PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI N.° 2636/2026

AUTORIA: EXECUTIVO

Ementa: "Dispõe sobre a remição de foro aos imóveis foreiros do Município de Morretes, conforme especifica e dá outras providências."

Trata-se de projeto de lei ordinária de iniciativa do Sr. Prefeito Municipal, que tem por objeto dispor sobre a remição de foro aos imóveis foreiros do Município.

Em sendo a presente proposição matéria que versa sobre bens imóveis de titularidade do domínio direto do Município, é certo que o impulso inicial, ou seja, a iniciativa é de competência do Prefeito Municipal em razão da natureza da medida que envolve o resgate do foro via pagamento do laudêmio.

Já a competência do Poder Legislativo Municipal se ampara no interesse local, provendo tudo quanto diga respeito ao peculiar interesse e ao bem-comum da população do Município de Morretes. Tal competência está insculpida no *caput* do art. 14, inciso I, II, VII, VIII e XV da Lei Orgânica do Município, no inciso I do art. 17 da Constituição Estadual, e no inciso I do Art. 30 da Constituição Federal.

Da leitura da justificativa, verifica-se que a presente proposição legislativa tem por finalidade regulamentar, no âmbito do Município, a remição dos contratos de enfiteuse incidentes sobre imóveis foreiros, possibilitando aos atuais titulares do domínio útil a consolidação da propriedade plena mediante o resgate do domínio direto que ainda se encontra vinculado ao Município. Trata-se de medida que enfrenta uma realidade jurídica histórica, herdada de modelos patrimoniais ultrapassados, e que, ao longo do tempo, passou a gerar entraves burocráticos, insegurança jurídica e dificuldades nas transmissões imobiliárias, além de custos administrativos desnecessários para o Poder Público.

Para o resgate do foro, o projeto prevê o pagamento do laudêmio no percentual de 2,5 % sobre o valor do imóvel.

Faz-se necessário para a compreensão do tema tecer algumas observações sobre o instituto da enfiteuse.

Nas palavras de Orlando Gomes, in Direitos Reais, p. 263: "A enfiteuse é direito real limitado que confere a alguém, perpetuamente, os poderes inerentes ao domínio, com a obrigação de pagar ao dono da coisa uma renda anual. Denomina-se também de emprazamento, aforamento ou prazos, sendo mais conhecida entre nós, pela penúltima designação. Na enfiteuse, quem tem o

domínio do imóvel aforado se chama senhorio; quem possui imediatamente, enfiteuta ou foreiro. Costuma-se dizer que o senhorio é o titular do domínio eminente ou direto e o foreiro do domínio útil, em alusão ao processo de fragmentação da propriedade realizado no direito medieval".

Conforme Rizzardo, em sua obra Direito das Coisas, p.857: Destina-se a enfiteuse ao aproveitamento econômico de terras incultas ou dos terrenos não edificados. Por isso, não se constitui sobre glebas colonizadas ou prédios construídos, conforme regra do art. 680 do Código Civil de 1916: "Só podem ser objeto de enfiteuse terras não cultivadas ou terrenos que se destinem à edificação".

A enfiteuse possuía previsão nos arts. 678 a 693 do Código Civil anterior, Lei n.º 3.071, de 1.º de janeiro de 1916. O instituto não foi previsto pelo Código Civil de 2002, tendo sido vedada a formação de novas enfiteuses, porém àquelas já constituídas, continuam se aplicando as regras previstas no Código Civil de 1916.

Nesse sentido, dispõe o art. 2.038 do Código Civil:

> Art. 2038. 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 1º de janeiro de 1916, e leis posteriores.
>
> § 1.º 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;
> II - constituir subenfiteuse.
>
> § 2.º A enfiteuse dos terrenos de marinha e acrescidos regula-se por lei especial.

DO LAUDÊMIO

O direito de preferência ou preempção, decorre da própria natureza da enfiteuse. Sendo do senhorio direto a propriedade do bem, a ele é facultada por primeiro a opção de haver o domínio útil transmitido (característica também do instituto). Desse modo, não sendo do interesse do Município a opção de compra do domínio pleno do imóvel foreiro, isto autoriza a alienação do domínio útil a outrem. Do não exercício do direito de preferência, nasce o laudêmio.

No Código Civil de 1916, que rege a matéria, o laudêmio recebe a seguinte previsão:

"Art. 686. Sempre que se realizar a transferência do domínio útil, por venda ou dação em pagamento, o senhorio direto, que não usar da opção, terá direito de receber do alienante o laudêmio, que será de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o preço da alienação, se outro não se tiver fixado no título de aforamento."

Em PONTES DE MIRANDA, "Laudêmio é a prestação que deve o enfiteuta pela alienação do direito enfitêutico nos casos em que o senhorio poderia preferir ao adquirente".

Tratando-se de instituto civil, a competência para legislar acerca da matéria é atribuída à União, conforme prescrito na Constituição Federal, art. 22, inciso I. A lei que regula a enfiteuse é o Código Civil, atualmente Lei nº 10.406/2002. Há ainda diplomas esparsos - como o Decreto-Lei nº 9760/46 e a Lei n.º 9636/98 - mas que se referem apenas à enfiteuse de bens do domínio da União. O instituto da enfiteuse, portanto, de natureza civil, vem regulado no Código Civil. Assevera DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO: "Este instituto de antiga origem privatista, o aforamento ou enfiteuse pública, tem seus contornos básicos no Código Civil e algumas de suas peculiaridades públicas prescritas no Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946, e em outros diplomas administrativos". (In Curso de Direito Administrativo, 12ª ed., Ed. Forense, 2001, p. 343).

Assim, as normas insertas no novo Código Civil aplicam-se em todo território nacional, estendendo-se aos bens de domínio da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Aplicável, pois, ao Estado, o regramento do art. 2038 do novo Código Civil, que tem a seguinte redação: (...) Ressalte-se que legislação estadual que estiver em desacordo com as normas do novo Código Civil considera-se revogada, por incompatível com aquelas.

DO DIREITO DE RESGATE DO FORO

Com relação ao direito de resgate, previsto no art. 2.º do projeto em questão, o art. 693 do Código Civil de 1916, prevê:

Art. 693. Todos os aforamentos, inclusive os constituídos anteriormente a este Código, salvo acordo entre as partes, são resgatáveis dez anos depois de constituídos, mediante pagamento de um laudêmio, que será de dois e meio por cento sobre o valor atual da propriedade plena, e de dez pensões anuais pelo foreiro, que não poderá no seu contrato renunciar ao direito de resgate, nem contrariar as disposições imperativas deste capítulo. (Redação dada pela Lei nº 5.827, de 1972).

O art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) tratou do instituto da enfiteuse e do respectivo direito de resgate, nos seguintes termos:

> Art. 49. A lei disporá sobre o instituto da enfiteuse em imóveis urbanos, sendo facultada aos foreiros, no caso de sua extinção, a remição dos aforamentos mediante aquisição do domínio direto, na conformidade do que dispuserem os respectivos contratos.
> § 1º Quando não existir cláusula contratual, serão adotados os critérios e bases hoje vigentes na legislação especial dos imóveis da União.
> § 2º Os direitos dos atuais ocupantes inscritos ficam assegurados pela aplicação de outra modalidade de contrato.
> § 3º A enfiteuse continuará sendo aplicada aos terrenos de marinha e seus acrescidos, situados na faixa de segurança, a partir da orla marítima.
> § 4º Remido o foro, o antigo titular do domínio direto deverá, no prazo de noventa dias, sob pena de responsabilidade, confiar à guarda do registro de imóveis competente toda a documentação a ele relativa.

Para os imóveis federais, a extinção da enfiteuse foi regrada por meio do Decreto-lei n.º 9.760/1946, com a inserção do art. 103, em razão da reforma legislativa introduzida pela Lei nº 9.636/1998:

> *Art. 103. O aforamento extinguir-se-á: (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *I - por inadimplemento de cláusula contratual; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *II - por acordo entre as partes; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *III - pela remissão do foro, nas zonas onde não mais subsistam os motivos determinantes da aplicação do regime enfitêutico; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *IV - pelo abandono do imóvel, caracterizado pela ocupação, por mais de 5 (cinco) anos, sem contestação, de assentamentos informais de baixa renda, retornando o domínio útil à União; ou (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *V - por interesse público, mediante prévia indenização. (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*
> *§ 1.º Consistindo o inadimplemento de cláusula contratual no não pagamento do foro durante três anos consecutivos, ou quatro anos intercalados, é facultado ao foreiro, sem*

> *prejuízo do disposto no art. 120, revigorar o aforamento mediante as condições que lhe forem impostas. (Redação dada pela Lei nº 9.636, de 1998) § 2.º Na consolidação pela União do domínio pleno de terreno que haja concedido em aforamento, deduzir-se-á do valor do mesmo domínio a importância equivalente a 17% (dezessete por cento), correspondente ao valor do domínio direto. (Redação dada pela Lei n.º 9.636, de 1998).*

No mesmo sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

> ENFITEUSE - RESGATE - CALCULO. NÃO SE CONSIDERAM, PARA ESTABELECER O VALOR DA PROPRIEDADE PLENA, COM BASE EM QUE SE FIXA O DO LAUDEMIO, MAIS QUE O BEM SOBRE QUE ORIGINARIAMENTE SE CONSTITUIU A ENFITEUSE. EXCLUEM-SE, POIS, AS ACESSÕES QUE LHE FORAM ACRESCIDAS PELO ENFITEUTA. (RESP 16469/PR, Relator Ministro Nilson Naves, Terceira Turma, DJ 03/12/1996)

Lembrando aos Srs. Edis que em 2022 esta Câmara enfrentou a presente matéria no Projeto de Lei n.º 2321/2022 também de iniciativa do Poder Executivo, no qual o Município propôs a remissão do foro, porém naquela ocasião a proposta previa o "perdão" do foro a título gratuito, ou seja, o Município iria liberar o imóvel foreiro ao interessado, independentemente de qualquer contraprestação/ indenização ou pagamento ao Município.

Em análise ao projeto, esta procuradoria entendeu que a liberação dos imóveis foreiros sem contrapartida de pagamento aos cofres do Município representaria renúncia de receita, diante disso recomendou a tomada de providências no sentido desta Casa obter maiores informações a respeito do número de imóveis foreiros existentes, e também quais seriam os munícipes, titulares dos referidos imóveis, que manifestaram dificuldades no desembraço imobiliário. Assim, foi solicitado ao Poder Executivo a realização de buscas cartoriais a serem apresentadas a esta Casa bem como a listagem dos titulares destes imóveis. Contudo, não foi possível obter tais informações, tendo o Executivo justificado a impossibilidade da apresentação dos dados solicitados, motivo pelo qual o projeto não passou pelo crivo do Jurídico, tendo igualmente sido rejeitado em plenário e arquivado nesta Casa.

Ocorre que o presente projeto de lei, diferentemente daquele projeto anterior que tramitou em 2022, não prevê a remissão ou perdão do foro gratuitamente, mas sim prevê o pagamento do laudêmio no percentual de 2,5 % sobre o valor do imóvel conforme previsão em lei.

Dessa forma, considerando o atendimento da lei no que se refere ao pagamento do laudêmio este Jurídico manifesta-se favorável ao regular trâmite legislativo do presente projeto, porquanto não contém vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade material ou formal, estando o mesmo apto para o fim a que se propõe, podendo ser submetido a deliberação plenária.

Palácio Marumbi, Morretes, 18 de março de 2026.

DANIELE DE LIMA ALVES SANCHES
Procuradora da Câmara Municipal de Morretes
Portaria 127/2010

Recebi em 18/03/2026.

Luis Fabiano Ferreira
Portaria 003/2025