

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.725, DE 2011.

Acrescenta dispositivo à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”.

Autor: Deputado ROMERO RODRIGUES

Relator: Deputado PAES LANDIM

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Romero Rodrigues, altera o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), para vedar a contribuição compulsória de taxas de qualquer natureza por associações de moradores de vilas ou vias públicas de acesso fechado.

O autor sustenta que tal cobrança é irregular por ser feita sobre espaços públicos, cuja manutenção é de responsabilidade das prefeituras ou governos estaduais.

Para o autor, essas “taxas” são normalmente cobradas por associações de moradores, que não se caracterizam como condomínios, nos termos da Lei nº 4.591/1964, mas que optam por fechar ruas ou vilas para garantir a limpeza e a segurança dos moradores.

Mesmo com o recente pronunciamento da 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal (STF) pela inconstitucionalidade de cobranças dessa natureza, o autor entendeu necessária a apresentação do projeto de lei para clarificar a questão.

A matéria foi inicialmente distribuída à Comissão de Desenvolvimento Urbano. Embora tenham sido protocolados dois pareceres à

proposição, ambos elaborados pelo Deputado Paulo Folleto, nenhum deles foi apreciado pela Comissão. O Deputado Arnaldo Jardim apresentou emenda modificativa ao substitutivo integrante do parecer não apreciado. Designado novo relator da matéria, o Deputado João Carlos Bacelar, apresentou parecer pela aprovação, com substitutivo, o qual foi aprovado pela Comissão.

O substitutivo aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Urbano alterou substancialmente a proposição inicial, que pretendia apenas vedar a contribuição compulsória de moradores de vilas ou vias públicas de acesso fechado. O substitutivo, ao contrário, viabiliza juridicamente a cobrança de “taxas”, não mais por associações de moradores, mas por entidades civis de caráter específico beneficiadas por concessões.

Afirmando, em seu parecer, haver mais de quinze mil associações de moradores no País e a elas atribuindo a criação de cerca de noventa mil postos de trabalho, o relator propôs, em síntese:

- a) facultar ao Poder Público municipal, mediante concessão, transferir a gestão sobre áreas e equipamentos públicos situados no perímetro objeto da concessão para uma entidade civil de caráter específico (concessionária);
- b) responsabilizar os titulares dos lotes pelo custeio da gestão do loteamento com acesso controlado, incluindo a manutenção da infraestrutura básica, que deverá ficar a cargo da entidade civil de caráter específico;
- c) autorizar o fechamento das ruas no perímetro do loteamento com acesso controlado concedido.

Em seguida, o projeto foi encaminhado a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa.

A matéria tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação conclusiva das comissões.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, de acordo com as disposições regimentais e o despacho da Presidência da Câmara dos Deputados, manifestar-se acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do projeto de lei nº 2.725, de 2011.

A análise da constitucionalidade formal de qualquer proposição envolve a verificação da competência legislativa da União em razão da matéria, da legitimidade da iniciativa parlamentar e da adequação da espécie normativa utilizada.

A matéria se insere no rol de competências legislativas concorrentes da União (CF/88; art. 24, I); a iniciativa parlamentar é legítima, em face da inexistência de reserva atribuída a outro Poder (CF/88; art. 48, *caput* e 61, *caput*); e a espécie normativa se mostra idônea, pois se trata de projeto de lei que altera o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/1995) – que é lei ordinária.

Assim, os requisitos formais se mostram atendidos pelo projeto de lei em exame.

Passemos à análise da constitucionalidade material da proposição, da emenda apresentada na Comissão de Desenvolvimento Urbano e do Substitutivo aprovado por aquele Colegiado.

Antes de tudo, vale mencionar o recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a matéria: cobrança de contribuições de qualquer natureza a não associados. Para o STF, tal cobrança viola o art. 5º incisos II e XX, da Constituição Federal¹:

ASSOCIAÇÃO DE MORADORES – MENSALIDADE – AUSÊNCIA DE ADESÃO. Por não se confundir a associação de moradores com o condomínio disciplinado pela Lei nº 4.591/1964, descabe, a pretexto de evitar vantagem sem causa, impor mensalidade a morador ou a proprietário de imóvel que a ela não tenha aderido. Considerações sobre o princípio da legalidade e da autonomia da vontade – art. 5º, II e XX, da Constituição Federal.²

O argumento das associações de moradores que cobravam as “taxas” aos não associados era no sentido de que os proprietários não associados também se beneficiavam da valorização de seus imóveis, em razão dos serviços prestados pelas referidas associações. Essa situação levaria ao enriquecimento sem causa, vedado pelo Código Civil.

Por óbvio, alinhamo-nos com o entendimento da Suprema Corte, que rejeitou tal argumentação.

¹CF/88 – Art. 5º - II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

² STF – RE 432106 / RJ – Rel. Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 22/9/2011 – 1ª Turma.

Voltando ao projeto de lei em apreço, verificamos que o texto veda a cobrança de “taxas de qualquer tipo por associação de moradores em vilas ou vias públicas de acesso fechado”, alcançando, também, a cobrança de associados.

De plano, já se observa o uso impróprio do vocábulo “taxa”, pois de taxa não se cuida, tendo em vista o significado jurídico do termo, associado ao campo tributário³, é inaplicável ao caso em exame.

Ainda que superemos essa atecnia legislativa, e interpretemos o texto como uma vedação à cobrança de qualquer tipo de “mensalidade” a moradores, não é possível sanar a inconstitucionalidade decorrente da violação ao princípio da autonomia da vontade, uma vez que o texto incluiu, na vedação, os pagamentos dos moradores associados.

A proposição original, portanto, parece-nos materialmente inconstitucional.

Passemos à análise da emenda substitutiva aprovada na Comissão de Desenvolvimento Urbano. O Substitutivo altera substancialmente a proposta original, e busca viabilizar juridicamente a cobrança de valores dos moradores, independentemente de estarem vinculados às associações, sob a justificativa do custeio da gestão e manutenção da infraestrutura da área pública a ser realizada por entidades civis de caráter específico, beneficiadas por contrato de concessão do Poder Público municipal.

Já em seu primeiro artigo (art. 51-A), o Substitutivo faz uso do instituto da concessão, facultando o Poder Público municipal (concedente) a transferir para uma entidade civil de caráter específico (concessionária) a gestão sobre áreas e equipamentos públicos, bem como o controle de acesso ao perímetro concedido.

Em que pese o ordenamento jurídico admitir a concessão de bem de uso comum do povo, a outorga só é possível para fins inequívocos de interesse público.

³ Taxa é espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte.

Consoante Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴, “ruas, praias, estradas, estão afetadas ao uso comum do povo, o que significa o reconhecimento, em cada pessoa, da liberdade de circular ou de estacionar, segundo regras ditadas pelo poder de polícia do Estado”.

O Substitutivo não tem como alvo primordial o interesse público. A proposição objetiva, declaradamente, a “pacificação das discussões em torno da cobrança de contribuições aos proprietários para preservação dos serviços de conservação do empreendimento”. Na verdade, está em jogo a defesa da viabilidade financeira das associações de moradores, tendo em vista os empregos por elas mantidos, e a possibilidade de prestação de melhores serviços de segurança, limpeza e iluminação aos moradores do empreendimento fechado.

Embora legítimas as preocupações que sustentam o Substitutivo, sobretudo aquelas relativas à manutenção dos postos de trabalho e da segurança dos moradores, não há como se exigir da Administração Pública e de toda a coletividade a outorga de concessão de bem público de uso comum do povo para a satisfação das necessidades de um grupo específico.

É justamente essa a posição da doutrina constitucional, quando examina o papel do Estado face aos objetivos das associações. Para Gilmar Mendes e Paulo G. G. Branco:

Não é pelo fato de a associação poder existir que o Estado se vê obrigado a assumir posições específicas para que os fins por ela almejados sejam de fato atingidos.

Nesse sentido, já se afirmou na Comissão de Direitos Humanos de Estrasburgo, em decisão de 14-7-1981, que a liberdade de associação não requer do Estado que se lance a ‘ação positiva a fim de prover as associações de meios especiais que lhes facultem a persecução dos seus objetivos’. (Caso Associação X v. República Federal da Alemanha).⁵

Parece-nos claro o desvio de finalidade do modelo proposto no Substitutivo. Insistimos que o interesse relevante a ser considerado na hipótese de concessão de bem de uso comum do povo deve alcançar, de modo direto, toda a coletividade, e não apenas os moradores de um particular empreendimento.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. São Paulo: Ed. Atlas. 2ª edição. 2010. p. 2.

⁵ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 7ª Ed. São Paulo: Saraiva. 2012. p.349.

No tocante aos objetivos da proposta, entre os quais podemos citar a prestação de serviços de segurança pública aos moradores, temos como incompatível sua delegação pelo Estado a particulares. Não nos afigura compatível com a Carta da República que, a pretexto de suprir a deficiência de serviços públicos, busque-se fechar ruas e praças, substituindo-se o Estado na gestão de áreas públicas.

Tal proposta equivaleria a dar capacidade tributária a tais associações para exigir dos moradores, que delas se tornariam contribuintes, o pagamento de suas mensalidades, que passariam a constituir tributos.

Além disso, estaríamos a tratar, também, da concessão de serviços públicos, modalidade distinta da mera concessão de uso de bem público, e sobre a qual discorreremos acima.

A concessão de serviços públicos, para a qual há várias exigências constitucionais e legais, inclusive de licitação pública, nos termos do art. 37, não se concilia com os objetivos da proposta.

Temos também por inconstitucional a limitação da livre locomoção de pessoas por áreas públicas, sem que haja uma justificativa socialmente aceitável. A mera alegação de que restaria fortalecida a segurança dos moradores do empreendimento como justificativa para o controle de acesso, ao arbítrio do administrador particular, não encontra respaldo na Constituição Federal.

Em relação à natureza jurídica das entidades civis de caráter específico, a proposta procura tomar emprestado (§ 7º do Substitutivo) o caráter dos condomínios edilícios, quando determina que se aplique, no que couber, as disposições da Lei nº 4.591/1964.

A caracterização jurídica dos condomínios edilícios tem particularidades que tornam inviável tal relação, haja vista que os condomínios não possuem personalidade jurídica e não exercem atividade econômica.

Concluindo a análise do Substitutivo, entendemos que se aprovada a matéria em exame, estaria o Congresso Nacional autorizando as inúmeras associações de moradores existentes no País a transformar bairros e quadras residenciais em “condomínios fechados”.

Pela semelhança das propostas, vale citar o caso da Lei Distrital nº 1.713, de 1997, que instituía taxas de manutenção e conservação devidas por moradores às associações ou às prefeituras de quadras da Asa Norte e Asa Sul de Brasília. Essa Lei foi declarada inconstitucional, por unanimidade, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.706/DF, em 2008, cuja ementa transcrevemos abaixo. (Grifamos os trechos que guardam maior correlação com o caso em análise):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL N. 1.713, DE 3 DE SETEMBRO DE 1.997. QUADRAS RESIDENCIAIS DO PLANO PILOTO DA ASA NORTE E DA ASA SUL. ADMINISTRAÇÃO POR PREFEITURAS OU ASSOCIAÇÕES DE MORADORES. TAXA DE MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO. SUBDIVISÃO DO DISTRITO FEDERAL. FIXAÇÃO DE OBSTÁCULOS QUE DIFICULTEM O TRÂNSITO DE VEÍCULOS E PESSOAS. BEM DE USO COMUM. TOMBAMENTO. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO PARA ESTABELECEER AS RESTRIÇÕES DO DIREITO DE PROPRIEDADE. VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 2º, 32 e 37, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. A Lei n. 1.713 autoriza a divisão do Distrito Federal em unidades relativamente autônomas, em afronta ao texto da Constituição do Brasil artigo 32 que proíbe a subdivisão do Distrito Federal em Municípios.

*2. **Afronta a Constituição do Brasil o preceito que permite que os serviços públicos sejam prestados por particulares, independentemente de licitação [artigo 37, inciso XXI, da CB/88].***

*3. **Ninguém é obrigado a associar-se em "condomínios" não regularmente instituídos.***

*4. **O artigo 4º da lei possibilita a fixação de obstáculos a fim de dificultar a entrada e saída de veículos nos limites externos das quadras ou conjuntos. Violação do direito à circulação, que é a manifestação mais característica do direito de locomoção. A Administração não poderá impedir o trânsito de pessoas no que toca aos bens de uso comum.***

5. O tombamento é constituído mediante ato do Poder Executivo que estabelece o alcance da limitação ao direito de propriedade. Incompetência do Poder Legislativo no que toca a essas restrições, pena de violação ao disposto no artigo 2º da Constituição do Brasil.

*6. **É incabível a delegação da execução de determinados serviços públicos às "Prefeituras" das quadras, bem como a instituição de taxas remuneratórias, na medida em que essas "Prefeituras" não detêm capacidade tributária.***

*7. Ação direta julgada procedente para declarar a **inconstitucionalidade** da Lei n. 1.713/97 do Distrito Federal.*

Reiteramos que julgamos legítimas as preocupações dos que aprovaram o Substitutivo, sobretudo as que questionam a qualidade da prestação

dos serviços públicos, mas a solução para tais problemas deve encontrar respaldo na Carta da República.

Ante o exposto, votamos pela inconstitucionalidade, injuridicidade e má técnica legislativa do projeto de lei nº 2.725, de 2011, da emenda modificativa apresentada na Comissão de Desenvolvimento Urbano e do Substitutivo aprovado na mesma Comissão.

Sala da Comissão, em 21 de maio de 2014.

Deputado **PAES LANDIM**
Relator