

CONSULTA/0456/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 96/2025, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a facultatividade da participação e contribuição financeira dos moradores em associações de bairro no município de Mogi Mirim, e dá outras providências” – Fundamentos constitucionais e infraconstitucionais – Exercício da competência legislativa supletiva – Legitimidade ante o “silêncio” da legislação federal – Iniciativa concorrente – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos minuta de “Projeto de Lei nº 96/2025, de iniciativa parlamentar, que *“dispõe sobre a facultatividade da participação e contribuição financeira dos moradores em associações de bairro no município de Mogi Mirim, e dá outras providências”* solicitando ainda que se considere *“o impacto da proposta no município, competência de iniciativa, efetividade da regulamentação da facultatividade da participação e contribuição financeira de moradores em associações*

de bairros, regulamentação das diretrizes para implementação e fiscalização da lei" a indicação de "eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática" e "possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Preliminarmente, não é por demais lembrar que, de fato, as entidades associativas são prestigiadas pela Constituição da República quando estabelece que é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar; que a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento; as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado; ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado e que as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. (ver incs. XVI, XVIII, XIX, XX e XXI do art. 5º).

Na seara infraconstitucional, é no Código Civil que encontramos a definição e as diretrizes das entidades associativas (ver arts. 53 *usque* 59 da Lei 10.406/2002), merecendo destaque que é o estatuto das associações deve conter tanto os direitos e deveres dos associado como as fontes de recursos para sua manutenção.

Em síntese, só pode exercer os direitos e deveres estatutários ou, quiçá, contribuir para o custeio das entidades associativas, aqueles que voluntariamente a ela se associarem, afigurando-se inadmissível impor tais e quais deveres ou contribuições para quem não é associado nem filiado.

Nesse sentido, como bem deixou entrever o Autor da proposição, a jurisprudência pátria é farta em estabelecer a facultatividade das contribuições associativas, a exemplo do:

– **"Tema 492 do STF:** *"É inconstitucional a cobrança por parte de associação de taxa de manutenção e conservação de loteamento imobiliário urbano de proprietário não associado até o advento da Lei nº 13.465/17, ou de anterior lei municipal que discipline a questão, a partir da qual se torna possível a cotização dos proprietários de imóveis, titulares de direitos ou moradores em loteamentos de acesso controlado, que i) já possuindo lote, adiram ao ato constitutivo das entidades equiparadas a administradoras de imóveis ou (ii) sendo novos adquirentes de lotes, o ato constitutivo da obrigação esteja registrado no competente Registro de Imóveis."* T

"Tema 882 do STJ: *"As taxas de manutenção criadas por associações de moradores não obrigam os não associados ou que a elas não anuíram."*

Assim, numa primeira e rápida análise, resta-nos claro que estamos diante de uma matéria que é, por excelência, afeta à liberdade de associação e legislação civilista que, como tal está inserida na competência legislativa *privativa* da União, *ex vi* do inc. I do art. 22 da Constituição da República.

Todavia, incauto seria o intérprete a Constituição da República ao afirmar que a matéria objeto da proposição ora em análise não poderia nem deveria ser disciplinada pela legislação municipal, sob pena de vulneração da competência legislativa privativa da União.

Assim, a proposição ora em análise deve ser apreciada em face da outorga pela Constituições da República (ver inc. II do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144), que conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar supletivamente em face da as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade, o que, saliente-se, parece ser o caso em comento.

Com efeito, o exercício da competência municipal supletiva exige do legislador local que busque *aperfeiçoar* a legislação (federal ou estadual) às peculiaridades locais ou, conforme o caso, preencher os “claros”, “lacunas” ou “omissões” da legislação nacional ou regional de regência ou, simplesmente, adaptar e/o aprimorar essas normas federais e estaduais às realidades específicas do Município, sem contudo, contrariar a legislação de regência.

É o que se vislumbra na proposição ora em análise, que se limita a estabelecer a facultatividade das contribuições associativas e “reforçar” a jurisprudência pátria, explicitando que os moradores de um determinado bairro, atendido por uma determinada entidade associativa de moradores, não podem ser compelidos e/ou obrigados a contribuir para o seu custeio, exceto de forma voluntária, isto é, aderirem às normas estatutárias vigentes.

Em síntese, com exceção dos disposto no art. 4º da proposição – que restringe o acesso à Justiça e, indiretamente, soa como afrontoso ao o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, *ex vi* do inc. XXXV do art. 5º da Constituição), como não se vislumbra nas demais disposições nenhuma contrariedade à legislação de regência, não vislumbramos nenhum empecilho de ordem legal capaz de impedir a regular tramitação da proposta perante às comissões legislativas temáticas.

No tocante ao à deflagração do processo legislativo, cremos que é de iniciativa concorrente, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal e das Mesas Diretoras do Poder Legislativo

Ademais, segundo recente orientação do Supremo Tribunal, no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, "*não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*".

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 14 de agosto de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico