



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**  
**(FACE)**  
**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO**  
**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**GEORGE DA SILVA BRITO**

**BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE: VIOLAÇÕES**  
**PRATICADAS PELOS FALSOS CONDOMÍNIOS DO DISTRITO**  
**FEDERAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

**BRASÍLIA**  
**2019**

GEORGE DA SILVA BRITO

**BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE: VIOLAÇÕES  
PRATICADAS PELOS FALSOS CONDOMÍNIOS DO DISTRITO  
FEDERAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à  
obtenção do certificado de especialista (*lato  
sensu*) em Gestão Pública Municipal.

Professor(a) Orientador(a): Dr. Edmilson  
Soares Campos

Brasília – DF

2019

GEORGE DA SILVA BRITO

**BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE: VIOLAÇÕES  
PRATICADAS PELOS FALSOS CONDOMÍNIOS DO DISTRITO  
FEDERAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília do aluno **George da Silva Brito**

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

Professor-Orientador

Titulação, Nome completo,

Professor-Examinador

Titulação, nome completo

Professor-Examinador

Brasília, 27 de abril de 2019

BRITO, George da Silva.

BLOCO DE CONSTITUCIONALIDADE: VIOLAÇÕES PRATICADAS PELOS FALSOS CONDOMÍNIOS DO DISTRITO FEDERAL EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. /George da Silva Brito; Orientação: Edmilson Soares Campos – Alto Paraíso, Universidade de Brasília, 2019, 38 p.

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Soares Campos.

Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Especialização em Gestão Pública Municipal – Alto Paraíso-GO, Universidade de Brasília, 2019.

*Troque suas folhas, mas não perca suas raízes. Mude suas opiniões, mas não perca seus princípios.*

## **AGRADECIMENTOS**

- Agradeço aos meus queridos, Fá e Popota, pela dedicação e amor sempre depositados em mim, 100% em tudo;
- À equipe de professores, tutores e servidores do curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade de Brasília pela dedicação e disponibilidade ao ensino;
- Ao prof. Dr. Edmilson Soares Campos por proporcionar uma excelente orientação;
- Ao polo de Alto Paraíso pelo acolhimento e atenção dada aos alunos do curso.

## RESUMO

O objetivo do trabalho foi analisar as violações praticadas pelos falsos condomínios no Distrito Federal em áreas de preservação ambiental contra o Bloco de Constitucionalidade. Foi realizada pesquisa documental, bibliográfica e doutrinária dos campos construtivos do direito humano e constitucional. Apresentando as características e diferenças entre os condomínios e as associações de moradores, o trabalho é do tipo descritivo, além de qualitativo, pois foram usadas fontes de direito para analisar os casos judiciais ocorridos no Distrito Federal. Foram consultadas leis e normas vigentes, bem como jurisprudência, processos judiciais reais no âmbito nacional e regional (DF). A receita arrecada e estimada de 513 condomínios irregulares do Distrito Federal, por associações de moradores, é de mais de 1,4 bilhões de reais, representando 0,6% do PIB do DF. O entendimento dos Tribunais Superiores é que os falsos condomínios não podem impedir a passagem das pessoas, determinando a demolição de muros e guaritas, tão pouco de cobrar taxas ou exigir que os moradores se associem. Logo, não somente os condomínios irregulares terão sérios problemas por não terem como gerar receitas, mas também o Governo do DF que aumentará a sua carga de trabalho, pois terá que proporcionar serviços obrigatórios a sua jurisdição, como limpeza, iluminação, manutenção de vias e segurança.

**Palavras-chave:** Tratados Internacionais Instrumentos; Bloco de Constitucionalidade; Condomínios Irregulares; Distrito Federal.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>9</b>
.....	
<b>1.1 Contextualização e Problematização</b>	<b>9</b>
.....	
<b>1.2 Objetivos</b>	<b>11</b>
.....	
<b>1.3 Justificativa</b>	<b>11</b>
.....	
<b>1.4 Estrutura do Trabalho</b>	<b>14</b>
.....	
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b>	<b>15</b>
.....	
<b>2.1 Bloco de Constitucionalidade e ao Princípio <i>pro homine</i></b>	<b>15</b>
.....	
<b>2.2 Condomínios Edilício</b>	<b>18</b>
.....	
<b>2.3 Condomínios Fechado, Condomínios Ordinários e Associações de Moradores</b>	<b>21</b>
.....	
<b>3 METODOLOGIA</b>	<b>24</b>
.....	
<b>4 ANÁLISE DE DADOS</b>	<b>26</b>
.....	
<b>4.1 Projeção de Gastos dos Condomínios do Distrito Federal</b>	<b>26</b>
.....	
<b>4.2 Ações Jurídicas sobre Condomínios Irregulares</b>	<b>28</b>
.....	
<b>CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS</b>	<b>34</b>
.....	
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>36</b>
.....	





# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Contextualização e Problematização

O Estatuto da Cidade (2001) trouxe uma reconfiguração sobre os planos diretores, na orientação de formulação de ações das localidades, numa perspectiva efetiva da participação popular. Sendo considerado um instrumento importante para o planejamento das cidades, o plano diretor, quando bem utilizado, possibilita que a sociedade tenha uma melhor qualidade de vida.

Conforme [Pinheiro](#) (2010, p. 17), o conceito de urbano e rural vem do Decreto-Lei n. 311 de 1938. Isto permitiu que todas as cidades tivessem sedes “municipais independentemente de suas características estruturais e funcionais e do impacto que geram no ecossistema.” Consequentemente, é considerada como urbana “toda a população de povoados, vilarejos e até aldeias indígenas situadas dentro do perímetro urbano dos municípios”.

Uma cidade que tenha realizado um bom planejamento econômico, financeiro e social terá condições de gerenciar melhor não apenas às demandas atuais, mas também de deixar um futuro apropriado às comunidades seguintes, evitando que não falte o fornecimento de serviços adequados e básicos, tais como, educação, saúde, saneamento e segurança. Cada localidade deve pensar num plano diretor que seja pautado no seu desenvolvimento econômico sustentável.

Sobre esse tema, o artigo de [Antonello](#) (2013) traz algumas reflexões sobre as potencialidades apresentadas nos planos diretores municipais no Brasil e suas contraposições aos planos tradicionais. Como bem apresentado pelo autor, a criação de uma lei não é garantia de uma participação real da sociedade nas questões e avanços que envolvam as comunidades. O Estatuto da Cidade, embora seja uma peça fundamental como pressuposto da política de desenvolvimento urbano, nem sempre é respeitado pelos seus municípios, o que fragiliza as ações na expectativa de um planejamento participativo no País.

Como bem citado por [Pinheiro](#) (2010), no país, há duas cidades numa cidade só. A primeira é comumente considerada como formal e rica, pois é regularizada, tendo uma boa infraestrutura e sendo beneficiada com serviços de educação, saúde e lazer. A segunda é considerada como informal, que compreende a população mais pobre,

“eternamente inacabada”, necessitando de todo o tipo de ações envolvendo ainda soluções para os serviços considerados básicos para a sobrevivência da população.

Nas grandes metrópoles, o problema de moradia parece não acabar, pois na terra urbana, que é tratada como mercadoria, poucos são aqueles com condições de obtê-la dotada de infraestrutura e serviços adequados. Logo, o preço das terras, em boas áreas, tem chegado a patamares imagináveis para uma maioria com recursos extremamente limitados.

Sabendo dos desejos da sociedade, muitos têm aproveitado da situação para fornecer aquilo que as cidades deveriam ofertar: educação, saúde, lazer, urbanismo, segurança, por exemplo. A partir daí, surgem os falsos condomínios gerando uma ideia de benefícios, mas que na verdade geram dores de cabeça aos moradores, tais como aqueles chamados de condomínios horizontais e de loteamentos fechados. Estes são derivados de empreendimentos imobiliários que na informalidade dividem uma gleba em vários terrenos, passando a ser alienados como unidades autônomas. Diferentemente, o conceito de condomínio edilício é algo citado na Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 que regulamente a matéria, tratando da gestão e da utilização do espaço físico.

O tema tem sido negligenciado por muitos, provocando a criação indevida de associações de moradores. Os falsos condomínios nas áreas de preservação ambiental – APAs normalmente fazem loteamentos irregulares de terras, impedindo o acesso de pessoas com o fechamento de espaços públicos. Essas entidades criam boletos, por meio de associações, obrigando os proprietários dos imóveis a pagarem taxas condominiais. Quando estes não efetuam o pagamento, sofrem sanções, entre outros, com o ajuizamento e a penhora de imóveis. Muitos ainda perdem os seus direitos de moradia, sendo prejudicados em prol de uma falsa ordem pública.

O questionamento do trabalho é: Quais são as violações ao Bloco de Constitucionalidade, relacionado aos falsos condomínios no Distrito Federal localizados em áreas de preservação ambiental? Quais são os gastos gerados aos moradores de falsos condomínios?

## 1.2 Objetivos

O objetivo central deste trabalho é analisar o bloco de constitucionalidade relacionado aos atos julgados sobre falsos condomínios no Distrito Federal, construídos em áreas de preservação ambiental – APAs. Tendo ainda como objetivo específico estimar os gastos gerados aos municípios do Distrito Federal pelas taxas condominiais e outros gastos proporcionados pelos falsos condomínios. Este fato se baseia, tendo em vista que tais condomínios ou associações de moradores obrigam os habitantes locais a se associarem, o que é um fato ilegal, pois, conforme artigo 5º da Constituição Federal de 1988, XX: "ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado". Acrescenta-se também o art. 20, inciso 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde diz: “Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação”.

Para a compreensão do objetivo geral, faz-se necessário entender os seguintes aspectos específicos: a) Do que se trata o condomínio legal e ilegal e qual sua importância para a economia e sociedade, observando quais entidades são consideradas verdadeiras a luz do Direito da Terra e do Plano Diretor; b) Como funcionam estas entidades que afetam tanto a vida dos moradores; c) qual é o termo de ajustamento de conduta (TAC), n. 002/2007 que trata da proibição da existência dos falsos condomínios; d) violação ao Pacta Sunt Servanda, por parte do Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF, que condena as vítimas a pagar associações de violadores de tratados internacionais.

## 1.3 Justificativa

A habitação é uma atividade prevista em leis, dando possibilidades que o agrupamento seja realizado de forma passiva no Brasil. A legislação brasileira prevê duas figuras jurídicas referentes a essa questão: o loteamento e o condomínio edilício. Conforme a Lei 6.766 de 1979, o loteamento é uma subdivisão de gleba em lotes destinados a construção de obras residenciais ou comerciais, tendo circulação de pessoas em vias ampliadas e prolongadas. Na Lei nº 4.591, de 1964, o condomínio é administrado por um grupo de pessoas, escolhido por uma Assembleia Geral, tendo um conselho consultivo e um síndico. Isto ocorre em um prédio, residencial ou comercial, com salas ou apartamentos, pertencente a um proprietário (condômino) diferente. A diferença entre os tipos de loteamentos é diversa. Enquanto o do tipo aberto, as áreas públicas, infraestrutura, abastecimento de água e energia são públicas, no loteamento fechado, o

perímetro é cercado, inclusive de áreas públicas, possuindo controle de entrada de pessoas.

A Lei Orgânica definiu para o Distrito Federal dois instrumentos de uso e ocupação territorial, sendo eles: (i) Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF; (ii) Planos Diretores Locais. O primeiro trata das regras básicas de uso e ocupação do solo, seja urbano, rural e de preservação ambiental. No segundo, são tratadas as questões de uso de ocupação do solo como, por exemplo, taxa ou coeficientes de construção e de aproveitamento, altura máxima, número de pavimentos e afastamento mínimos das construções. Porém em 2007, houve alteração da Lei Orgânica, por meio do PELO n. 13/2007, excluindo os Planos Diretores Locais. Na época, foi instituída a Lei do Uso do Solo com Planos de Desenvolvimento Locais. Atualmente, o DF tem o Plano Diretor de Ordenamento Territorial que foi aprovado na LC n. 803/2009. Nele há previsão de contratos com empresas para elaboração das Leis de Uso do Solo e do Plano de Desenvolvimento Local da área Tombada de Brasília, também conhecida de Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB. No caso do Distrito Federal, a regularização fundiária urbana é tratada no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/09, aprovado pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, e atualizado pela Lei Complementar nº 854/2012, no Capítulo IV - Das Estratégias de Ordenamento Territorial, Seção IV - Da Estratégia de Regularização Fundiária Urbana.

Conforme o Termo de Ajustamento de Conduta n. 002/2007, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em 2007, mais de 316 condomínios irregulares têm realizado ocupações desordenadas no Distrito Federal, decorrentes de proliferação de parcelamento irregulares de solo para fins urbanos. Estima-se que atualmente há mais de 513 condomínios irregulares existentes (IKUMA, 2013), envolvendo aproximadamente 743.675 moradores, ou seja, 25% do total de 2.974.703 habitantes do DF. Conforme Moura (2010), os condomínios horizontais no DF, ocupados por classes médias, colocam em xeque um conjunto de situações, tais como a ocupação do solo nas cidades, com suas múltiplas dimensões simbólicas, físicas, morais, econômicas e jurídicas e políticas.

A Constituição Federal, art. 225, § 1º, inc. III, diz que cada Estado deve definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos (conhecidas de unidades de conservação). Nessas unidades, públicas ou privadas, são designadas para a realização de

pesquisas sobre a preservação da flora e da fauna. A Lei n. 4.771, de 15/09/65, conhecida como Código Florestal, em seu art. 2º, considera áreas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação situadas em locais essenciais à manutenção de um meio ambiente sadio.

Segundo a Lei nº 9.985, de 2000, Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), considera-se uma unidade de conservação: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”

O art. 18 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938, de 31/08/81) transformou florestas e demais formas de vegetação permanente em reservas ou estações ecológicas.

Conforme a CF, quanto ao meio ambiente, “a União tem competência privativa para legislar sobre (CF, art. 22): águas (inc. IV); jazidas, minas e outros recursos naturais (inc. XII); e atividades nucleares (inc. XXVI). Cabe aos Estados legislar concorrentemente com a União sobre (CF, art. 24): florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inc. VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, turístico e paisagístico (inc. VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inc. VIII).” No Distrito Federal há 6 Áreas de Proteção Ambiental (APA), sendo elas: Cafuringa, Descoberto, Gama e Cabeça de Veado, Planalto Central, São Bartolomeu e Lago Paranoá.

O procedimento legal para a venda de um parcelamento do solo demanda a concretização de uma série de fases que presumem o levantamento de múltiplas responsabilidades pelo vendedor. O que não ocorre nos loteamentos clandestinos. [Mesquita \(2008\)](#) cita que há três tipos de vendas clandestinas de loteamentos com maior ênfase de episódio: (i) aqueles originários de associações e cooperativas habitacionais; (ii) aqueles falsos condomínios ordinários; (iii) aqueles falsos condomínios de casas e loteamentos fechados. Os empreendedores clandestinos têm negligenciado todo esse processo, cometendo em diversos delitos que vão desde o estelionato a crimes ambientais.

Justifica-se um estudo sobre o tema porque o assunto pode auxiliar a população no conhecimento dos riscos que a mesma sofre, principalmente, a partir de cobranças de taxas e custos gerados pelos falsos condomínios ou associações de moradores, pondo em risco a vida das futuras gerações. Isto permite que as pessoas se resguardem das armadilhas, causadas pelas entidades que acreditam estarem em condições de cobrar taxas já postas pela cidade, como aquelas relacionadas à segurança, saneamento e iluminação, por exemplo.

#### **1.4 Estrutura do Trabalho**

Além da introdução, o trabalho está estruturado em capítulos. No capítulo 2, são apresentadas informações sobre bloco de constitucionalidade, condomínios e associações de moradores. Em seguida, no capítulo seguinte, são apresentados os procedimentos de pesquisa, realizado no trabalho quanto às sentenças e acórdãos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF), Jurisprudência pacificada dos tribunais superiores (STF e STJ), sentença da Vara de Meio Ambiente de Brasília, Instrumentos Vivos de Direitos Humanos, Controle Difuso de Convencionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos informações e estudo de caso de “um falso condomínio”. No capítulo 4, são colocados os resultados da pesquisa apresentando sentenças ocorridas no DF, bem como estimativa de receitas e gastos dos condomínios irregulares. Por fim, são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Bloco de Constitucionalidade e ao Princípio *pro homine*

Antes de relatar sobre o conceito de Bloco de Constitucionalidade e do princípio *pro homine*, trataremos de alguns aspectos gerais do Direito Internacional Público. O Direito Internacional (DIP) surgiu em função dos conflitos religiosos, políticos, sociais e econômicos ocorridos na idade média entre os países. Conforme [Mazzuoli \(2013\)](#), a discussão para a intensificação da paz e da justiça, iniciada na idade média, foi ampliada com o Tratado de Vestfália, em 24 de outubro de 1648, principalmente entre países da Europa. No entanto, o DIP foi ampliado logo após a segunda guerra mundial, permitindo promoção de um convívio apropriado entre: (i) Estados soberanos; (ii) Estados e pessoas e instituições sob sua jurisdição; (iii) sujeitos de direito interno e a sociedade internacional.

Um dos princípios da DIP é diminuir os conflitos normativos existentes nos ordenamentos jurídicos heterogêneos internacionais. Com a chegada da Sociedade das Nações (hoje conhecida como Organização das Nações Unidas - ONU), no século XX, bem como da codificação do Direito Internacional e da propagação de tratados internacionais no mundo contemporâneo, as pessoas e as instituições passaram a ter um melhor amparo legal ([MAZUOLLI, 2013](#)).

No DIP podem ocorrer ações do tipo: (i) Tratado que se configura como gênero ou que versa sobre atos solenes, se estipulando direitos e obrigações, estando clara a vinculação, entre as partes, das disposições contratuais; (ii) Convenção quando se quer fazer um tipo de tratado específico de determinado assunto, de caráter multilateral com participação considerável de países; (iii) Acordo quando se quer fazer um ajuste econômico (bilateral, plurilateral ou multilateral); (iv) Ajuste quando se faz um pacto não econômico.

Conforme ([REZEK, 2008](#), p. 11), no DIP, os Estados participam dos tratados internacionais de forma democrática e por adesão, além disso, há o princípio de boa-fé, tendo uma consistência costumeira, vindo de um acordo internacional entre Estados em forma escrita e regulado internacionalmente, gerando efeitos jurídicos.

No meio do Direito Internacional, em 1946 surgia a Declaração Universal dos Direitos Humanos como princípio da dignidade da pessoa humana, servindo de modelo



para uma série de pactos. O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) é composto pela Comissão e a Corte Interamericanas de Direitos Humanos, foi subscrita durante a XI Conferência Interamericana, sediada em Bogotá, em 1948. Neste sistema, há um conjunto de tratados de proteção e monitoramento de políticas em benefício de direitos humanos entre os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos.

Dentre os tratados internacionais, especificamente nas Américas, destaca-se a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), de 1969, também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica que foi adotado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) e entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, o protocolo de São Salvador, que versa sobre meio ambiente sadio.

A Comissão Interamericana é regulada pelos art. 34 a 51 da Convenção Americana, pelo seu Estatuto (resolução AG/RES. 447 - IX-O/79) e pelo seu Regulamento. Assim, os Estados partes devem respeitar uma série de direitos civis e políticos gerais para todos os envolvidos. Conforme [Mazzuoli e Teixeira](#) (2013, p. 209), a parte cujo direito é violado deve recorrer à Comissão (CIDH) que verificará a responsabilidade do Estado réu.

O Governo brasileiro depositou carta de adesão a essa Convenção em 25 de setembro de 1992 e o pedido de aprovação do reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, enviado ao Congresso pelo Poder Executivo, ocorreu em 08 de setembro de 1998 (Mensagem Presidencial n. 1.070). Isto quer dizer que, por meio do Decreto Legislativo n. 89 em 1998, o Brasil passa a reconhecer inteiramente o que se contém na Convenção.

Conforme [Mazzuoli e Teixeira](#) (2013, p. 225), as Normas da Conversão Americana estão asseguradas no Plano Interno brasileiro, em função da: a) RE n. 466.343/SP e da Súmula Vinculante n. 25 que garante o STF a sua eficácia; b) Art. 109, III, da Constituição que permite que aos juízes federais “processe e julgue as causas fundadas em tratado [...] da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”; c) Art. 65 da Convenção Americana que determina à "Corte que casos de não cumprimento de suas sentenças sejam relatados à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) para que a Organização tome as medidas necessárias para que as decisões da Corte sejam cumpridas"; d) Decreto Legislativo n. 89 de 1998 que

reconhece a competência contenciosa da Corte Interamericana; e) Art. 5º, § 2º da CF/1988 que reconhece o estatuto constitucional dos tratados internacionais de direitos humanos. O tratado foi aprovado pelo rito especial do art. 5º, § 3, da Constituição, tendo, conforme Ramos (2011, p. 178), estatuto constitucional, equivalência a emenda constitucional, pois foi aprovado pelo Congresso e referendado pelos Ministros Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Mendezes Direito.

Paralelamente, a Constituição de 1988 ratifica os principais tratados sobre a matéria no plano internacional, versando principalmente sobre os Direitos Humanos, da família e segurança jurídica. Destaca-se, o artigo 5º, parágrafo 2º da CF como cláusula de abertura material do catálogo constitucional de direitos fundamentais para albergar àqueles decorrentes dos tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, e temos um Controle Difuso de Convencionalidade da Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde obriga o judiciário de todas as instâncias a fundamentar suas sentenças, acórdãos, REsp e RE com base no Pacto de São José da Costa Rica, o que acabaria com todos os condomínios irregulares que estão em cima de áreas de preservação ambiental – APAs, no Distrito Federal.

Conforme [Gomes](#) (2008), o Brasil é signatário de praticamente todos os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, ratificados e em vigor atualmente, sendo eles: (a) Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948); (b) Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951); (c) Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1966); (d) Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); (e) Protocolo Facultativo Relativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); (f) Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); (g) Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979); (h) Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1999); (i) Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); (j) Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); (l) Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998); (m) Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); (n) Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1988); (o) Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referentes à Abolição da Pena de Morte (1990); (p) Convenção

Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985); (q) Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (1994); (r) Convenção Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores (1994); (s) Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999).

Para [Lopes \(2009\)](#), no atual contexto, muitos magistrados se deparam a um número razoável de normas constitucionais muitas vezes abstratas, imprecisas, vagas e ambíguas. Tais normas exigem do juiz uma tarefa difícil que vai além das regras definidas pela tradicional ordem jurídica. Consequentemente, a ação dos juízes tem colocado em dúvida se a aplicação e a concretização dos atos foram de forma apropriada, em razão das falhas causadas pelo sistema e pela jurisdição constitucional tradicional.

A expressão bloco de constitucionalidade tem origem na doutrina administrativista francesa, com base nas atividades desenvolvidas pelo Conselho do Estado, dos atos legais administrativos. [Lopes \(2009\)](#) relata que em face de tais atos, gerado por um bloco vital jurídico de um conjunto de normas e regras (unificadas e sólidas), o tema foi então incorporado ao direito constitucional. Assim, o termo bloco de constitucionalidade é definido como sendo um bloco normativo constitucional, compilado pelo Estado. O tema evolui à medida que um conjunto de novos conteúdos e normas dá corpo à criação de novos blocos, gerando novas jurisprudências causadas por regras bastante identificáveis.

No Brasil, o §2º do art. 5º da Constituição Federal de 1988 permite a existência de um bloco de constitucionalidade, estabelecendo que os direitos e garantias fundamentadas em lei não cancelam direitos e princípios ou regimes já existentes. Logo, as normas existentes previstas em tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil faça parte têm validades no país.

## **2.2 Condôminos Edifícios**

Conforme a Lei nº 4.591, de 1964, o condomínio edilício se refere à propriedade mista, sendo administrado por um grupo de pessoas, escolhido por uma Assembleia Geral, tendo um conselho consultivo e um síndico. Isto ocorre em um prédio, residencial ou comercial, com salas ou apartamentos, pertencente a um proprietário (condômino) diferente. De acordo com [Sarmiento Filho \(2009, p. 41\)](#), “o adquirente tem o domínio

sobre uma unidade condominial, a qual corresponde a uma fração ideal sobre o terreno comum, mantendo relação com os demais proprietários, sendo todos regidos por uma convenção”.

Atualmente, o condomínio é definido pelos artigos 1.331 a 1.358 do Novo Código Civil (Lei 10.406/02) em modificação à Lei Federal 4.591/64. Nos condomínios não há lotes e todas as áreas internas são privadas. O proprietário fica responsável pela unidade sobre o qual foi adquirida e construída na edificação. No que se refere à utilização dos ambientes comuns como as escadas, os elevadores, a piscina e a portaria, são de livre utilização por todos os condôminos, pois são coproprietários do terreno. Na referida Lei, em seu art. 8º, é possível configurar um conjunto de edificações também como condomínio, desde que seja sobre um mesmo terreno que é constituído por unidades autônomas distribuídas por mais de uma edificação.

Em 11 de janeiro de 2003, o novo Código Civil entrou em vigor, trazendo no seu bojo alguns artigos referentes a condomínios. Com a chegada do novo Código, a Lei do condomínio teve alterações importantes, principalmente no que se referem entre a parte comum e privada, multas, destituição do síndico e formação de convenção. A Lei do Condomínio ainda tem validade quanto aos assuntos que o Código Civil não abrange, mas permite uma maior segurança e esclarecimentos a população quanto aos temas relacionados ao Condomínio.

De acordo com a Lei 6.766/79, para a implantação de um condomínio edilício, o empreendedor deverá: (i) apresentar uma planta do imóvel com requisitos estabelecidos no art. 6º, encaminhando a prefeitura; (ii) elaborar um projeto urbanístico, conforme art. 9º; (iii) apresentar um cronograma de execução das obras, uma certidão atualizada da matrícula da gleba, um memorial descritivo estabelecido no art. 9º e desenhos; (iv) ter certidão negativa de tributos municipais e instrumentos de garantia; (v) obter expedição de alvará do projeto pela Prefeitura; (vi) obter expedição de alvará Registro do loteamento no Registro de Imóveis; (vii) obter Certidões dos Cartórios de Protestos de Títulos, ações pessoais e penais, ônus reais; (viii) ter cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação; (ix) obter exemplar do contrato padrão; (x) obter certidões negativas de tributos, ações reais e penais; (xi) Histórico dos títulos de propriedade; (xii) obter título de propriedade ou certidão da matrícula; (xiii) Declaração do cônjuge do requerente; (xiv) obter publicação do edital do pedido de registro pelo

Oficial. Para a abertura de um condomínio edilício é necessário uma expedição do "Habite-se" do empreendimento, autorizando o uso da edificação, por parte da construtora ou incorporadora. Em seguida, é realizada a inscrição das escrituras definitivas no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). Há ainda a necessidade da confecção de uma Convenção, que de acordo com o art. 1.333 do Novo Código Civil deve ser subscrita por ao menos dois terços dos titulares da fração ideal. Uma primeira assembleia deve ser convocada a fim de eleger um síndico e conselheiros consultivos, que farão a administração do condomínio, solicitação de desmembramento do IPTU para cada unidade, registro do condomínio juntamente com a convenção de constituição no CRI. Por fim, deve haver uma inscrição de CNPJ que ocorre juntamente com a do INSS, sendo necessária para que possa haver a contratação de funcionários.

No art. 1314, do Novo Código Civil, cada condômino pode usar da sua propriedade, segundo a sua destinação, tendo os direitos compatíveis com a coisa indivisa, podendo reivindicar os seus direitos quando estiver nas mãos de terceiros, estando alheia a respectiva parte ideal, defendendo a posse, bem como tendo direitos iguais proporcionais a sua parte. Ainda no Código Civil, no seu artigo n. 1332, define o conceito de condomínio como sendo:

Art. 1.331. Pode haver, em edificações, partes que são propriedade exclusiva, e partes que são propriedade comum dos condôminos.

§ 1º As partes suscetíveis de utilização independente, tais como apartamentos, escritórios, salas, lojas e sobrelojas, com as respectivas frações ideais no solo e nas outras partes comuns, sujeitam-se a propriedade exclusiva, podendo ser alienadas e gravadas livremente por seus proprietários, exceto os abrigos para veículos, que não poderão ser alienados ou alugados a pessoas estranhas ao condomínio, salvo autorização expressa na convenção de condomínio. (nova redação dada pela LEI Nº 12.607, DE 4 DE ABRIL DE 2012.)

§ 2º O solo, a estrutura do prédio, o telhado, a rede geral de distribuição de água, esgoto, gás e eletricidade, a calefação e refrigeração centrais, e as demais partes comuns, inclusive o acesso ao logradouro público, são utilizados em comum pelos condôminos, não podendo ser alienados separadamente, ou divididos.

§ 3º A fração ideal no solo e nas outras partes comuns é proporcional ao valor da unidade imobiliária, o qual se calcula em relação ao conjunto da edificação.

§ 3º A cada unidade imobiliária caberá, como parte inseparável, uma fração ideal no solo e nas outras partes comuns, que será identificada em forma

decimal ou ordinária no instrumento de instituição do condomínio. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).

§ 4º Nenhuma unidade imobiliária pode ser privada do acesso ao logradouro público.

§ 5º O terraço de cobertura é parte comum, salvo disposição contrária da escritura de constituição do condomínio.

Art. 1.332. Institui-se o condomínio edilício por ato entre vivos ou testamento, registrado no Cartório de Registro de Imóveis, devendo constar daquele ato, além do disposto em lei especial:

I - a discriminação e individualização das unidades de propriedade exclusiva, estremadas uma das outras e das partes comuns;

II - a determinação da fração ideal atribuída a cada unidade, relativamente ao terreno e partes comuns;

III - o fim a que as unidades se destinam.

Quanto aos principais pontos relacionados ao condomínio, o Código Civil, trouxe os seguintes assuntos: (i) Convenção (Art. 1.333). A convenção do condomínio não pode conter cláusulas que contrariem o Código, perdendo automaticamente a validade; (ii) Multa e inadimplência (Art. 1.336). A multa por atraso em pagamento passou a ter um teto máximo de 2%. Para as taxas condominiais em atraso, com vencimentos anteriores à data de 11 de janeiro de 2003, prevalece a multa prevista na Convenção. O teto de 2% referente à multa por atraso em pagamento, como estabelece o Novo Código Civil, é válido apenas para vencimentos pós 11 de janeiro de 2003; (iii) Multa e anti-social (Art. 1.337). As multas por conduta anti-social foram criadas pela nova legislação e poderão ser de 10 vezes o valor da taxa condominial; (iv) Multa e descumprimento das normas (Art. 1.337). A multa por descumprimento de normas terá de ser aprovada por 3/4 dos condôminos e será possível aplicar multa de até 5 vezes o valor da taxa condominial para infratores reincidentes; (v) Destituição do síndico (Art. 1.349). Para a destituição do síndico será preciso maioria absoluta do condomínio (metade mais um) para destituir o síndico.

### **2.3 Condomínios Fechado, Condomínios Ordinários e Associações de Moradores**

Conforme [Melgaço \(2012\)](#), a Lei Federal n. 6.766/79 regulamenta o parcelamento do uso do solo urbano. No seu capítulo 1º, artigo 2º, considera-se como loteamento “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de

circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.

Os condomínios horizontais são loteamentos que não cumprem os mesmos ônus urbanísticos, pois não há destinação de áreas para o Poder Público. As áreas de uso comum permanecem particulares e são geridas pelo condomínio, que restringe a circulação de pessoas não autorizadas. Muitos condomínios de tal modelo erguem muros ao redor do terreno e constroem portarias nos pontos de acesso, exigindo a identificação dos visitantes, o que torna isso um ato ilegal. Conforme [Pinto \(2019\)](#) os contratos de concessão de uso das áreas públicas, por estes tipos de condomínios, estão indissociáveis ao direito de ir e vir, sendo questionável a sua legalidade, pois a Constituição Federal assegura o livre acesso aos ambientes públicos a qualquer pessoa.

Um condomínio horizontal, normalmente surge de: (i) um lote, constituído segundo o cumprimento de ônus urbanísticos; (ii) uma gleba, que ainda não foi parcelada. No primeiro caso, suas dimensões geralmente obedecem ao Plano Diretor do Município, elaborado pela Prefeitura e aprovado pela Câmara Municipal (art. 2º, § 4º, da Lei nº 6.766, de 1979). No segundo caso, sobre gleba, é de natureza ilegal, pois vai contra o Plano Diretor, perdendo o município o controle sobre o planejamento da cidade, indo contra o ato constitucional de ordenação territorial do solo urbano, segundo o art. 30, VIII, da Constituição ([PINTO, 2019](#)).

Há outro tipo de condomínio denominado de condomínios ordinários que surge de um pequeno empreendimento. Neste caso, há uma copropriedade de um terreno, sem a constituição de unidades autônomas, embora possa ter parcelas específicas do terreno a cada condômino, sem ser objeto de registro. [Pinho \(2019\)](#) alerta que o proprietário não tem a posse de uma propriedade individualizada. Logo, a qualquer momento o condomínio pode ser dissolvido pela vontade de qualquer condômino.

Para arrecadar recursos, neste tipo de condomínio, é criada uma associação de moradores, assumindo desempenhos idênticos às de um condomínio edilício. Embora em alguns contratos de compra e venda do lote conste a obrigação de se ligar a alguma associação de moradores e mesmo que esteja registrada no Cartório de Registro de Imóveis, a vinculação não é obrigatória, devendo ser de forma voluntária ([PINTO, 2019](#)).

Conforme o [Sindcont](#), para montar uma associação de moradores, os interessados devem: (i) definir a limitação geográfica da associação, objetivos da associação e sede; (ii) definir o quadro social e quem serão os associados, proprietário e/ou cessionário, inquilino do local, quem pode se candidatar a cargos na associação; (iii) Definir os direitos e deveres dos associados, ou seja, quem vai ter direito de votar em assembleias, quem vai poder ser votado. Condições de admissão e de desligamento da associação; (iv) definir a organização da entidade como, assembleias, diretorias executivas e Conselhos; (v) definir patrimônio e taxa de contribuição da entidade; (vi) definir previsão de gastos, receitas, despesas e fundos de reserva; (vii) definir a administração transitória; (viii) definir a dissolução da sociedade; (ix) tratar de disposições gerais como a criação de um regulamento interno, para reger o uso de áreas comuns, caso existam.

A partir de uma associação, são cobradas dos moradores taxas para a execução de serviços como segurança interna, recolhimento de lixo e manutenção de equipamentos. [Pinto \(2019\)](#) alerta que as áreas de uso comum são incorporadas ao patrimônio público, por meio de um contrato de concessão de uso entre a Prefeitura e a associação. Assim, a associação passa a restringir o acesso das ruas públicas localizadas no interior do loteamento fechado. Outro ponto frisado por [Pinto \(2019\)](#) é o fato de que os moradores terem de se associar. Segundo o artigo 5º, XX, da Constituição, “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Logo, um proprietário pode se recusar a participar da associação e não contribuir com nenhum tipo de taxa. Há ainda a possibilidade de haver mais de uma associação de moradores em um mesmo loteamento.



### 3 METODOLOGIA

Os aspectos metodológicos da pesquisa em questão estão divididos nos seguintes tópicos: tipologia da pesquisa, coleta de dados (material), o período da pesquisa, o estudo de caso.

Mostrando as características de condomínios e associações de moradores, o trabalho é do tipo descritivo, além de qualitativo, pois foram usadas fontes de direito para analisar os casos judiciais ocorridos no Distrito Federal e outras instâncias. Foram consultadas leis e normas vigentes, bem como jurisprudência, processos judiciais reais no âmbito nacional e regional (DF).

No que diz respeito ao *corpus* jurídico da pesquisa, foi construído a partir de casos reais que consistem sobre a proteção ambiental das APAs e o direito a livre associação, gerando a jurisprudência que vem se formando sobre a matéria, sendo dos seguintes órgãos:

- (i) Primeira instância da Ação Civil Pública do Ministério Público: Sentença da Vara de Meio Ambiente de Brasília, nº 27174/93, do promotor Dr. Ivan Chaves da Silva contra o Condomínio Residencial Itapuã que trata sobre área de preservação ambiental.
- (ii) Segunda Instância do Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF): Processo nº 0710789-18.2018.8.07.0001 da 2ª Turma Cível, tendo como Tarciso Alves de Oliveira contra Condomínio Villages Alvorada que trata de pagamento de mensalidade de taxa de condomínio;
- (iii) Dos Tribunais Superiores: REsp 1.395.819 – DF (processo n. 2013/0251236-6) tendo como réu o Sr. Antônio Nogueira do Nascimento e autor o Condomínio Serra Dourada I sobre ação de cobrança de taxa de manutenção; AgRg nos Del nos EDel no REsp 1.358.558/MG Relator Ministro Sidnei Beneti que aborda o não pagamento de boletos à associações de moradores; 3ª Turma, Dje de 07.06 2013 e EDel no REsp 980.523/SP, Rel. Ministro Raul Araújo que abordam o não pagamento de taxas à associações de moradores; 4ª Turma Dje de 24.06.2013 que trata também do não pagamento a associações; Superior Tribunal Federal (STF) Recurso Extraordinário (RE) 432.106 Rio de Janeiro tendo como relator o Ministro Marco Aurélio sobre Ação da Associação de Moradores Flamboyant que havia imposto mensalidade a moradores;

- (iv) Do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios sobre o Termo de Ajustamento de Conduta n. 002/2007, firmado entre o MPDFT e Governo do Distrito Federal para ajustar os procedimentos de regularização dos parcelamentos de solo para fins urbanos implantados de forma irregular no território do Distrito Federal, e as medidas de fiscalização e repressão destinadas a coibir a grilagem de terras e a ocupação desordenada do solo no Distrito Federal;
- (v) Da Corte Interamericana de Direitos Humanos: (i) Instrumentos Vivos de Direitos Humanos, nº 12.353, conhecido como caso Escher versus Brasil, que trata do direito da livre associação; (ii) Controle difuso de convencionalidade que obriga todo o judiciário a julgar com fulcro e que tem como parâmetro a Convenção Americana de Direitos Humano.

Quanto ao estudo de caso, foram utilizados balancetes e outros documentos, mês de abril de 2019, de um condomínio irregular, localizado em uma APA, Bairro Grande Colorado, que serviram para estimar os valores de despesas que são gerados aos proprietários de tais empreendimentos na região. Com base no boleto de um morador, foi estimada a receita anual dos condomínios irregulares do DF.

## 4 ANÁLISE DE DADOS

### 4.1 Projeção de Gastos dos Condomínios do Distrito Federal

Para a realização do levantamento das receitas e gastos efetuados pelos condomínios irregulares localizados no Distrito Federal, foram utilizadas informações do balancete analítico e de boleto de cobrança de taxas mensal, de um condomínio irregular, localizado em Sobradinho-DF, construído em cima de uma APA, existente desde 1997, composto por 626 moradores. Cabe destacar que todas as informações coletadas foram tratadas sem identificação do condomínio, resguardando a individualidade dos envolvidos.

Primeiramente, foi analisado o boleto enviado a um morador, no mês de abril de 2019. Pelo condomínio é cobrado um valor mensal de R\$ 349,05, alusiva à: R\$ taxa administrativa (R\$ 327,30); fundo de reserva (R\$ 15,00); manutenção de rede hidráulica (R\$ 14,45); taxa de eventos (R\$ 10,00). Neste primeiro momento, verifica-se que o morador é penalizado pelo pagamento de uma atividade que deveria ser efetuada pelo governo do DF que se refere ao fornecimento de serviço de manutenção de rede hidráulica. Além disso, os moradores consomem água de um poço próprio perfurado na região. A primeira estimativa de receita anual foi de R\$ 2.622.063,60 (ver quadro 1, estimativa de receita anual do condomínio).

Quadro 1: Estimativa de Receita Anual do Condomínio para 626 moradores

Descrição	Valor Mensal (R\$)	Valor Anual (12 meses x Vr Mensal x quantidade de moradores) (R\$)
Valor Mensal	349,05	2.622.063,60
Taxa Administrativa	327,30	2.458.677,60
Fundo de Reserva	15,00	112.680,00
Manutenção Rede Hidráulica Residencial	14,45	108.548,40
Taxa de eventos	10,00	75.120,00

Fonte: Dados da pesquisa

Como visto anteriormente, segundo o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, existia em 2007 mais 316 condomínios irregulares em Brasília. Estima-se que hoje tenha se aproximadamente 513. No DF, 25% da população residem em condomínios irregulares, o que daria aproximadamente 743.675 potenciais contribuintes. Quando aplicado o valor do boleto sobre o número total de moradores dos 513 condomínios (obedecendo *ceteris paribus*), a receita total anual estimada ficou em R\$

1.418.176.188,00. Este resultado representa 0,6% do PIB sobre um total de 235,497 bilhões de reais (DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICAS, 2018).

As receitas e gastos reais gerados pelo condomínio irregular estudado estão apresentados no quadro 2. Observa-se que a receita do mês de abril de 2019 foi de R\$ 242.168,13. No balancete da entidade há valores de receitas decorrentes de fornecimento de água (R\$ 49.221,83), processo judicial, fundo de reserva, multas e juros (R\$ 2.729,89), taxa administrativa (R\$ 163.661,19), acordos e parcelamentos (R\$ 10.045,20), taxa de eventos e taxa extra (R\$ 5.956,15) e rendimento de aplicações (R\$ 894,71). Quando multiplicada a receita de abril por 12 meses, o condomínio chegou a uma arrecadação estimada anual de R\$ 2.906.017,56.

Quadro 2: Balancete Analítico do Condomínio Estudado – mês de abril/2019

Item	R\$
<b>RECEITA OPERACIONAL</b>	<b>225.272,07</b>
Receitas de água	49.221,83
Custo administrativo/Processo Judicial	348,17
Fundo de reserva	9.310,99
Multas e Juros	2.729,89
Taxa Administrativa	163.661,19
<b>DESPESAS</b>	<b>224.203,97</b>
Imobilizado	4.004,49
Despesas gerais Administrativas	46.944,93
Despesas com pessoal	142.566,77
Manutenção	24.687,78
Obras	6.000,00

Fonte: Dados de um Condomínio Irregular

Quanto a gastos, foram apresentadas despesas de imobiliários no valor de R\$ 224.203,97, o que gerou um valor anual estimado de R\$ 2.690.447,64. Os principais gastos foram os seguintes: administrativos (R\$ 46.944,93), com pessoal (R\$ 142.566,77), manutenção (R\$ 24.687,78), imobilizado (R\$ 4.004,49) e obras (R\$ 6.000,00). O condomínio apresentou ainda um saldo em caixa de R\$ 244.509,72.

Ampliado esses valores para os 513 condomínios irregulares do DF, tem-se o seguinte: gasto total anual de R\$ 32.285.371,70, despesas administrativas (R\$ 25.621.749,10), despesas com pessoal (R\$ 73.136.753,00), manutenção (R\$ 12.664.831,10), imobilizado (R\$ 2.054.303,37) e obras e benfeitorias (R\$ 3.078.000,00).

Observa-se que o condomínio irregular aplica as normas do Novo Código Civil, que são previstas para os condomínios edifícios, em seus moradores, tais como multa por inadimplência e multa por atraso em pagamento. Como relatado, nenhum morador é obrigado a participar de associações, principalmente daquelas de condomínios irregulares. Caso os moradores se desvinculem das associações, as receitas geradas para pagamento das despesas estarão fadadas a ser extintas. Além disso, os moradores de um condomínio irregular financiam serviços que deveriam ser fornecidos pelo GDF, como coleta de lixo, conservação e reparo de instalações, correios, segurança, jardinagem, praças, iluminação das vias e serviços de pavimentação.

#### **4.2 Ações Jurídicas sobre Condomínios Irregulares**

Iniciaremos a ofensa ao bloco de constitucionalidade, citando o processo da **Ação Civil Pública do Ministério Público**: Sentença da Vara de Meio Ambiente de Brasília, nº 27174/93, do promotor Dr. Ivan Chaves da Silva contra o Condomínio Residencial Itapuã que trata sobre áreas de preservação ambiental- APAs. Na sentença que ocorreu em 09 de agosto de 2001, a juíza Dra. Carla Patrícia Frade Nogueira Lopes determinou que:

“o réu e o assistente que se abstenham da prática de qualquer atividade de implantação do loteamento ou edificação na área em que se localiza o empreendimento denominado Condomínio Residencial Itapuã e condená-los a recuperar a área degradada por intermédio de projeto aprovado pela SEMATEC, recompondo o solo e a cobertura vegetal, no prazo de 180 dias a contada intimação dessa sentença, sob pena de multa diária de 150 mil reais por dia de atraso, ficando o processo extinto com avanço sobre o mérito, nos termos do artigo 269, inciso I, do Código do Processo Civil. Custas, como na lei. Honorários advocatícios em R\$ 1500,00 pelo réu e o assistente.”

Como se observa, a ação Civil Pública é coisa julgada *erga omnes* e atinge todas as APAs do GDF, estando em conformidade com artigo 16, da Lei 7347/85. Assim, de acordo com o exemplo, surge a impossibilidade jurídica de regularização de condomínios irregulares em cima de APA's. Acrescenta-se ainda o que diz a CF, no art. XXXVI: “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.

Em relação ao **Tribunal de Justiça do Distrito Federal (TJDF)**: Processo nº 0710789-18.2018.8.07.0001 da 2ª Turma Cível, tendo como Tarciso Alves de Oliveira contra Condomínio Villages Alvorada, o juiz de primeira instância condenou o réu a pagar a associação de moradores taxas de condomínios. A presente ação tratava-se de uma apelação interposta em desfavor da sentença que, em ação de cobranças de taxas condominiais inadimplidas, julgou procedente o pedido de condenação do requerido ao pagamento das taxas vencidas e vincendas relativas à unidade autônoma. No acórdão, o Desembargador Cesar Loyola relatou que o condomínio irregular restou desconstituído por força de sentença transitada em julgado, proferida em Ação Civil Pública, a qual determinou a demolição de guaritas e muros, liberação do acesso ao bairro sem qualquer controle de entrada. O irregular Condomínio Villages Alvorada, caracterizado como associação de moradores de bairro aberto, foi condenado a zelar pelo direito de liberdade associativa, insculpido no art. 5º, XX, da CRFB/88, que diz: “ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”. Conclui-se, no processo, que seguisse a orientação adotada pelo STJ no julgamento do REsp 1.280.871/SP (tema 882), segundo a qual nenhum morador é obrigado a se associar, tão pouco a pagar taxas de manutenção criadas por essas organizações.

O **Tema Repetitivo 882**, REsp 1.395.819 – DF (processo n. 2013/0251236-6), versa sobre ação de cobrança, ajuizada pelo Condomínio Serra Dourada I, em face do recorrente, que pleiteava o pagamento de taxas condominiais sobre o senhor Antônio Nogueira do Nascimento. Na primeira instância, o morador foi condenado ao pagamento das taxas vencidas e vincendas. O acórdão do TJDF negou provimento à apelação interposta pelo recorrente. A ministra Nancy Andriighi do Superior Tribunal de Justiça (STJ) relatou que o proprietário do imóvel não estava obrigado a concorrer para o custeio de serviços prestados por associação de moradores se não fosse associado, pois não aderiu ao ato que instituiu o encargo, sendo o recurso especial provido.

Na AgRg nos Del nos EDel no REsp 1.358.558/MG, tendo como Relator o Ministro Sidnei Beneti que aborda a questão de pagamento de boletos e de multas à associações de moradores. A Associação dos Moradores do Condomínio Ouro Velho interpõe agravo interno contra decisão que deu provimento ao recurso especial dos agravados, ao entendimento de incidência da jurisprudência da corte quanto à impossibilidade de cobrança de despesas de manutenção de condomínios por associação não integrada pelos proprietários. Conclui-se que “o decisum embargo não padecia, de fato, de nenhum dos vícios elencados no art. 535 do CPC”.

No que se referem às ações: (i) Dje de 07.06 2013 AgRg nos Del nos EDel no REsp 1.358.558/MG, tendo como Relator Ministro Sidnei Beneti sobre Ação de Cobrança de Taxa de Associação de proprietário não associado; (ii) Dje de 07.06 2013 e EDel no REsp 980.523/SP, Rel. Ministro Raul Araújo que abordam Ação de cobrança de taxa de associação; (iii) 4ª Turma Dje de 24.06.2013 que trata também do não pagamento a associações, as sentenças chegam a conclusão que o proprietário do lote não é associado, negando provimento ao agravo.

No que se refere ao resultado do Acórdão do **Superior Tribunal Federal (STF)**, Recurso Extraordinário (RE) 432.106 Rio de Janeiro, tendo como relato o Ministro Marco Aurélio, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro consignou estar o morador obrigado a pagar as contribuições referentes ao condomínio, pois todos os moradores dos condomínios privados desfrutam dos serviços prestados pela associação de condomínios, visarem à tranquilidade, à paz, ao sossego e à segurança das pessoas, destacando que o morador não proceda à associação, receberá os serviços pagos pelos demais moradores. O acórdão foi então ementado da seguinte forma: (i) desprovida a cobrança realizada por associação de local a morador não associado. Além disso, não se tratava de condomínio, mas de mera associação civil, descabendo obrigar o recorrente a associar-se ou a satisfazer pagamentos referentes aos serviços de segurança local que é uma insuficiência do Estado local. A ação não se tratava de condomínios em edificações ou incorporações imobiliárias regidas pela Lei n. 4.591/64. Assim, o recorrente não poderia ser condenado a pagar em contrariedade frontal a sentimento nutrido quanto à Associação e às obrigações que dela decorreriam. O Ministro Marco Aurélio reconhece e provê o extraordinário para julgar improcedente o pedido formulado na inicial, invertendo os ônus da sucumbência e impondo à Associação para além da responsabilidade pelas custas, os relativos aos honorários advocatícios. Acrescentou ainda o Ministro Luiz Fux de não se

tratar de um condomínio comum que estabelece o pagamento de uma quota condominial. Ali se tratava de taxa associativa de quem não se associou. Por fim, a Ministra Carmém Lúcia remete para a questão do direito constitucional à associação, pouco estudada, mas que é taxativa nos termos de uma liberdade assegurada de se associar. Portanto, as obrigações decorrentes da associação, ou da não associação, são direitos constitucionais. Por unanimidade, a turma deu provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator.

Quanto ao **Termo de Ajustamento de Conduta n. 002/2007**, firmado entre o MPDFT e Governo do Distrito Federal, os principais pontos levantados sobre os condomínios do DF foram: (i) são considerados falsos condomínios; (ii) erguidos em terras públicas ou de particulares; (iii) a regularização que se venha ter não incentive a grilagem de terras no Distrito Federal; (iv) a plenitude do exercício da cidadania pelo resguardo dos valores mínimos da dignidade humana, avulta com um de seus autênticos Objetivos fundamentais, bem como que a Organização das Nações Unidas (ONU), da qual o Brasil é integrante, estabeleceu convenção no sentido de que a moradia constitui-se em direito social fundamental do cidadão, e que igualmente a Emenda Constitucional n° 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu entre os preceitos da Constituição Federal do Brasil a moradia como direito social fundamental; (v) constituir uma das diretrizes gerais para o fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana; (vi) a criação e instauração de Comitê Gestor com competência para supervisionar e executar o Convênio de Cooperação Técnica entre o GDF e Ministério Público, com poderes de instituir Grupos de Trabalho para desenvolver estratégias e ações relacionadas aos processos de regularização de parcelamentos de solo para fins urbanos; (vii) Distrito Federal conta com diversos entes públicos cuja atuação envolve a fiscalização, a repressão e o combate à invasão de terras e ao parcelamento irregular do solo, entre os -quais se destacam aqueles vinculados à Secretaria de Segurança Pública e à Fiscalização, a Delegacia Especial de Meio Ambiente - DEMA, a Polícia Militar, as Administrações Regionais, a Companhia Imobiliária de Brasília - TERRACAP, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente - SEDUMA, a Procuradoria do Distrito Federal e o recém-criado Instituto Brasília Ambiental\_ razão Bela qual deve haver coordenação e integração entre os mesmos e com os entes públicos federais que permita uma atuação o célere e a tomada de decisões unificadas e imediatas.



Vale mostrar o R.E com agravo 786.711 Distrito Federal que se reporta ao TAC n. 002/2007, a seguir:

“APELAÇÃO. AÇÃO REIVINDICATÓRIA. TERRACAP. TAC. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. MANUTENÇÃO DOS OCUPANTES NO IMÓVEL. 1. A Terracap – Companhia Imobiliária de Brasília firmou, juntamente com o Distrito Federal, o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do DF e o MPDFT, o **TAC** – Termo de Ajustamento **de Conduta nº 002/2007, datado de 30.05.2007**, que estipula as formas e condições para a regularização de ocupações irregulares no Distrito Federal. 2. Constitui uma das diretrizes dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (Estatuto das Cidades, 2º, IX). Aduz que o **“Termo de Ajustamento de Conduta n. 002/2007** estipulou formas e condições para regularização das ocupações irregulares do Distrito Federal. Ou seja, limitou-se ajustar os procedimentos que deverão ser adotados quando da regularização fundiária. Assim, com a lavratura do **TAC**, buscou-se a padronização de condutas, disciplinando procedimentos a serem adotados pelos entes responsáveis pela regularização, de forma global e uniforme, e não tópica, individualizada como sugere o v. acórdão hostilizado (...). A possibilidade de regularização de áreas públicas depende de legislação específica. Mesmo havendo lei específica, a regularização de ocupações de áreas públicas deve ser procedida visando ao interesse social, obsequiando ao saneamento ambiental, à infraestrutura, nos moldes fixados em plano diretor da localidade” (fls. 482-483).

No que se alude da Corte Interamericana de Direitos Humanos: (i) Instrumentos Vivos de Direitos Humanos, nº 12.353, conhecido como caso Escher versus Brasil, que trata do direito da livre associação; (ii) Controle difuso de convencionalidade que obriga todo o judiciário a julgar com fulcro e que tem como parâmetro a Convenção Americana de Direitos Humano. O Brasil fica impedido de condenar qualquer pessoa a pagar associação de moradores, assim diz a jurisprudência da Corte Interamericana, bem como determina o controle difuso de convencionalidade da própria corte. Como o Brasil aderiu a Convenção de Estocolmo, o artigo 1º da Convenção reporta-se ao Direito a Vida, com isso invoca aos tratados internacionais. Acrescenta-se ainda que Tribunal Penal

Internacional (TPI) incluiu os crimes ambientais como crimes contra a Humanidade, deixando o GDF e seus agentes passivos a uma condenação (KLEE, ZAMBIASI, 2018). Assim, constata-se que não há possibilidade jurídica aos condomínios, construídos em cima de APAs, o direito à propriedade.

Conclui-se que os condomínios irregulares e o Estado ferem o Bloco de Constitucionalidade no momento em que violam a Declaração Universal dos Direitos Humanos, Norma *jus cogens* emanada da ONU, tratados internacionais, Constituição Federal, Leis Ambientais, Leis Federais, Princípios Constitucionais, Dignidade e Princípio *pro homine* das futuras gerações, sendo a garantia ao direito humano que tutela.

## CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

Os condomínios criados no Distrito Federal são provenientes de vendas irregulares, terras do Governo Federal, Distrito Federal ou de particulares. Uma boa parcela da população adquiriu imóveis de grileiros, esperando se transformar em condomínio edilício. A forma encontrada pelos moradores dos condomínios irregulares para a arrecadação de “taxas condominiais” foi por meio de associações. Os moradores dos mais de 513 condomínios irregulares realizaram investimentos com recursos próprios para obtenção de sistema de abastecimento d’água com perfuração de poços, pavimentação asfáltica das ruas, infraestrutura e rede de iluminação pública. Esses serviços são ofertados normalmente aos habitantes de bairros e condomínios regulares.

A receita estimada dos condomínios provenientes das taxas administrativas é de mais de 1,4 bilhões de reais, representando 0,6% do PIB do DF que é 235,497 bilhões reais (IBGE, 2016). Este recurso serve para prestar serviços aos moradores como, coleta de lixo, fornecimento de energia pública, segurança e monitoramento, obras e benfeitorias, lazer e serviços de pavimentação, o que deveriam ser ofertados pelo Governo.

Conforme o Acórdão assinado pelo Desembargador Cesar Loyola, os falsos condomínios não podem impedir a passagem das pessoas, determinando a demolição de muros e guaritas. Conseqüentemente, estes terão sérios problemas para se sustentar, uma vez que as taxas servem para custear serviços diversos. Caso ocorra a regularização dos condomínios irregulares, a carga de trabalho do Governo do DF irá aumentar e, talvez, devendo a administração pública elevar os valores dos tributos da população para custear os gastos efetuados pelos condomínios.

Outro problema assinalado no trabalho diz respeito ao Termo de Ajustamento de Conduta n. 002/2007, assinado pelo Governo, secretários de Estado, Presidente da TERRACAP e do IBRAN, determinando a regularização dos parcelamentos do solo do DF. Em 2007, 315 condomínios irregulares foram construídos em APAs, causando prejuízos ambientais. O termo foi fundamentado no art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, levando em consideração a ocupação desordenada decorrente da proliferação de parcelamentos irregulares do solo para fins urbanos, comumente denominados de "condomínios irregulares", implantados de forma ilegal em terras públicas e particulares do território do Distrito Federal. Descrito no Termo, “os ônus decorrentes da implantação dos

"condomínios irregulares" têm sido suportados por todos, privando, tanto as atuais quanto as futuras gerações do Distrito Federal, do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito à cidade sustentável e democrática, do direito à preservação e acesso a recursos hídricos e do direito à sadia qualidade de vida”.

O Plano Diretor do DF deverá sofrer uma revisão, respaldado num pacto social que tenha a participação da sociedade na gestão da cidade. O DF, por ser um Patrimônio Histórico nacional e Cultural da Humanidade, tem sido negligenciado pelos governantes, principalmente no tocante a preservação das áreas destinadas à conservação de mananciais. A falta de planejamento e estratégias sobre o desenvolvimento socioeconômico tem desencadeado um processo desordenado de expansão urbana no DF que propicia um quadro de urbanização desequilibrada no plano de ordenamento territorial da cidade.

O Brasil, por ser signatário do Pacto San Jose da Costa Rica, é obrigado a respeitar normas internacionais, no entanto, vem ferindo os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos e, em especial, aquele relacionado ao “ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. O DF fere ao bloco de constitucionalidade quando não cumpri às normas, principalmente relacionadas ao meio ambiente.

Este trabalho teve como limitação a projeção de receitas dos condomínios do GDF tendo como base, dados de um condomínio irregular. Sugere-se que novos estudos relacionados ao tema, leve em consideração o levantamento real do quantitativo de condomínios existentes na região. Sugere-se também averiguar outras ações provocadas pelos moradores de falsos condomínios quanto a cobranças de taxas indevidas, bem como de venda por grileiros de terras do Governo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do planejamento participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, v. 25, n. 2, p. 239-254, 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964**. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as Incorporações imobiliárias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm)>. Acesso em: 10 nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 09 abr. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BUSTELO, E. S. Planejamento e política social: a dialética do possível. IN: BROMLEY, R; BUSTELO, E.S (Org.). Política x técnica no planejamento. SP: Brasiliense, 1982, p.132-153.

CASTARDO, Hamilton Fernando. A taxa condominial. **Revista Jus Navigandi, Teresina**, ano 9, n. 398, 9 ago. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5547/a-taxa-condominial>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CONFOLONIERI, Renato Nunes. Condomínio de edifícios e a sua tributação. **Revista Jus Navigandi, Teresina**, ano 19, n. 3863, 28 jan. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26533/condominio-de-edificios-e-a-sua-tributacao>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

DIRETORIA DE ESTUDOS E PESQUISAS SOCIOECONÔMICAS. **Produto Interno Bruto do Distrito Federal**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal – CODEPLAN, 2018. Disponível em: <[http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PIB-DF\\_2016.pdf](http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/PIB-DF_2016.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2019.

FERREIRA FILHO, M. G. **Direitos humanos fundamentais**. Saraiva, 2000.

FREITAS, José Carlos de, Bens Públicos de loteamentos e sua proteção especial, **Revista de Direito Imobiliário**, nº 46 - IRIB - janeiro-junho de 1999.

GOMES, L. F. 3.1 Direito Internacional dos Direitos Humanos – validade e Operacionalidade do Princípio *Pro Homine*. DE JURE - Revista Jurídica do Ministério Público de Minas Gerais. 2008. Disponível em <[https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/119/Direito%20internacional%20direitos%20humanos\\_Gomes.pdf?sequence=1](https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/119/Direito%20internacional%20direitos%20humanos_Gomes.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 19 fev. 2019.

IKUMA, K. Lei beneficia mais de 500 condomínios do DF. Agência Brasília. 21/7/13. Disponível em: <<https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2013/07/21/lei-beneficia-mais-de-500-condominios-do-df/>>. Acesso em: 12 abr 2019.

KLEE, P. M. C.; ZAMBIASI, V. W. O Julgamento de crimes ambientais pelo Tribunal Penal Internacional. Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 20, n. 1, p. 141-177, jan./abr. 2018.

LOPES, A. M. A. Bloco de constitucionalidade e princípios constitucionais: desafios do poder judiciário. **Revista Sequência**, n. 59, p. 43-60, dez. 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 5ª edição Revista, Atualizada e Ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira e TEIXEIRA, Gustavo de Faria Moreira. O direito internacional do meio ambiente e o *greening* da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. **Revista Direito GV**, p. 199-242, 2013.

MELGAÇO, L. A cidade de poucos: condomínios fechados e a privatização do espaço público em Campinas. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 2, n. 1, p. 81 – 105, 2012.

MESQUITA, A. P. **Parcelamento do solo urbano e suas diversas formas**. Curitiba: IESDE Brasil, 2008.

MOURA, C. P. Condomínios horizontais em Brasília: elementos e composições. **Antropolítica**, n. 28, p.47-68, 2010.

NYGAARD, P. D. **Planos diretores de cidades**. Discutindo sua base doutrinária. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PINHEIRO, O. M. **Plano diretor e gestão**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília], CAPES: UAB, 2010.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público-Curso Elementar**. Saraiva Ed., 8a. ed., 2000.

PINTO, V. C. **Condomínios Horizontais e Loteamentos Fechados: Proposta de Regulamentação**. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/127/24.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2019.

SARMENTO FILHO, E. S. **Loteamento fechado ou condomínio de fato**. Curitiba: Juruá, 2009.

ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **RAC**, Curitiba, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008.

ZARATTINI, A.C.; LUCENA, E.M. P. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Série Legislação ICMBio. Volume 1, 2009.