

DEPARTAMENTO JURÍDICO

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 03/2023 (Processo nº 6).

Autor: Prefeito Municipal de Marabá.

Assunto: Revoga a Lei Municipal nº 7.115, de 15 de outubro de 1985, que concedeu por enfiteuse um terreno urbano do patrimônio municipal, em favor de Carlos Silau Amoury.

EMENTA: PROJETO DE LEI. REVOGAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 7.115, DE 15 DE OUTUBRO DE 1985. CANCELAMENTO DE ENFITEUSE. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. TERRENO URBANO DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. REQUISITOS. DECRETO Nº 273/2003 DO MUNICÍPIO DE MARABÁ. COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO. COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO. COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, OBRAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E TRANSPORTES. QUÓRUM DE DOIS TERÇOS.

PARECER JURÍDICO

1. RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal que tem por objetivo revogar lei municipal que concedeu por enfiteuse um terreno urbano do patrimônio de Marabá.

Consta às fls. 01, 02 e 03, ofício, mensagem e minuta, respectivamente, do projeto de lei em apreço, devidamente assinado, tudo em conformidade com os Art. 159, 160 e 167 da Resolução nº 512/2020 RJ – CMM.

Consta ainda, juntado aos autos, cópia integral do Processo Administrativo n.º 29149/2021, da Superintendência de Desenvolvimento Urbano (SDU), datado de 10/12/2021, devidamente numerado e rubricado de fls. 01 – 49, o que demonstra, à guisa de subsídios para a discussão e aprovação da matéria no Poder Legislativo, o cumprimento dos requisitos legais para essa revogação e os atos subsequentes de regularização do terreno.

É a suma do necessário. Passo a análise jurídica, meramente opinativa.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, é importante esclarecer que o exame realizado por esta Procuradoria Legislativa, nos termos de sua competência legal e atribuições, cinge-se unicamente à matéria jurídica envolvida, quanto aos **aspectos de constitucionalidade e de legalidade das proposições legislativas**, tendo por base os documentos juntados.

Por essa razão, não há, no presente parecer jurídico, qualquer juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos agentes políticos.

Outrossim, é imprescindível ressaltar que a finalidade do parecer é possibilitar que as deliberações da Casa Legislativa se desenvolvam com maior conhecimento do assunto e, em consequência, com maior adequação ao interesse público, possuindo apenas **caráter opinativo**, isto é, não vinculante.

Passo, então, ao exame dos **aspectos jurídicos** da proposição legislativa.

A espécie de proposição Projeto de Lei tem seu arrimo no Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá – RI (art. 159, I), e, portanto, para seu regular trâmite é exigida, obrigatoriamente, a apresentação de Parecer do Departamento Jurídico da Câmara Municipal de acordo com o art. 70, §3.º, do RI, *in verbis*:

*Art. 70. O parecer deve ser assinado pela maioria dos membros da comissão.
(...)*

§3.º Obrigatoriamente, todo e qualquer parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação, relativo a projeto de Lei da iniciativa do Executivo ou do próprio Legislativo, deverá fazer-se acompanhar de análise e fundamentação escrita também de membro do Departamento Jurídico da Câmara. [grifou-se]

Por essa razão, é emitido o presente parecer. Vejamos.

2.1. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

In casu, o Projeto de Lei em destaque tem como objetivo revogar lei que concedeu a um particular o domínio útil de determinado imóvel urbano que integra o patrimônio do município de Marabá.

Trata-se do instituto da Enfiteuse, direito real que consiste na permissão dada ao proprietário de entregar a outrem todos os direitos sobre a coisa de tal forma que o terceiro que recebeu (enfiteuta) passe a ter o domínio útil da coisa mediante pagamento de uma pensão ou foro ao senhorio. Assim, pela enfiteuse o foreiro ou enfiteuta tem sobre a coisa alheia o direito de posse, uso, gozo e inclusive

poderá alienar ou transmitir por herança, contudo com a eterna obrigação de pagar a pensão ao senhorio direto.

Com o intuito de evitar essa cláusula abusiva o novo Código Civil proibiu não só sua cobrança como força a extinção do instituto nos termos do dispositivo abaixo:

Art. 2.038. Fica proibida a constituição de enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior, Lei no 3.071, de 10 de janeiro de 1916, e leis posteriores.

§ 1º Nos aforamentos a que se refere este artigo é defeso:

I - cobrar laudêmio ou prestação análoga nas transmissões de bem aforado, sobre o valor das construções ou plantações;

Assim, o CC/2002 não extinguiu as enfiteuses existentes, mas impossibilitou a instituição de novas.

Não obstante o comando do §2º do artigo 2.038 do CC, fato é que **a Enfiteuse é hoje um instituto em franca extinção**. O Estado em sua função de acomodar a legislação às realidades sociais vem adotando as mais diversas formas para regularização do domínio de imóveis, de modo a evitar os reiterados conflitos entre proprietários e posseiros, **atendendo à função social** que se imprimiu à propriedade, mormente a partir do início deste século.

Pois bem, no que diz respeito à competência do Município para legislar sobre o assunto, temos que de acordo com o a Constituição Federal, **competete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I)**.

Na profícua lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 16º ed., entende-se que:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzida, ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. [grifou-se]

A proposição legislativa analisada versa exclusivamente sobre o patrimônio do ente público municipal. Ao Município incumbe a administração de seus próprios bens, no exercício regular da autonomia constitucional. Por essa razão, **verifica-se a predominância de interesse do Município de Marabá**.

2.2. INICIATIVA

No que corresponde à iniciativa de lei, ou seja, a quem cabe apresentar a proposição para inovar ou criar lei ordinária, o art. 168, do RI, fixa a lista daqueles autorizados para iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

*Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:*

(...)

II – os de lei ordinária:

***a) ao Prefeito Municipal;** (grifou-se)*

Neste caso, o autor é o Prefeito do Município de Marabá, que apresenta a medida na espécie Projeto de Lei para criar lei ordinária municipal.

Sobre matéria de interesse local (art. 9º, I, da Lei Orgânica do Município – LOM), por **simetria ao modelo federal, é competência privativa do Prefeito iniciar o processo legislativo nas hipóteses taxativamente previstas no art. 61, §1º**, da Constituição Federal.

Assim, a iniciativa de leis relativas à estrutura, à atribuição de seus órgãos e ao regime jurídico de agentes públicos do Poder Executivo é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, entendeu o STF no ARE 878.911, relatado pelo Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/09/2016 (Repercussão Geral – Tema 917).

No caso ora analisado, a proposição trata de bem integrante do patrimônio do Município.

De acordo com a **Lei Orgânica de Marabá (art. 41)**, cabe ao prefeito a administração do patrimônio municipal, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados em seus serviços.

Pelo exposto, verifico que, no **projeto analisado, foi respeitada a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo**.

2.3. REQUISITOS NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Os requisitos para o cancelamento de título de enfiteuse e revogação de lei aforamento estão previstos no Decreto nº 273/2003 do Município de Marabá, que aprova o Regimento Interno da SDU.

Compulsando os autos, verifico que este foi instruído com o processo administrativo que tramita na SDU, processo nº 29149/2021, sob a epígrafe de “cancelamento de enfiteuse para fins de regularização”.

Título de enfiteuse constante das fls. 08 do referido processo administrativo.

Certidão negativa de registro imobiliário às fls.15.

Parecer jurídico da SDU às fls. 50 e 51, favorável ao cancelamento da enfiteuse.

Pois bem, tal situação, faz com que muitos desses “títulos de aforamento” ou “títulos de enfiteuse” não foram registrados no Cartório de imóveis e, portanto, não concretizaram o surgimento do direito real da enfiteuse, sendo considerados imóveis sem matrícula no fólio registral, o que nos leva à conclusão de que a existência de imóveis que foram dados títulos de aforamento e não foram registrados antes do Código Civil de 2002 (e agora não são passíveis mais de registro);

Aprofundando o tema um pouco mais, com essa realidade vivida por vários Municípios, muitas pessoas possuem um título de aforamento sem o devido registro imobiliário, o que na prática culminou em não concretizar a existência de um direito real. É como se fosse um título prescrito, que não possibilita a abertura de matrícula para o particular e não concede também qualquer direito para o Município.

Dessa forma, com essa falta de registro imobiliário, o direito real da enfiteuse não se perfectibilizou na prática, o que significa que o imóvel alvo de título de aforamento (não registrado) não tem matrícula e poderá ser regularizado através de outros procedimentos previstos em lei, tal como o usucapião ou o procedimento de regularização fundiária, que é justamente o caso da presente demanda.

Destarte, à vista da documentação anexada, **entendo que se acham preenchidos os requisitos estabelecidos na legislação pertinente para a revogação da Lei Municipal referida nos autos e a prática dos atos administrativos subsequentes que se fizeram necessários para a regularização do terreno** em favor da requerente em processo administrativo perante a Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá.

Deixo de proceder, neste parecer, a análise pormenorizada de todas as peças que compõem o processo administrativo por entender que não cabe a esta Procuradoria Legislativa se imiscuir no mérito administrativo quanto à disposição dos bens públicos municipais.

Por fim, o quórum para deliberação da matéria é o de maioria de dois terços, conforme a previsão expressa do art. 46, inciso I, alínea “a”, da Lei Orgânica do Município, combinado com o art. 218, inciso X, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que o projeto em tela, além de não vulnerar qualquer das normas constitucionais, acha-se lavrado de adequada técnica legislativa, de legalidade e juridicidade.

Opino favoravelmente à continuidade da tramitação.

Não obstante, por entender tratar-se de matéria afeta à função social da propriedade, ocupação urbana e eventual encargo ao erário municipal, RECOMENDO o envio dos autos à Comissão de Finanças e Orçamento e à Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes, nos termos, respectivamente, do art. 52, inciso VIII, e do art. 53, inciso VIII, do Regimento Interno, para emissão de parecer quanto às suas matérias.

É nosso parecer, S M J.

Marabá, 24 de abril de 2022.

DR. DARLAN RODRIGUES PINHO

Advogado CMM

Matrícula 001825