

~~AO EXPEDIENTE~~  
Em 27 ABR 2010

Veto total no 060/50



Recebido. Autue-se  
e inclua em pauta.  
Em 27 / 06/2010

1º Secretário



**GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA  
GOVERNADORIA**

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
Assembleia Legislativa

27 ABR 2010

Protocolo 015186

## Processos

MENSAGEM N° 075 , DE 23 DE ABRIL

, DE 23 DE ABRIL

DE 2010.

## **EXCELENTESSÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA:**

Com amparo no artigo 42, § 1º, da Constituição do Estado, impõe-se-me o dever de informar a Vossas Excelências, que vetei totalmente o Projeto de Lei de iniciativa dessa augusta Assembléia Legislativa, o qual “Regulariza área de terras urbanas no Estado, a seus ocupantes de boa fé, na forma que menciona”, encaminhado a este Executivo com a Mensagem nº 061/2010, de 31 de março de 2010.

Senhores Deputados, antes, de adentrarmos ao mérito do Projeto de Lei, torna-se conveniente tecermos algumas considerações sobre “Bens Públicos”. Bens públicos é o conjunto de coisas corpóreas e incorpóreas, móveis, imóveis e semoventes de que o Estado se vale para poder atingir as suas finalidades. Genericamente, é toda espécie de bens, sob o domínio do Estado. São os bens necessários à Administração Pública para o atendimento dos fins coletivos de propiciar o bem estar e a satisfação dos habitantes de seu território. São os bens do domínio público – *res quorum commercium non sit, res publicæ ou loca publica* federais, estaduais, distritais ou municipais, conforme a entidade política a que pertença ou o serviço autárquico, fundacional ou paraestatal a que se vinculem.

São todas as coisas, móveis e imóveis, direitos e ações de que sejam titulares os entes públicos, mesmo não se destinando à utilização pelo público. *Seu estudo corresponde ao direito administrativo das coisas.*

O Código Civil os reparte inicialmente em públicos e particulares, esclarecendo que são públicos os do domínio nacional, pertencentes à União, aos Estados e aos Municípios, e, por exclusão, declara que são particulares todos os outros, seja qual for à pessoa a que pertencerem.

A Constituição Federal, em seus arts. 20 e 26 enumeram os bens da União e os bens dos Estados, mencionando também as terras devolutas, aquelas que são do Estado, mas sem destinação de uso comum, uso especial, ou uso dominial.

Já a Constituição do Estado de Rondônia em seu art. 5, dispõe:

Art. 5º. Incluem-se entre os bens do Estado:

I - os que a ele pertenciam na data da promulgação desta Constituição;

II - no seu território, as águas superficiais ou subterrâneas fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obra da União;

III - as ilhas fluviais e lacustres localizadas em seu território e que não se situem na zona limítrofe com outro país e não pertencentes à União;

SECRETARIA LEGISLATIVA  
RECEBIDO  
V - outros  
27 ABR 2010  
Idaíde



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Parágrafo único. Os bens do Estado não podem ser objeto de doação, venda, aforamento ou cessão de uso, senão em virtude da lei que disciplinará o seu procedimento.”

Pelo Código Civil, os bens podem ser de uso comum do povo (*uso indistinto das pessoas, como praças, ruas, estradas etc*), de uso especial (*possuem destinação a local de prestação de serviço público*) e dominicais ou dominiais (*Estado é proprietário, como se fosse um particular*). A afetação de um bem ao uso comum é a destinação que se lhe atribui, ou por ser de sua natureza, ou por lei, ou ato administrativo, ao uso comum do povo. A desafetação ocorre quando do trespasso do bem ao uso especial, ou dominical, por meio de lei.

Segundo a destinação os bens públicos em três categorias:

I – os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II – os de uso especial, tais como os edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III – os dominiais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Todos os bens vinculados ao Poder Público por relações de domínio ou de serviço ficam sujeitos à sua administração. Daí o dizer-se que uns são bens do domínio público, e outros, bens do patrimônio administrativo.

Bens dominiais ou bens dominicais ou bens do patrimônio fiscal ou bens do patrimônio disponível são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí por que recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a Administração exerce poderes de proprietário, segundo os preceitos de direitos constitucionais e administrativos.

A administração dos bens públicos normalmente, o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente da idéia de propriedade, que contém, além desse, o poder de oneração e disponibilidade e a faculdade de aquisição. Daí por que os atos triviais de administração, ou seja, de utilização e conservação do patrimônio público, independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato respectivo.

Consta da Seção III, da CE (Das Atribuições da Assembléia Legislativa), a de legislar sobre os bens públicos, conforme se depreende abaixo:



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Art. 30. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

(.....)

VI - normas gerais sobre doação, venda, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos;

Mas para tornar válida a sua missão de legislar a Augusta Casa de Leis, terá que observar os preceitos constitucionais insculpidos nos art. 37 da Constituição Federal e Art.11 da Constituição do Estado de Rondônia, sob pena de estar legislando sob o manto da inconstitucionalidade.

Art. 11. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição.

Nesse sentido são válidas as considerações do doutrinador Celso Antônio Bandeira de Melo, expostas na obra Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade. Três elementos devem ser analisados para se concluir se determinada norma fere ou não, o princípio da isonomia é:

1º) identificar o elemento tomado como fator de desigualdade;

2º) identificar se há ou não, correlação lógica abstrata entre o fator de discriminem e a disparidade estabelecida no tratamento jurídico diversificado;

3º) checar se essa correlação lógica guarda harmonia ou não, com os interesse jurisdic平ados na Constituição Federal brasileira.

Partindo desses elementos, tem-se que as normas devem estar em harmonia com o princípio da isonomia ou da igualdade.

Com base na doutrina exposta, verifica-se que destinar bem imóvel público do Estado de Rondônia para empresa privada instalada ou não em seu território, pessoas físicas ocupantes de imóveis, cadastradas ou não, mediante justificação de posse, ainda que fixado para alguns encargos financeiros e para outros não, consiste num fato de *discriminação o que não é tolerável*.

Fazendo uso das palavras do professor Celso Antônio.

"Doação de bens públicos imóveis significa, em outras palavras, desfazimento de patrimônio público ou ainda diminuição do patrimônio do povo e para que isso guarde harmonia com os ditames da Constituição Federal deverá ser feito sob a orientação, dentre outras regras, dos princípios da isonomia ou igualdade e da impessoalidade. Inclusive essa orientação deve anteceder a aplicação de quaisquer normas gerais ou específicas, em relação a todos os temas".

Por fim, superado esse aspecto, estuda-se quanto à limitação para doações em ano eleitoral, haja vista a norma prevista no art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/1997, cujo texto legal é:



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

§ 10. No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa. (grifos nossos)

Como se vê, é proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, no período de eleições, por força da citada norma, aplicada também às eleições de *Deputados Estaduais, Deputados Federais, Senadores da República e a Governadores*, salvo nos casos de: *a) calamidade pública; b) estado de emergência; e c) programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.*

Ressalta-se que com essa norma objetiva-se coibir a negociação de votos, por meio de situações em que os candidatos beneficiem apenas seus eleitores, ou ainda que cidadãos decidam em quem votar, com base em interesses em nada coletivos.

Dessa forma, verifica que até 31 de dezembro do ano de eleição não podem ser realizadas doações de bens públicos (*móveis e imóveis*), a qualquer título, salvo nas hipóteses de exceção acima relatadas, com base no art. 73, § 10 da Lei nº 9.504/1997.

Ainda, em relação ao Projeto de Lei, temos que observar que o mesmo revoga a Lei nº 98, de 11 de abril de 1986 e a Lei nº 951, de 22 de dezembro de 2000, ainda vigente, o que pode resultar “Renúncia de Receita” e caracterizar ato de *improbidade administrativa*.

De outra sorte, assunto em questão já foram objeto de leis específicas e, nesses dispositivos legais, somente se verifica a possibilidade de regularização nos termos contidos no art. 4º, I, II, III e IV, Lei nº 98, de 11 de abril de 1986, que assim dispõe:

“Art. 4º Na regularização dessas áreas observar-se-á a situação econômica dos beneficiários com lotes, estipulando-se as seguintes condições:

.....  
IV - Empresas e/ou Pessoas Jurídicas: será cobrado o preço do mercado, à época da regularização, e a critério do Poder Executivo.”

Destarte, há que se levar em conta que o espírito do legislador ordinário, ao editar leis autorizativas para regularização de terras pertencentes ao Estado de Rondônia, aos ocupantes de boa fé, tem que fazer a chamada justiça social, consubstanciada esta, na possibilidade daqueles ocupantes que possuem baixa renda familiar, obterem do Estado, o título definitivo de propriedade do bem reivindicado, de forma absolutamente gratuita.



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

De nada adiantaria cobrar 06 (seis) salários mínimos de pessoas físicas e de isentar de pagamento os empresários informais, micro-empresários e reduzir a 50% (cinquenta por cento) o preço para as empresas individuais e/ou pessoas jurídicas.

A onerosidade da regularização fundiária autorizada pela *lei vigente*, vai depender sempre da condição social do interessado, à exceção dos terrenos ocupados *por empresas e/ou pessoas jurídicas, que a Lei de plano já estabelece que a regularização será sempre onerosa e, calculado o seu valor em preço de mercado, ou seja, em valor atual*, requisito esse que enseja a adoção de medidas inerentes a aferição do valor do terreno ocupado pelo interessado, para que este possa obter a regularização pretendida.

O Projeto submetido à análise redunda em prejuízo ao erário, uma vez que ao dispor sobre isenção e redução de valores a serem pagos pelas áreas, importa em Renúncia de Receita.

Preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 14:

“Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”

Conclui-se, que o Projeto de Lei seja vetado em sua totalidade por ser inconstitucional e pelos motivos acima expostos, com a observação de que o uso da discricionariedade pelo administrador público



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

é limitado à observância da lei e dos princípios explícitos e implícitos de Direito Administrativo, como princípios os da isonomia ou igualdade e imensoalidade, a serem observados de forma cogente pela Administração Pública, em todos os seus atos, bem como as vedações existentes na legislação eleitoral e a renúncia de receitas que poderá caracterizar improbidade administrativa.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, consequentemente, com a pronta aprovação do mencionado veto total, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

  
**JOÃO APARECIDO CAHULLA**  
Governador