentos fechados revela nuances complexas e variadas, a depender da legislação local. Embora a Lei Federal nº 6.766/1979 não trate especificamente desse modelo de urbanização, muitas legislações municipais começaram a regulamentar esses empreendimentos para atender às necessidades locais.

No caso do município de Camaçari, a Lei Complementar nº 913/2008 estabeleceu o conceito de condomínio urbanístico como uma forma de regulamentar os loteamentos fechados. A citada legislação prevê a doação de uma parcela de área equivalente a 20% da gleba ao município, mas resguarda a possibilidade de utilização desse percentual para construção das vias de acesso ao empreendimento. Além disso, a legislação permite que as áreas doadas estejam localizadas fora do perímetro fechado do condomínio, desde que respeitado o interesse público.

Portanto, em loteamentos fechados situados em Camaçari, não se pode afirmar que as vias públicas são automaticamente de propriedade municipal, ou que a negativa de acesso ao público em geral acarrete em dano ambiental. Em vez disso, a legislação local adotou uma



abordagem específica para a questão, onde as vias internas dos loteamentos fechados podem ser de propriedade privada, permitindo o bloqueio de acesso ao público em geral.

No entanto, é fundamental ressaltar que, especialmente quando esses loteamentos estão localizados em zonas costeiras ou próximas a praias, a obrigatoriedade de garantir o direito de passagem para a praia é imperativa.

Isso não apenas atende a regramentos legais, mas também reconhece a importância intrínseca das áreas litorâneas como patrimônio natural e cultural, cujo acesso deve ser preservado para o desfrute de todos os cidadãos.

Assim, sob o aspecto técnico-jurídico, a restrição, por si só, de acesso às vias internas do loteamento fechado não acarreta dano ambiental, mas caso o loteamento esteja localizado em zona costeira, é inevitável garantir o direito de passagem para a população em geral para acesso à praia.

Salvador, 20 de setembro de 2023

Andréa Scaff de Paula Mota
Promotora de Justiça
Coordenadora CEAT

Zúri Bao Pessôa
Coordenador Técnico CEAT Meio
Ambiente/Engenharia