

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 68/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 132/2023 (nº 40/2023 na origem)

Processo Legislativo nº 277/2023

Autor: Prefeito Municipal de Marabá

EMENTA: PROJETO QUE REGOVA A LEI MUNICIPAL Nº 3.405/1983 QUE CONCEDEU POR ENFITEUSE UM TERRENO URBANO DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL LOCALIZADO NA RUA D, QUADRA SUL 04, LOTE 19, KM 07, BAIRRO NOVA MARABÁ, EM FAVOR DE HILDENI ALVES DA COSTA E NILDA ROCHA DA COSTA. 1. Competência do Município para legislar sobre administração, conservação, utilização e alienação de bens integrantes do patrimônio municipal. 2. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de projetos que versem sobre administração, conversação e alienação de bens municipais. 3. Pleno atendimento dos requisitos legais dispostos no artigo 54 do Decreto Municipal nº 273/2003, necessários à regularização fundiária do imóvel. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Prefeito Municipal de Marabá, que tem por objetivo revogar a Lei Municipal nº 3.405 de 14 de abril de 1983, que concedeu, por enfiteuse, um terreno urbano do patrimônio municipal, localizado na Rua D, Quadra Sul 04, Lote 19, Km 07, Bairro Nova Marabá, Município de Marabá-PA, em favor de Hildeni Alves da Costa e Nilda Rocha da Costa.

Os autos do processo legislativo em análise encontram-se devidamente instruídos com cópia integral do processo administrativo nº 18524/2022, que tramitou perante a Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá (SDU), o qual demonstra o pleno atendimento dos requisitos previstos na legislação municipal para se realizar a revogação da Lei que concedeu a enfiteuse, bem como para a efetivação dos atos administrativos subsequentes necessários à regularização fundiária do terreno em nome do atual possuidor.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 277/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Como se sabe, a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 132/2023 (nº 40/2023 na origem), se insere, efetivamente, na definição de interesse local, na medida em que versa sobre a disposição de bem público pertencente ao patrimônio do Município de Marabá (terreno urbano do patrimônio municipal, localizado na Rua D, Quadra Sul 04, Lote 19, Km 07, Bairro Nova Marabá,

Munício de Marabá-PA), revogando a Lei Municipal que outrora concedeu referido imóvel por enfiteuse aos senhores Hildeni Alves da Costa e Nilda Rocha da Costa, para fins de legitimação de posse e regularização fundiária do imóvel em favor da atual possuidora do bem, qual seja, a Sra. Kenia Monteiro de Freitas.

Com efeito, ao Município compete a administração, utilização e alienação de seus próprios bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para sua auto-organização e para cuidar de tudo que é do seu interesse local (artigos 18, *caput*, e 30, inciso I, da CF/88).

A respeito da competência dos Municípios para realizar a administração e a disposição dos seus próprios bens, é pertinente se fazer menção à doutrina de Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser compreendido pelo conceito de administração dos bens públicos municipais. Veja-se:

*“(...) No conceito de administração de bens compreende-se normalmente o poder de utilização e conservação das coisas administradas, **diversamente da ideia de propriedade, que contém, além desses, o poder de oneração e de disponibilidade e a faculdade de aquisição.** Daí por que os atos triviais de administração – ou seja, de utilização e conservação do patrimônio do Município – independem de autorização especial, **ao passo que os de alienação, oneração e aquisição de bens imóveis exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato requisito.** Em sentido estrito, a administração dos bens municipais compreende unicamente sua utilização e sua conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa (...) O administrador do Município – o prefeito – tem, portanto, o poder de utilização e o dever de conservação dos bens municipais. Daí por que, para utilizá-los e conservá-los segundo sua normal destinação, não precisa de autorização especial da Câmara, **mas para mudar a destinação, aliená-los ou destruí-los dependerá de lei autorizativa. Todo bem público municipal fica sujeito ao regime administrativo pertinente a seu uso, conservação ou alienação.** Embora utilizados coletivamente pelo povo ou individualmente por alguns usuários, cabe sempre ao Município a administração e a proteção de seus bens (...).*

Verifica-se, dessa forma, que os Municípios possuem ampla autonomia e competência para legislar sobre a **administração, utilização, conservação e alienação** dos bens integrantes do patrimônio público municipal.

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 265-267).

Registre-se ainda que **alienação** é toda forma de transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, doação, dação em pagamento, permuta, investidura, **legitimação de posse** ou **legitimação fundiária**.

No caso em apreço, o Projeto de Lei em análise tem por principal finalidade promover o cancelamento da enfiteuse anteriormente concedida, para fins de legitimação de posse do imóvel em favor da particular que já ocupa o terreno urbano durante muitos anos, utilizando-o para fins de sua moradia.

Portanto, não há dúvidas de que o Município possui competência para realizar a legitimação de posse para fins de transferência do domínio de bens pertencentes ao patrimônio municipal em favor de particular que o ocupa há longos períodos, na forma administrativa estabelecida na legislação municipal pertinente.

No âmbito do Município de Marabá o procedimento de cancelamento de enfiteuse e respectiva legitimação de posse e fundiária em favor dos particulares atualmente possuidores dos imóveis pertencentes ao patrimônio municipal, está previsto no Decreto Municipal Regulamentar nº 273/2003 (Regimento Interno da SDU).

Por fim, vale ainda destacar que, a Lei Orgânica Municipal estabelece competir ao Município de Marabá prover tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar, bem como dispor sobre a administração, utilização e **alienação** dos bens públicos municipais, senão vejamos:

Art. 9º. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X – dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais; (grifos nossos).

Vislumbra-se, portanto, que, o Projeto de Lei em análise versa sobre matérias que inserem na competência legislativa municipal, em conformidade com as disposições do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e artigo 9º, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 132/2023.

No caso ora submetido à apreciação, o Projeto de Lei foi proposto pelo Prefeito Municipal, e tem por objetivo revogar a Lei Municipal nº 3.405 de 14 de abril de 1983, que concedeu, por enfiteuse, um terreno urbano do patrimônio municipal, localizado na Rua D, Quadra Sul 04, Lote 19, Km 07, Bairro Nova Marabá, Município de Marabá-PA, em favor de Hildeni Alves da Costa e Nilda Rocha da Costa, para fins de regularização fundiária do imóvel em favor da particular que atualmente o ocupa, qual seja, a Sra. Kenia Monteiro de Freitas.

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, inciso II, da CF/88, as quais, por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos², aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

No que se refere à matéria objeto do processo legislativo em análise, não há dúvidas de que cabe unicamente ao Prefeito Municipal, na qualidade de gestor do Município, a competência para legislar sobre administração, conservação, utilização e alienação dos bens públicos pertencentes ao patrimônio municipal.

Neste mesmo sentido, é o que prescreve os artigos 41 e 66, inciso XV, da Lei Orgânica do Município de Marabá. Confira-se abaixo:

² ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

Lei Orgânica Municipal

Art. 41. **Cabe ao Prefeito a administração do patrimônio municipal**, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados em seus serviços.

Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
(...)

XV – providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação na forma da Lei; (grifos nossos).

Por seu turno, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá define o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, conferindo ao Prefeito Municipal a competência para a iniciativa de Projetos de Lei Ordinária, senão vejamos:

Art. 168. A iniciativa de projetos compete:
(...)

II – Os de lei ordinária:

a) ao Prefeito Municipal; (grifos nossos).

Verifica-se, portanto, estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise, vez que observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para propor Projetos de Leis que versem sobre a administração e alienação dos bens integrantes do patrimônio municipal.

2.3 DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO CANCELAMENTO DO TÍTULO DE ENFITEUSE PREVISTOS NO DECRETO REGULAMENTAR MUNICIPAL Nº 273/2003 (REGIMENTO INTERNO DA SDU).

Como dito anteriormente, os requisitos para o cancelamento de título de enfiteuse e revogação de Lei de aforamento estão previstos no Decreto Regulamentar nº 273/2003 do Município de Marabá, que aprovou o Regimento Interno da SDU, nos seguintes termos:

Art. 54. O cancelamento de Título de Enfiteuse e a revogação de Lei de Aforamento dar-se-ão mediante a abertura de processo administrativo de Cancelamento de Título de Enfiteuse ou de Revogação de Lei de Aforamento, mediante protocolização, pelo interessado, de requerimento devidamente instruído com a documentação legitimadora do pedido.

Do compulsar dos autos, verifico que este foi instruído com cópia integral do processo administrativo que tramitou perante a SDU, contendo parecer jurídico favorável do Assessor Jurídico daquela Autarquia Municipal e respectivo

encaminhamento do processo administrativo à Procuradoria Geral do Município para confecção do projeto de lei, o qual é ora apreciado, tudo em conformidade com o artigo 56, inciso VI, do Regimento Interno da SDU. Veja-se:

Art. 56. Os processos de cancelamento de Título de Enfiteuse ou de Revogação de Lei de Aforamento obedecerão ao seguinte procedimento:

(...)

VI – Encaminhamento de todo o processo administrativo à Procuradoria Geral do Município para confecção do respectivo projeto de lei e posterior encaminhamento à Câmara Municipal para apreciação e aprovação;

À vista da documentação anexada e do disposto nos artigos 54 a 56 do referido Regimento interno da SDU (Decreto Municipal nº 273/2003), entendo que se encontram preenchidos os requisitos estabelecidos na legislação pertinente para a revogação da Lei Municipal referida nos autos e para a prática dos atos administrativos subsequentes que se fizeram necessários para a regularização do terreno em favor da particular requerente em processo administrativo em tramitação junto à Superintendência de Desenvolvimento Urbano de Marabá (SDU).

Deixo de proceder, neste parecer, à análise pormenorizada de cada uma das peças que compõem o processo administrativo nº 18524/2022 – SDU, por entender que não cabe ao Departamento Jurídico da Câmara Municipal de Marabá se imiscuir no mérito administrativo quanto à administração e alienação dos bens públicos pertencentes ao patrimônio municipal.

2.4 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Com efeito, não obstante seja juridicamente impossível a usucapião de bens públicos, é plenamente possível que o Poder Público reconheça a conveniência de legitimar determinadas ocupações, convertendo-as em propriedade em favor dos ocupantes que atendam às condições estabelecidas na legislação da entidade legitimante.

Essa providência harmoniza-se com o preceito constitucional que prevê o necessário cumprimento da função social da propriedade, e resolve as tão frequentes

tensões resultantes da indefinição da ocupação, por particulares, de terras devolutas e de áreas públicas não utilizadas pela Administração Pública.

Neste sentido, é o que preconiza o artigo 170, inciso III, da CF/88. Confira-se:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Além disso, a Lei Federal nº 17.465/2017 (Lei do REURB), em cumprimento aos ditames constitucionais que determinam o cumprimento da função social da propriedade, estabeleceu normas gerais a serem seguidas por todos os entes federativos na realização de procedimentos de legitimação de posse e de regularização fundiária urbana, garantindo a referida legitimação aos particulares cadastrados que não sejam proprietários, foreiros ou concessionários de outro imóvel e que não tenham sido beneficiados por instrumento similar.

Diante do exposto, verifica-se existir amparo constitucional e legal para que o Município legisle sobre o assunto versado no Projeto de Lei em análise, não havendo que se falar em inconstitucionalidade material ou em ilegalidade da proposta legislativa.

2.5 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do presente Projeto de Lei, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.6 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Por se tratar de matéria que afetará a receita do Município (perda do laudêmio), bem como por dispor sobre alienação de bem imóvel pertencente ao patrimônio municipal, antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do artigo 52, inciso VIII, do Regimento Interno da CMM, bem como da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes, conforme determina o artigo 53, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.7 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal, nos termos do artigo 218, inciso X, do Regimento Interno da CMM.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se** à **Comissão de Justiça, Legislação e**

Redação a emissão de **parecer favorável** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Finanças e Orçamento**, conforme determina o artigo 52, inciso VIII, do Regimento Interno da CMM, bem como à **Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes**, conforme determina o artigo 53, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável de dois terços dos membros da Câmara Municipal, nos termos do artigo 218, inciso X**, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 14 de novembro de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A