

**Parecer n.º 110/99****Assunto: Legitimização de posse de imóveis urbanos.**

Consulta: O Presidente da Câmara Municipal de Indianópolis consulta-nos sobre o esclarecimento da possibilidade ou não da legitimização de posse de imóveis urbanos face à posição da Comissão de Justiça e redação face ao projeto de lei n.º 88/99 e o parecer oriundo do Executivo datado de 21 de junho de 1999.

Resposta:**1 - Da situação fática.**

O Prefeito Municipal, em 24 de maio de 1999, envia ao legislativo o projeto de lei n.º 88/99 que “autoriza o reconhecimento de ocupação e regularização de imóveis que menciona e da outras providências.”

O projeto, composto de quatro artigos, na verdade, tem como conteúdo o almejo de autorização legislativa para reconhecimento de ocupação, regularização e expedição de títulos de domínio às pessoas que arrola, vinculando-as a determinado imóvel que discrimina.



Ao chegar no legislativo o projeto foi encaminhado ao subscritor deste, para análise e emissão de parecer. Elaborado o parecer datado de 4 de junho de 1999, posicionamos no sentido de que tratava-se de legitimação de posse.

Na ocasião foi sugerido acrescentar no projeto a exigência de processo administrativo, para verificação do preenchimento das condições ditadas na lei.

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação, com lastro no aludido parecer, sugeriu a prévia edição de lei local reguladora da legitimação de posse.

Contudo, a Assessoria jurídica da prefeitura emitiu o parecer datado de 21 de junho de 1999, concluindo não ser possível a recepção do instituto da legitimação de posse diante da nova ordem Constitucional, não ser competência do município tal propositura e também a impossibilidade da legitimação por não ser os imóveis rurais.

Em face das posições solicitada o conselente solicita nova análise da questão.

2 - Conteúdo Material do projeto.

Primeiramente, basta um simples perlustre no art. 1º do projeto de lei n.º 88/99, encaminhado pelo Executivo, para evidenciar que trata o mesmo da legitimação de posse de imóveis urbanos às pessoas arroladas no mesmo.

O vocábulo legitimar, derivativo do latim - legitimus - significa tornar conforme a lei. Plácido e Silva no seu clássico "Vocabulário Jurídico", afirma que "legitimar a posse é, pela atenção às formalidades que a mostram perfeita torná-la juridicamente protegida, quando a tinha em caráter precário ou somente a tinha de fato.



Diz textualmente o art. 1º a autorização legislativa ao prefeito para “(...) reconhecimento de ocupação para regularização e expedição dos títulos de domínio”. Em confirmação, ilustra a justificativa que “o presente projeto objetiva a regularização da situação fundiária existente...”

Diante deste contexto seria de inquirir: - Pode a “legitimação de posse” significar outra coisa senão o “reconhecimento de ocupação para regularização e expedição dos títulos de domínio? O conteúdo do artigo primeiro redunda em verdadeira definição de legitimação de posse.

Constitui equívoco a restrição do instituto da legitimação de posse a terras devolutas, pois pode, perfeitamente ser utilizado para a regularização de imóveis urbanos, como ocorre nos grandes municípios brasileiros. No município de São Paulo, por exemplo, a legitimação de posse de imóveis urbanos está disciplinada pela lei municipal n.º 3.859/50.

O memorável Prof. Helly Lopes Meirelles, na sua clássica obra “Direito Municipal Brasileiro”, 10º edição, 1998, atualizada por Izabel Cainargo Lopes Monteiro e Célia Mariza Pendes, define a legitimação de posse na pág. 235, assim:

“A legitimação de posse é forma excepcional de transferência do domínio de terra devoluta ou de área municipal não utilizada pela Administração, ocupada por longo tempo por particular que nela se instala, cultivando-a ou levantando edificação para seu uso. A legitimação faz-se na forma administrativa estabelecida pelo município e o título expedido é registrado no Cartório imobiliário competente para a translação da propriedade ao legitimado.”

Para a regularização urbanística o direito brasileiro consagra até mesmo a possibilidade do município expropriar terrenos particulares, por

interesse social, para repasse a particulares, visando a preservação de núcleos urbanos. (art. 2º, IV, da lei n.º 4.132, de 10 de setembro de 1962).



Se até na propriedade alheia, pode o município intervir, para solucionar problemas urbanísticos, quanto mais em imóveis de sua propriedade.

Portanto, não importa o nome que seja atribuído ao projeto, mas na verdade alveja o mesmo a legitimar a posse daqueles, listados no art. 1º, que a têm de forma precária. A viabilidade é irrefragável, desde que o projeto seja sintônico com o ordenamento jurídico pátrio.

3 - Competência do Município para legislar sobre a matéria.

A legitimação de posse de terreno urbano pertencente ao Município constitui matéria urbanística.

O Constituinte de 1988 alocou no inc. I, do art. 24 da Carta Maior, preceito institutivo de competência concorrente entre a União e o Estado para legislar sobre direito urbanístico.

Contudo, normatizou também no art. 30, inc. II, competir ao município "suplementar a legislação federal e estadual no que couber. E ainda, no inc. I, do mesmo artigo, ser da competência do município "legislar sobre assuntos de interesse local."

A interpretação dos dispositivos mencionados que a primeira vista parece conflitar, quando inoculados no seio de todo o contexto normativo magno emerge de forma sintônica. A União fica o ônus da normatização geral, aos Estados nos lides de seu território, e, aos municípios, de forma suplementar, sobre a matéria urbanística de seu peculiar interesse.

Essa interpretação encontra testificação no art. 182, na Constituição, ao reconhecer a Competência do município para normatizar sobre o plano diretor de sua política urbana.



Finalmente, no art. 30, inc. VIII da Constituição da República ficou consagrado de forma explícita, competir ao município "promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".

Verifica-se do disposto na parte final do dispositivo retro-mencionado que o planejamento e controle de ocupação do solo urbano é também atribuição do Município.

A legitimidade de posse de terrenos urbanos sem destinação específica ocupados pela população, sem sombra de dúvidas pode ser planejado e controlado por meio de legislação própria quando destinado à solução de situações pretéritas e de cunho social habitacional.

O ilustre prof. José Afonso da Silva, na sua obra "Direito Urbanístico Brasileiro", 2º edição, Malheiros, 1995, pág. 55 deixa consagrada esta posição, assim:

"Essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos macrorregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, § 1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, § 2º), o plano urbanístico estadual (plano de

Bento



Verifica-se que não há lei local que regula as condições objetivas para a aquisição do direito e o procedimento administrativo necessário à verificação de atendimento das mesmas.

Na forma posta, o projeto visa apenas favorecer pessoas pré-determinadas sem qualquer critério objetivo que garanta a inflexão dos princípios da impessoalidade e isonomia, consagrado nos arts. 5º e 37, da Constituição da República.

Normatiza em forma principiológica o art. 37 da Carta Constitucional pátria que na prática dos atos públicos deve-se observar o princípio da impessoalidade. Esse preceito veda a eleição de beneficiários de favores públicos e impõe sempre a existência de normas objetivas capaz de abarcar o interesse de todos aqueles que estão na mesma situação. O princípio traz como corolário o tratamento isonômico de todos os cidadãos, vocábulo este utilizado no seu sentido lato.

Portanto, ao eleger beneficiários com a utilização de critério subjetivo e discriminatório o projeto afronta os princípios mencionados, fazendo emergir sobre o mesmo o vício insanável da inconstitucionalidade.

Além de ferino à Carta Magna, o projeto afronta ainda o disposto no “caput” e inc. I, do art. 108, da Lei Orgânica local, que condiciona a alienação de bens imóveis à existência de interesse público devidamente justificado, prévia avaliação e concorrência pública, dispensada esta última apenas nas hipóteses de doação e permuta.

5 - Conclusões.

5.1 - O instituto da legitimação de posse em outra cuja finalidade seja legitimar a posse de bens imóveis urbanos de propriedade do município, em mãos de particulares, é plenamente viável no direito brasileiro, e, em específico no plano municipal;

5.2 - O Município detém competência para legislar sobre questões urbanísticas de interesse local;



5.3 - O projeto de lei n.º 88/99 contém vício insanável de inconstitucionalidade por afronta ao disposto nos arts. 5º e 37, da Constituição da República, e, vício de legalidade por afronta ao art. 108 da Lei Orgânica local;

5.4 - A proposta de lei para a regularização da posse, nos moldes pretendidos é viável, desde que seja instituído, legalmente, critérios objetivos para a legitimação e o respectivo procedimento administrativo averiguatório.

É o nosso parecer S.m.j

Uberlândia, 11 de agosto de 1999


LUIZ CARLOS FIGUEIRA DE MELO.