



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA
- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
Procuradoria Jurídica

Ref.: Projeto de lei 078/2020: Dispõe sobre alterações da lei municipal nº 1.241 de 22 de setembro de 2015, e dá outras providências.

PARECER

RECEBIDO EM

23/09/2020

[Assinatura]

Em atendimento à solicitação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, passo a analisar, juridicamente os aspectos constitucionais e legais do projeto de lei nº 71/2020.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Poder Executivo, qual visa alterar o artigo 3º da lei municipal nº 1.241 de 22 de setembro de 2015, qual visa alterar disposições sobre cessão de direitos possessórios, bem como alienação de bens imóveis públicos abrangidos pelo Programa de Moradia Social.

1. DA NOVA REDAÇÃO

Inicialmente, analisaremos a nova redação pretendida pelo projeto de lei:

"Art. 1º Fica alterado o parágrafo 4º, do art. 3º da Lei nº 1.241, de 22 de setembro de 2015, que passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 3º

§4º Nos casos previstos no inciso III, do artigo 3º considera-se moradia social o imóvel construído, sendo alienado pelo benfeitor residente pelo valor do terreno, nos termos da alínea "f", do artigo 17, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, alterada pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994; podendo, ainda, se for o caso, ser o

1



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

terreno transferido ao benfeitor através de cessão de direitos possessórios. "(negritos nossos)"

Para melhor compreensão, transcreverei o mencionado inciso III, do artigo 3º:

Art.3- A Comissão do Programa de Moradia Social cadastrará os imóveis destinados ao Programa, ou valer-se-á de cadastro municipal, nas seguintes condições:

III- lotes do patrimônio municipal ocupados com residências familiares;

Vejamos, pelo sentido literal do texto, na primeira parte do parágrafo da nova redação que pretende se dar, depreende-se que a alienação se dá PELO benfeitor, no entanto, em se tratando de lotes do patrimônio municipal, acreditamos que o propósito do projeto seria a alienação AO benfeitor residente, ou seja, transferir a propriedade do patrimônio público ao particular que haja realizado benfeitorias.

Desconsiderando o possível equívoco de ordem redacional, a hipótese prevista na primeira parte do parágrafo não possui demais irregularidades.

Passando para a análise da segunda parte do parágrafo, é prevista a possibilidade da transferência do terreno, ou seja, a alienação do imóvel público, por meio da cessão de direitos possessórios, cuja operação é juridicamente impossível diante das razões apresentadas nos tópicos a seguir.

2. DA CESSÃO DE DIREITOS POSSESSÓRIOS

Inicialmente, buscaremos a definição de posse dada pelo Código Civil:

Art. 1.196. Considera-se possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

Assim, a posse é uma situação de fato, cujo sujeito, apesar de não ter a propriedade sobre o bem, exerce sobre ele poderes ostensivos, conservando-o ou defendendo-o.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Os efeitos da posse são diversos, atribuindo ao possuidor o direito de se utilizar de ações possessórias, ou até mesmo, atendidos os requisitos legais, de utilizar-se do instituto da usucapião para adquirir a propriedade de forma originária.

Nos atendo ao projeto de lei em questão, verifica-se que não há possibilidade de se ter a cessão de um direito possessório de um bem público a um particular, porque não é possível que um particular exerça a posse em um bem público, sendo mero detentor. Neste sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE MANUTENÇÃO DE POSSE BEM PÚBLICO. MERA DETENÇÃO. INVIABILIDADE DA PROTEÇÃO POSSESSÓRIA. PRECEDENTES. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a ocupação de bem público configura ato de mera detenção decorrente da tolerância ou permissão do Poder Público, o que inviabiliza a proteção possessória contra o ente estatal. 2. Agravo regimental não provido. (STJ – AgRg no Resp: 1129480 GO 2009/0051903-3, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 21/06/2012, T3 – TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: Dje 28/06/2012).

No âmbito do direito privado, o instituto da Cessão de direitos possessórios é comumente utilizado para que particulares possam somar o tempo de posses anteriores, para alcançar o requisito temporal de acordo com a modalidade de usucapião pretendida, uso este impossível para bens públicos, tendo em vista a sua imprescritibilidade.

Importante pontuar também que atos que envolvam direitos possessórios não são passíveis de matrícula ou registro no Registro de Imóveis.

3. DA ALIENAÇÃO DE BENS PÚBLICOS

Esclarecido o instituto da concessão de direitos possessórios, passo a apresentar as razões da impossibilidade de transferência do terreno público pela cessão de direitos possessórios.

A alienação de bens imóveis públicos é disciplinada pela lei federal nº 8.666/93, em seu artigo 17, inciso I, vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais;

Nota-se assim, que a hipótese de transferência, ou seja, a alienação de bem imóvel público por cessão de direitos possessórios não encontra respaldo em nenhuma hipótese elencada pelo referido diploma.

As hipóteses elencadas no artigo transcrito tem trâmites e peculiaridades próprias, e todos estão sujeitos à registro imobiliário, diferentemente do que



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

Procuradoria Jurídica

se pretende com o texto da propositura em análise, uma vez que a cessão de direitos possessórios não se sujeita a tal registro, podendo causar grave insegurança jurídica.

O próprio Código Civil prevê em seus artigos 1.225 e 1.227, que a transferência de direitos reais, inclusive a propriedade do bem, apenas se adquire com o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis.

4. DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL

Esclarecidos os conceitos iniciais, conclui-se que o projeto de lei busca legislar sobre direito de propriedade, bens públicos, e direitos possessórios, ou seja, sobre direito civil, e de forma a inovar e contrariar as já existentes no âmbito federal.

Desta forma, além de se revelar-se ilegal por contrariar o Código Civil e a Lei Federal nº 8.666/93, viola também a Constituição Federal diante da previsão contida em seu inciso I, do art. 22 qual prevê a competência privativa da União para legislar sobre direito civil.

5. CONCLUSÃO

Pelas razões supramencionadas, o meu parecer é no sentido da **inconstitucionalidade e ilegalidade do projeto de lei 78/2020, por vício de incompetência legislativa municipal e por infringência ao Código Civil Brasileiro e à Lei Federal 8.666/93.**

Este é o parecer, smj.

Ilha Comprida, 22 de setembro de 2020

Camila N. Ueti
Procuradora Jurídica
OAB/SP 360.688