

A natureza jurídica das calçadas urbanas e a responsabilidade primária dos Municípios quanto à sua feitura, manutenção e adaptação para fins de acessibilidade

[Luíza Cavalcanti Bezerra](#)

Elaborado em 07/2012.

Página 1 de 1

[a](#) [A](#)

As calçadas urbanas figuram como bens públicos municipais. São inconstitucionais as leis que imputam a responsabilidade precípua pela sua feitura, manutenção e adaptação aos particulares proprietários de imóveis urbanos.

1. INTRODUÇÃO

Nas vias públicas, existem, em regra, três segmentos de concreto apostos em paralelo, a saber, um caminho apropriado para o trânsito de veículos e dois passeios a ele adjacentes, destinados à circulação de pedestres. Estes últimos consistem nas calçadas, caminhos de uso público que têm, por objetivo fundamental, propiciar às pessoas de diferentes idades e condições físicas um traslado seguro pelas ruas da cidade.

Inobstante sua relevância social, as calçadas não têm sido construídas de maneira acessível, tampouco mantidas de forma adequada, situação que compromete o direito constitucional de ir e vir dos pedestres, especialmente no que concerne a idosos, crianças e pessoas com deficiência. Trata-se, pois, de situação que precisa ser remediada *incontinenti*, sob pena de afronta direta e contínua à liberdade fundamental de locomoção dos cidadãos.

Tomando por base esse contexto, o presente artigo pretende analisar, de maneira sucinta, a natureza jurídica das calçadas urbanas e aferir de quem é a responsabilidade precípua pela sua feitura e manutenção. Far-se-á, com base nisso, uma ponderação acerca da constitucionalidade das leis municipais que impõem essa obrigação aos proprietários dos imóveis, tomando-se por parâmetro as normas da lavra do Município de Natal/RN.

2. NATUREZA JURÍDICA DAS CALÇADAS URBANAS

O Código de Trânsito Brasileiro, em seu Anexo I, traz o conceito normativo de calçada, definindo-a como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins”. Constata-se, desde logo, que o legislador pátrio consagrou a calçada como parte integrante da via pública, esclarecendo a sua independência dos lotes em frente aos quais se instala, o que leva à inevitável conclusão de que figura a calçada como bem público por excelência.

Nesse contexto, vale relembrar que, nos termos do artigo 98 do Código Civil, bens públicos são aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, id est, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos respectivos entes integrantes da Administração Indireta^[1]. Sob essa perspectiva, o professor José dos Santos Carvalho Filho ensina que “como regra, as ruas, praças, jardins públicos, os logradouros públicos pertencem

ao Município”^[2]. Levando-se em consideração que as ruas e logradouros consistem justamente nas chamadas vias públicas, bem como que as calçadas, por definição legal, são partes integrantes dessas vias, não há outra conclusão possível senão a de que são as calçadas bens públicos municipais^[3].

Reconhecendo essa característica, o Município de Natal, em consonância com o disposto no Código de Trânsito Brasileiro, editou a Lei nº 275, de 12 de março de 2009, cujo artigo 2º dispõe que a calçada consiste na “parte da via pública não destinada à circulação de veículos, normalmente segregada e em nível diferente, destinada à circulação de pessoas, bem como à implantação de mobiliário urbano, equipamentos de infra-estrutura, vegetação, sinalização e outros fins quando possível”^[4]. Nesse mesmo sentido, o artigo 3º, inciso XII, da Lei Complementar nº 55/2004 – Código de Obras e Edificações no Município de Natal – definiu a calçada como “o espaço existente entre o lote e o meio fio”.

Inobstante haja, na referida legislação municipal, o reconhecimento de que são as calçadas bens públicos municipais, o artigo 11 da própria Lei Municipal nº 275/2009 atribui ao particular que detenha imóvel contíguo à calçada a responsabilidade precípua pela sua execução e manutenção, preceito cuja (in)constitucionalidade será analisada no próximo tópico.

3. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE IMPUTE AOS PARTICULARES A RESPONSABILIDADE PRIMÁRIA QUANTO À FEITURA, MANUTENÇÃO E ADAPTAÇÃO DAS CALÇADAS URBANAS

Conforme elucidado no tópico anterior, as calçadas integram o rol de bens públicos municipais e, nessa condição, devem ser construídas e mantidas pelo Poder Público municipal. Ocorre, todavia, que as legislações municipais, em sua maioria, têm atribuído aos particulares proprietários dos imóveis que se alinham à calçada pública a responsabilidade primária pela execução e manutenção dessa parte da via.

Traz-se, como exemplo nesse sentido, o disposto no artigo 11 da Lei nº 275/2009, referente ao Município de Natal/RN, in litteris:

Art. 11. os responsáveis por imóveis nos termos do art. XX desta Lei, edificadas ou não, situadas em vias ou logradouros públicos dotados de calçamento ou guias e sarjetas são obrigados a construir as respectivas calçadas na extensão correspondente a sua testada e mantê-las em perfeito estado de conservação. (grifos acrescentados). É de se questionar, pois, qual seria o fundamento jurídico dessa obrigação imputada ao cidadão.

Já podem ser excluídas, desde logo, as hipóteses de intervenção do Estado na propriedade privada, porquanto, conforme elucidado no decorrer deste texto, a titularidade das calçadas, assim como de toda a via pública, é do próprio Município. Não subsiste, também, o argumento de que se estaria falando em exercício do poder de polícia administrativa.

Com efeito, o poder de polícia consiste numa prerrogativa da Administração para interferir nas relações jurídicas privadas. Consoante os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello, o poder de polícia pode ser compreendido em sentido amplo ou estrito. Na visão ampla, refere-se ao “complexo de medidas do Estado que delinea a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos” (destaques acrescentados). Em acepção mais estrita e específica, o poder de polícia consiste nas intervenções abstratas (normas) ou concretas (autorizações, licenças, injunções) do Poder Executivo na esfera particular, com o fito de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades colidentes com os interesses sociais^[5].

Note-se, pois, que a esfera de atuação do poder de polícia administrativa delinea-se essencialmente pela possibilidade de se impor condutas ou restrições com o objetivo de

impedir que os particulares, no âmbito de sua esfera privada – liberdades e propriedades –, atuem de modo nocivo aos interesses da coletividade.

No caso específico de bens públicos de uso comum, como as calçadas, o poder de polícia pode servir de fundamento para a vedação do avanço da propriedade do lote para a área correspondente à calçada a ele contígua, como, também, pode proibir o particular de colocar obstáculos no local, como árvores, cadeiras ou mesas. Não legitima, entretanto, a exigência normativa para que o particular seja incumbido da obrigação primária de construção e manutenção dessas calçadas, porquanto, aqui, o Poder Público não está apenas restringindo o exercício prejudicial de uma liberdade pelo cidadão, mas, sim, está estabelecendo uma obrigação de fazer sem qualquer relação jurídica que a fundamente.

É de se concluir, por conseguinte, que invocar o poder de polícia como embasamento para a exigência de que os particulares assumam o ônus originário pela execução e manutenção de um bem público, sem que lhes seja conferida retribuição específica, figura como abuso de poder por parte do Poder Público. Saliente-se, ainda, que essas normas abusivas afrontam diretamente o disposto no artigo 23, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o qual, ao tratar da competência administrativa – também chamada material ou de execução –, atribui aos entes federados, de maneira expressa, a competência quanto à conservação do patrimônio público, in litteris:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Nesse quadrante, constata-se que lei municipal que disponha ser do particular a obrigação quanto à construção e manutenção de calçadas que porventura sejam contíguas aos seus imóveis, como é o caso da legislação do Município de Natal, padece de inarredável inconstitucionalidade, uma vez que a Constituição Federal de 1988 é expressa ao atribuir a competência do ente público, em cada uma das esferas federativas, para conservar o patrimônio público respectivo.

Resta claro, portanto, que normas com esse conteúdo, por serem materialmente inconstitucionais, precisam ser afastadas do ordenamento jurídico, para que se possa exigir do Poder Público municipal, titular legítimo das obrigações pertinentes aos bens públicos municipais, a obrigação de construir e manter as calçadas urbanas de sua alçada.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme analisado no decorrer deste artigo, as calçadas figuram como bens públicos municipais e, sob essa perspectiva, mostra-se patente a inconstitucionalidade das leis que imputam a responsabilidade precípua pela sua feitura, manutenção e adaptação aos particulares proprietários de imóveis urbanos.

Ressalte-se, ainda, que a atribuição de obrigações aos cidadãos quanto às calçadas que se situam em frente aos seus imóveis, além de ter como consequência jurídica uma afronta à Constituição, tem, como resultado prático, a absoluta ausência de padronização legal dessa parte da via pública, circunstância que inviabiliza a concretização da acessibilidade plena nas cidades. Repise-se, no ponto, que a ausência de acessibilidade acarreta, ainda, outra ofensa à Constituição, uma vez que impede o exercício da liberdade individual de ir e vir das pessoas com deficiência ou com dificuldade locomoção.

Constata-se, portanto, que os Municípios precisam ser formalmente incumbidos da responsabilidade pelas suas calçadas urbanas, de modo a se permitir que a sociedade e os

órgãos de defesa dos interesses coletivos possam deles exigir tanto a construção das calçadas, quanto a sua manutenção e adaptação para fins de acessibilidade.

Notas

[¹] Código Civil, art 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

[²] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 1243.

[³] De acordo com o inciso I do artigo 99 do Código Civil, os rios, mares, **estradas, ruas e praças** consistem em bens de uso comum do povo, de modo que essa também deve ser a classificação adotada quanto às calçadas urbanas no que se refere à destinação dos bens públicos.

[⁴] Destaque-se, ainda, que o inciso XXXIX do artigo 3º da Lei Municipal nº 275/2009 conceitua “**via pública**” como a “superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, **compreendendo a calçada**, a pista, o acostamento, a ilha, o canteiro central e similares, situada em áreas urbanas e caracterizadas principalmente por possuírem imóveis edificadas ao longo de sua extensão” - grifos acrescentados.

[⁵] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 772.

Autor



Luíza Cavalcanti Bezerra

Bacharela em Direito pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Norte.

Especialista em Direito Constitucional pela Unisul.

Fale com a autora

[Veja todos os artigos publicados pela autora](#)

<https://plus.google.com/112611691177946864752/posts>

Leia mais: <http://jus.com.br/revista/texto/22302/a-natureza-juridica-das-calçadas-urbanas-e-a-responsabilidade-primaria-dos-municipios-quanto-a-sua-feitura-manutencao-e-adaptacao-para-fins-de-acessibilidade#ixzz2l40aMnpQ>