

Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camara@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camarachopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzinho

Paraná

Comissão de Constituição e Justiça
Comissão de Finanças e Orçamentos
Comissão de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo

Parecer 058/2022

Objeto: Projeto de Lei Complementar nº 005 de 2022

Autoria: Poder Executivo

Câmara Municipal de
Chopinzinho - PR

14 OUT. 2022

Protocolo N° 738

DA SÍNTESE DA PRETENSÃO

Os membros das comissões se reuniram nesta data para analisar o Projeto de Lei supracitado, que institui o Programa de Recuperação de Calçadas do Município de Chopinzinho. Em suma, ao que se observa, o intuito da pretensão é buscar atender ao Plano Diretor deste Município, no que compreende ao direito à mobilidade e a acessibilidade.

Ocorre, contudo, que mesmo que se observe ao compulsar a pretensão proposta a existência de um padrão de projeto para implementação das calçadas, a formatação idealizada não pode prosperar por flagrante inconstitucionalidade.

DAS RAZÕES DO PARECER

De fato, é competência do Poder Executivo Municipal, estabelecer as diretrizes do Plano Diretor, e consequentemente a padronização das calçadas e passeios, com base em uma melhor acessibilidade aos pedestres/ munícipes. A inconstitucionalidade porém, se encontra ao passo que a pretensão OBRIGA o proprietário do imóvel, titular ou possuidor, a construir, regularizar, adequar ou conservar as calçadas, conforme se observa no artigo 21 da proposta de lei complementar em questão.

Não se pode olvidar, que de acordo com o artigo 23, da Constituição Federal de 1988, é competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, E **conservar o patrimônio público**.

Vejamos:

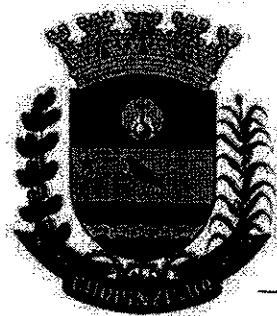
Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e **conservar o patrimônio público**;

Ademais, de acordo com o artigo 99, do Código Civil Brasileiro, são bens públicos:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;



Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camara@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camara.chopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzzinho

Baroná

Há que se destacar, que as calçadas se enquadram exatamente dentre estes bens, logo, também é necessário reconhecer que ao incumbir o Município da obrigatoriedade da conservação, restauração ou construção das calçadas, estaria a se delegar ao particular uma obrigatoriedade que na realidade é do Município enquanto Ente Público.

Pois bem. Ao analisarmos a composição simplificada de uma via pública, é de fácil percepção de que ela é composta pela via destinada à circulação de automóveis e pelos passeios, a ela adjacentes, para a circulação de pedestres, que possuem o intuito de assegurar o acesso seguro às ruas da cidade, no exercício do direito constitucional de ir e vir.

O conceito jurídico das partes segmentadas da via pública é concedido pelo Código de Trânsito Brasileiro, que em seu Anexo I define:

CALÇADA - 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.

FAIXAS DE TRÂNSITO - qualquer uma das áreas longitudinais em que a pista pode ser subdividida, sinalizada ou não por marcas viárias longitudinais, que tenham uma largura suficiente para permitir a circulação de veículos automotores.

LOGRADOURO PÚBLICO - espaço livre destinado pela municipalidade à circulação, parada ou estacionamento de veículos, ou à circulação de pedestres, tais como calçada, parques, áreas de lazer, calçadões.

PASSEIO - parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas.

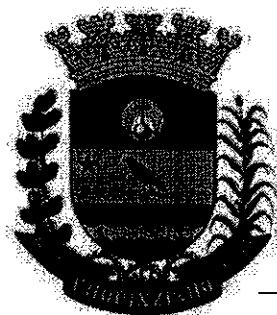
PISTA - parte da via normalmente utilizada para a circulação de veículos, identificada por elementos separadores ou por diferença de nível em relação às calçadas, ilhas ou aos canteiros centrais.

VIA - superfície por onde transitam veículos, pessoas e animais, compreendendo a pista, a calçada, o acostamento, ilha e canteiro central

As calçadas possuem inequivocamente, na conceituação dada pela doutrina e nas disposições normativas pertinentes, natureza jurídica de bem público de uso comum. Assim, a simples fixação deste conceito é ensejo suficiente para reconhecer a constitucionalidade da proposição do Projeto de Lei Complementar nº 005/2022.

Ademais, as calçadas, ao contrário do que se possa imaginar, não são erigidas dentro dos limites da propriedade, a autorizar qualquer argumento referente à conformação desta a sua função social através de limitações administrativas. Sua construção ocorre fora dos limites da propriedade, ao longo de sua testada. Inviável atribuir ao proprietário do terreno lindeiro essa obrigação, como decorrência da função social da propriedade (que é pública).

Não há, igualmente, que se falar em supremacia do interesse público sobre o particular ou mesmo em limitação administrativa da propriedade. Tais conceitos pressupõem um antagonismo entre o interesse particular e o interesse social e pressupõem a incidência de restrições à propriedade e aos seus atributos. A calçada é bem público, localizada em via pública, e sobre a qual o munícipe detentor de propriedade limítrofe não possui qualquer autonomia ou detenção de uso especial. Ao contrário, a indiscriminada utilização por todos é que lhe é característica qualificadora.



Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camara@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camarachopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzinho

Paraná

Diga-se ainda, que, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 787), nas limitações administrativas **não pode haver interferência onerosa**, apenas definição dos direitos, posto que (e conforme leciona Virgílio Afonso da Silva em “Direitos Fundamentais. Conteúdo essencial, restrições e eficácia” São Paulo, Malheiros, 2009) nada mais são do que conformações do direito enquanto intervenções estatais constitucionalmente fundamentadas, que integram o suporte fático (estrito) do direito.

O poder de polícia, nesta hipótese, pode servir de fundamento para vedar o avanço da propriedade para a área da calçada ou para obstar que o particular coloque obstáculos aos transeuntes, mas jamais para lhe impor obrigação primária de construção e manutenção que só pode ser incumbida ao titular do bem, no caso à Municipalidade.

Vale ainda frisar que a imposição de tal obrigação ao munícipe equivale à imposição, pela via transversa, de um ônus tributário equivalente à (inconstitucional) criação de taxa de conservação de bem público ou a tributo não tipificado.

Neste sentido, também caminha o entendimento jurisprudencial:

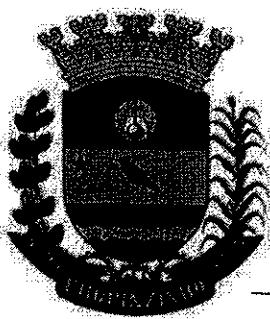
PASSEIO PÚBLICO. Confecção de calçada defronte os terrenos, edificados ou não, pelos proprietários. Bem público de uso comum do povo. Falta de autorização constitucional para onerar o particular. Custeio por conta do Município, com a receita dos impostos, dado o uso coletivo do passeio e das vias públicas. Incidente de inconstitucionalidade da lei municipal não conhecido pelo Órgão Especial. Segurança concedida. Recurso e reexame necessário a que se nega provimento.

(Apelação / Remessa Necessária 0034135-32.2010.8.26.0602; Relator (a): Edson Ferreira; 12ª Câmara de Direito Público; Julgamento: 17/04/2013)

Apelação. Mandado de segurança. Reforma da sentença que extinguiu o feito sem resolução de mérito, por inadequação da via eleita. **Análise do mérito por força da previsão contida no art. 1.013, § 3º, I, do CPC.** Lei Municipal n.º 2.320/1994 de Tietê que impõe ao município a obrigação de construção e conservação de calçada. Inconstitucionalidade reconhecida por violação do art. 23, I, da CF, que atribui aos entes federativos o dever-poder de zelar pelo patrimônio público. A análise de inconstitucionalidade de norma é de competência do Órgão Especial, conforme determina o artigo 97, da Constituição Federal, Súmula Vinculante nº 10 e artigo 193 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Suspensão do julgamento da apelação, com determinação de remessa dos autos ao C. Órgão Especial.

(TJ-SP - AC: 10031653320198260629 SP 1003165-33.2019.8.26.0629, Relator: Fernão Borba Franco, Data de Julgamento: 02/02/2021, 7ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 04/02/2021)

A propósito, a flagrante inconstitucionalidade dessa norma apenas fica mais evidente se pensarmos em determinações equivalentes ou mesmo na injustiça dessa determinação. A este respeito, basta ponderar que a área de calçada nem sempre é proporcional



Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camara@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camarachopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzinho

Paraná

ao terreno, o que pode causar expressiva injustiça, basta que possamos imaginar, por exemplo, um terreno de esquina, em que o particular passa a ter a obrigação de construir e manter uma área bem maior que a dos vizinhos, pelo simples fato de ser confrontante com o bem público em ambos os lados.

Por fim, a necessidade de transferir de forma definitiva a responsabilidade pela construção, manutenção e reforma das calçadas de volta às Municipalidades é, em contexto de crescimento desenfreado das cidades e de envelhecimento populacional, premente.

Reforçam tal entendimento as determinações introduzidas pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015), ao reformar o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001) para impor às cidades com plano diretor obrigatório o dever de:

“[...] elaborar plano de rotas acessíveis (...) que disponha de passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir a acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida (...) sempre que possível, de maneira integrada com os sistemas de transporte de passageiros” (art. 41, §3º).

Nestes termos, o parecer pela Constitucionalidade da pretensão, representaria violação de competência material, a qual é atribuída ao Ente Federativo, qual seja, zelar pelo patrimônio Público.

Também, a título de complemento, destaca-se que se entende ao sentir das Comissões desta Casa de Leis, como meio mais efetivo e adequado ao cumprimento do Plano Diretor, e consequentemente a construção, revitalização ou padronização das calçadas, o mecanismo da Contribuição por Melhoria, isto pois, a obra que será realizada proporciona automaticamente uma valorização imobiliária direta aos contribuintes destinatários.

A previsão expressa, inclusive, na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 145, que assim prevê:

Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

De igual modo, a previsão expressa na Lei Federal 10.257/2007, também conhecida como o Estatuto das Cidades, que assim prevê:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

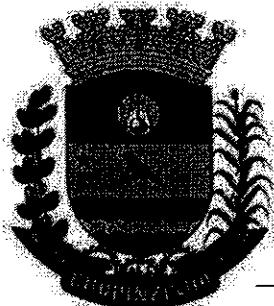
[...]

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;



Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camara@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camarachopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzinho

Paraná

E por assim ser, infere-se que no ordenamento legal brasileiro a Contribuição de Melhoria é a espécie tributária prevista para que as pessoas políticas de direito constitucional interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possam recuperar os custos de obra pública que gera valorização imobiliária em propriedade particular, repassando tais custos ao particular beneficiado pela valorização.

O Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172/1966), em seu art. 81, define a Contribuição de Melhoria como:

Art. 81 – A Contribuição de Melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.

Denote-se que, a contribuição por melhoria se mostra como um tributo justo, que não onera qualquer valorização imobiliária, essencialmente destinado a reforçar o erário público. Assim, por todo o exposto, conclui-se que a Contribuição de Melhoria é um tributo originado a partir da necessidade em que se vê o Ente Público para distribuir, de forma equilibrada, os custos pela realização de obras públicas que trarão a valorização imobiliária de seus Municípios.

Em contra ponto, a imputação da responsabilidade pela construção das calçadas aos proprietários representa fator dificultante, que certamente prejudicará a efetivação do objetivo da pretensão, atender a mobilidade e a acessibilidade dispostas no Plano Diretor, além de se demonstrar como imposição inconstitucionalmente vedada.

DO DISPOSTIVO

Deste modo, após discutirem e deliberarem quanto a matéria de fato e de direito, os membros das Comissões constataram que há inconstitucionalidade na proposição da normativa, por violar dispositivo Constitucional, qual seja, o artigo 23, I da CF, bem como que a pretensão **NÃO** atende aos critérios do melhor interesse público nos termos da Lei, não devendo, portanto, ser encaminhado o Projeto ao Plenário para votação, uma vez que se caracteriza como rejeitado, nos termos do artigo 108, do Regimento Interno desta Casa de Leis.

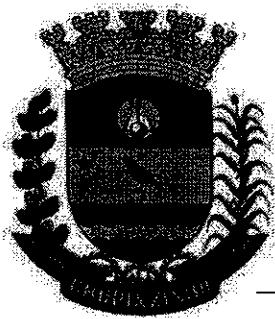
É o parecer.

Câmara Municipal, em 14 de outubro de 2022.

Osmar Checchi
Presidente

Paulo Rosa
Relator

Nereu Hengen
Membro



Câmara Municipal de Chopinzinho

CNPJ 77.774.511/0001-95

e-mail: camaera@chopinzinho.pr.leg.br – site: www.camarachopinzinho.pr.gov.br

Rua Diogo Antônio Feijó, 4073 – Centro – Anexo ao Banco do Brasil

Fone: (46) 3242-1686/1407

85560-000

Chopinzinho

Paraná

Paulo Rosa
Presidente

Salomon Miri
Presidente

Lídia Posso
Relator

Pedrinho
Relator

Osmar Checchi
Membro

Zico
Membro