



PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS  
GABINETE DO VEREADOR GIL MAGNO

LIDO

EM: \_\_\_ / \_\_\_ / \_\_\_

\_\_\_\_\_

2º SECRETÁRIO

INDICAÇÃO LEGISLATIVA  
PROTOCOLO LEGISLATIVO  
PROCESSO Nº 4198/2025

INDICA AO EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL A NECESSIDADE DE PROJETO DE LEI QUE DISPONHA SOBRE O USO DAS LIMITAÇÕES E SERVIDÕES DE DIREITO PÚBLICO PARA ASSEGURAR AS GARANTIAS DE ACESSOS AOS SÍTIOS NATURAIS, AS PASSAGENS HISTÓRICAS E OU TURÍSTICAS E OU ESPORTIVAS NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Art. 1º As limitações e servidões de direito público de Acessos aos Sítios Naturais, Passagem Histórica e ou Turística e ou Esportiva, constitui um modo de ser sobre a propriedade dominante, de modo que não pode impedir o exercício de passagem ou locomoção ou acesso, sem contudo implicar na perda da sua posse;

Art. 2º As limitações e servidões de direito público de Acessos aos Sítios Naturais, Passagem Histórica e ou Turística e ou Esportiva, se entende no sentido de sujeição imposta ao proprietário de um bem, em proveito de terceiros, sem quaisquer ônus ao mesmo;

Art. 3º A determinação da definição e importância desses locais serão reconhecidos e atestados por uma das seguintes referências: Órgãos ou

organismos públicos federais, estaduais ou municipais, responsáveis pelas ações de caráter histórico, patrimônio natural, cultural, esportivo ou turístico;

Art. 4º Será constituído pelo o município, um Conselho Gestor com o objetivo exclusivo de estabelecer as regras para usufruir das limitações e servidões de direito público e a normas do local-objeto para assegurar à inviolabilidade da propriedade particular, sua segurança, a programação visual, o trânsito ou locomoção, garantia do manejo da animália porventura existente, a proteção ambiental pelo mínimo impacto, as questões sanitárias do local, o destino do lixo e demais normas a serem observadas pelos seus usuários;

Art. 5º O Conselho Gestor será formado por:

- I. Um representante da secretaria de Cultura, Meio Ambiente, Turismo ou Esporte municipal;
- II. Um representante do proprietário ou proprietários;
- III. Um representante civil, que será representado por um membro de uma instituição, devidamente e legalmente registrada e reconhecida, com o interesse pelo o acesso ao local;

Art. 6º A participação no Conselho Gestor é gratuita;

Art. 7º O mandato do Conselho Gestor coincidirá com o do Executivo, com exceção a do representante do proprietário de caráter permanente enquanto titular do terreno objeto das limitações e servidões de direito público;

Art. 8º Regularmente serão feitas vistorias pelo município, sobre as limitações e

serviços de direito público e área objeto e comprovar o cumprimento das regras de uso estabelecidas;

Art. 9º O Conselho Gestor poderá determinar o fechamento temporário do acesso, no caso da necessidade de alguma intervenção ou descumprimento das regras pré-estabelecidas por parte dos usuários;

Art. 10 O Conselho Gestor estabelecerá os critérios para a programação visual objetivando facilitar a orientação no trânsito nas limitações e servidões de direito público e na área objeto;

Art. 11 Será acordado, um sistema ou intervenção adequada para permitir a segurança patrimonial do proprietário, sem quaisquer ônus ao mesmo;

Art. 12 Não caberá qualquer responsabilidade ao proprietário, sobre acidentes que possam ocorrer, sendo de exclusiva obrigação das agencias, guias e do próprio usuário independente;

Art. 13 Poderá haver um registro/controle de presença ou termo de responsabilidade, para efeitos de segurança e estatística;

Art. 14 O Conselho Gestor poderá autorizar ao proprietário na cobrança pelo uso das limitações de direito público, determinar valores, reajustes e critérios de isenção; Desde que haja alguma infraestrutura, como banheiro, manutenção e iluminação;

Art. 15 No caso de cobrança pelo proprietário pelo uso das limitações de direito público, implica de sua responsabilidade no tocante aos pagamentos das taxas e tributos federais, estaduais e municipais incidentes;

Art. 16 No caso da não concordância do proprietário pela limitação de direito público objeto de interesse público, impor-se-á este instituto de forma compulsória e sendo objeto de indenização;

Art. 17 Não havendo acordo entre as partes e, diante da relevância da necessidade de acesso ao local de interesse público, será aplicado o mecanismo da desapropriação por utilidade pública, exclusivamente sobre a totalidade de sua extensão e largura, no intuito de consolidar assim uma servidão pública.

Art. 18 A indenização não compreende o valor do terreno, constituindo-se unicamente do justo preço pela faixa de terreno ocupado, ou seja, sua extensão e largura, baseado no valor da terra nua de toda propriedade local;

Art. 19 Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

### **JUSTIFICATIVA**

O livre acesso às praias e ao mar encontra-se previsto na Lei nº 7.661, de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. Apesar disso, o que se verifica nos últimos anos é um preocupante processo de fechamento desses bens de uso comum do povo, através de construções ou urbanizações projetadas para restringir o acesso apenas aos seus moradores.

Tal processo de privatização atinge não apenas as praias, mas também as

montanhas, cachoeiras e demais sítios naturais de grande beleza cênica ou de interesse para a visitação pública.

O Poder Público possui diversas prerrogativas para o exercício de suas funções, entre as quais se destacam os instrumentos que permitem a intervenção do estado na propriedade com fundamento nos princípios da supremacia do interesse público e da função social da propriedade. Entre as modalidades de intervenção, temos a limitação administrativa.

Limitação administrativa é uma determinação geral, pela qual o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações de fazer ou de não fazer, com o fim de garantir que a propriedade atenda a sua função social. É toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.

As limitações administrativas devem ser gerais, dirigidas a propriedades indistintas e gratuitamente. Para situações individualizadas de conflito com o interesse público, deve ser empregada a servidão administrativa ou a desapropriação, por meio de justa indenização.

Nesse sentido: “Sendo imposições de caráter geral, as limitações administrativas não rendem ensejo à indenização em favor dos proprietários. Não há sacrifícios individualizados, mas sacrifícios gerais a que se devem obrigar os membros da coletividade em favor desta”.

Características:

- a) são atos administrativos ou legislativos de caráter geral (todas as demais formas de intervenção possuem indivíduos determinados, são atos singulares);
- b) têm caráter de definitividade (igual ao das servidões, mas diverso da natureza da ocupação temporária e da requisição);
- c) o motivo das limitações administrativas é vinculado a interesses públicos abstratos (nas outras maneiras de intervenção, o motivo é sempre a execução de serviços públicos específicos ou obras);

d) ausência de indenização (nas demais formas podem ocorrer indenização quando há prejuízo para o proprietário).

A diferença entre servidão administrativa e limitação administrativa reside, de princípio, na máxima: “Toda servidão limita a propriedade, mas nem toda limitação à propriedade implica a existência de servidão”. Tem-se, portanto, que ambas são formas de restrição do Estado sobre a propriedade, diferenciando-se na determinação específica que emana de cada instituto.

Além disso, nas limitações, o objeto de restrição é o mais variável possível, abarcando bens móveis e imóveis, atividades econômicas, pessoas etc. Isso porque as limitações administrativas estão ligadas ao exercício do poder de polícia da Administração Pública.

De igual forma, o art. 78 do Código Tributário Nacional nos fornece os elementos que justificam a instituição de limitação administrativa, em que pese conter ali a definição de poder de polícia, vide:

**Art. 78 - Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.**

A limitação administrativa tem como norte a adequação da propriedade e da atividade privada ao interesse público que será concretizado, entre outros, através da legislação urbanística, da legislação ambiental, da legislação tributária e da legislação administrativa e, nesse contexto, a proteção ao patrimônio cultural ou do meio ambiente, por exemplo, poderão justificar a instituição dessa modalidade restritiva de intervenção.

A propriedade é um direito fundamental, previsto no art. 5º, XXII da Constituição Federal, estando ultrapassado qualquer argumento que pretenda estabelecer tal direito como absoluto, visto que deve ser exercido em observância à função social, nos termos do art. 5º, XXIII e 170, III da CF, e em

compatibilidade com o interesse público.

As normas jurídicas sobre os instrumentos de intervenção não estão consolidadas em uma única lei e, portanto, as características e procedimentos aplicáveis devem ser extraídos a partir da Constituição Federal, do Código Civil e da legislação específica, a exemplo do Decreto-Lei nº 3.365/41, da Lei nº 4.132/62 e da Lei Complementar nº 76/93, do Decreto-Lei 25/37. Não obstante, no presente ensaio, não serão abordados todos os instrumentos de intervenção, mas tão somente a limitação administrativa, cuja delimitação pode ser extraída a partir da leitura do §1º do art. 1.228 do Código Civil:

Art. 1.228 - ... § 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, **a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.**

Por fim, as limitações administrativas são determinações de caráter geral e gratuito, tendo como base o benefício para o interesse público genérico e abstrato, como a proteção ao meio ambiente, a tutela de patrimônio histórico e artístico.

Além disso, acrescentamos entre os conteúdos obrigatórios dos planos de expansão urbana a instituição das limitações e servidões de direito público necessárias para a implementação dessa diretriz. Os planos de expansão urbana orientam a elaboração dos projetos de loteamento, o que viabilizará um crescimento urbano desde o início projetado com vistas à garantia desse importante direito aos cidadãos.

Contamos com o apoio de nossos Pares para a aprovação dessa proposição, que contribuirá para o turismo, o lazer, o esporte e a qualidade de vida dos Petropolitanos e de seus visitantes.

Sala das Sessões, Quarta - feira, 19 de março de 2025



GIL MAGNO  
Vereador