



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Câmara Municipal de Pelotas

Documento Protocolado

Sob N.º 0898

Em 15/02/13

Responsável

Ofício Gabinete nº 130/2013.

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do inciso VI, do Art. 62 e parágrafo 1º, do artigo 86, da Lei Orgânica Municipal, decidi vetar totalmente por inconstitucionalidade e por ser contrário ao interesse público o Projeto de Lei nº 0157/2013 (Of. Leg. nº 0147/2013) que: "Dispõe sobre a necessidade de registro dos bens dominicais do Município de Pelotas, com o respectivo número de matrícula, para que haja a garantia legal para a prática de atos jurídicos que versem sobre os referidos bens.", pelos fundamentos que passo a expor.

A análise do Projeto de Lei em apreço demanda, em princípio, algumas considerações teórico-históricas, porquanto versa sobre matéria relativa a patrimônio público cuja formação – como se verá – provém, em boa parte, de raízes que se confundem com a trajetória do país, desde seu passado colonial.

De início, vale lembrar que a ideia de patrimônio abarca todos os direitos suscetíveis de avaliação econômica, tanto relativos a direitos reais sobre bens corpóreos (móveis e imóveis), bem assim sobre bens incorpóreos (patentes, marcas, direitos de autor, etc.), e, ainda, relativos a títulos de natureza obrigacional não necessariamente referidos a coisas.

O Projeto – e aí, já, uma primeira inadequação – não delimita a abrangência de suas disposições: se voltadas ao patrimônio imobiliário do Município de Pelotas; se referidas a todos os direitos de natureza patrimonial da municipalidade.

CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS-14-Fev-2013-11:26-000898-1/2



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Na categoria de bens públicos dominicais – sabe-se – encontram-se todos os bens que pertencem a um ente estatal, na sua simples qualidade de proprietário (ainda que a regulamentação desta condição não deflúa, tão somente, de regras civilistas, eis que submetida, também, a regras de direito administrativo): terras em geral, terrenos de marinha, terras devolutas, prédios de renda, títulos da dívida pública, produtos obtidos em manufaturas ou indústrias públicas, direitos de natureza obrigacional, e outros. Ao lado dos bens públicos dominicais, há os bens de uso comum do povo e os bens de uso especial, os primeiros abertos à utilização geral da comunidade, os últimos destinados a utilização relacionada com serviços e atividades desenvolvidos pela administração, com vistas ao interesse público.

O Projeto dá indicações de que seu escopo esteja voltado à regulamentação de bens imóveis. **Não obstante, em se tratando de texto legal, não é possível admitir inferências sobre a própria essência do que se quer normatizar. Trata-se de falha de técnica legislativa com a qual não deve o sistema jurídico conviver.**

De qualquer modo, indo-se em frente, seguindo-se na análise proposta em primeiro parágrafo destas considerações, cabe perquirir, aqui, acerca da formação histórica do patrimônio público de um município. Desde logo – por não trazer maiores dificuldades – haverão de terem-se como bens públicos, no que tange a bens móveis, todos aqueles suscetíveis de movimento próprio ou de remoção por força alheia, sem alteração de sua substância ou de sua destinação econômico-social. De tal maneira, integram o patrimônio do Município de Pelotas os bens móveis adquiridos por contratos (doação, permuta, compra e venda) ou resultantes de produção de atividades manufatureiras ou industriais desenvolvidas por órgãos públicos municipais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Já no que tange à constituição do patrimônio imobiliário do Município de Pelotas, há, sem dúvida, matéria que, para ser discernida, necessita de visualização de caráter histórico. Descartem-se, porém, de tais digressões aquelas aquisições comuns decorrentes de contratos (compra e venda, permuta, doação) e também aquelas outras provindas de transferências feitas ao município, em face de empreendimentos imobiliários a que sejam impostas obrigações consistentes na concessões de áreas ao poder público, tanto para construção de vias e de outras utilidades públicas, quanto às voltadas a garantia patrimonial relativamente à execução de obrigações por parte de investidores em negócios imobiliários ou similares.

Já, porém, para o discernimento da formação do patrimônio público que se assenta no "direito de conquista" (fonte, afinal, da legitimidade da colonização) é necessário percorrer o histórico do país e de seus entes federados.

Brevemente, importa que se recorde que as terras brasileiras, por "direito de conquista" (excluem-se, por óbvio, destas considerações discussões relacionadas à legitimidade de tal direito que os europeus historicamente arrogaram-se a si próprios, em uma determinada quadra da história), foram tidas como apropriadas pela Coroa Portuguesa, sendo, pois, públicas na origem.

Daí, na esteira do empreendimento colonial que os portugueses passaram a desenvolver, começou um processo de repasse de terras a particulares, através do instituto das sesmarias, que não formalizava, porém, verdadeiramente, a transferência da propriedade, senão que outorgava direitos de exploração de áreas a particulares, sob diversos encargos. As sesmarias não aproveitadas pelo concessionário, que

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS

GABINETE DO PREFEITO

deixasse de cumprir os encargos que lhe eram cumulados, deveriam ser devolvidas à Coroa (daí a origem da expressão terras devolutas).

Depois, através da Lei nº 601, de 1850, foram legitimadas as posses dos sesmeiros que não houvessem caído em comisso (deixar de cumprir os encargos), bem como também foram legitimadas as posses mansas e pacíficas, cultivadas ou com início de cultura, e morada habitual do posseiro, sob certos requisitos. Em consequência, por raciocínio de exclusão, públicas continuaram a ser as terras nunca repassadas ao domínio particular (impropriamente chamadas, mais adiante, de devolutas) e aquelas que, uma vez repassadas, tivessem voltado ao domínio da Coroa ou ao domínio do Império (devolutas no sentido próprio), conforme ocorrido antes ou depois da independência do Brasil. Também, é óbvio, haveriam de ser públicas aquelas terras que os entes públicos tivessem para si, inscritas devidamente em seus registros patrimoniais, como bens próprios (de uso comum, de uso especial ou dominicais, tanto faz).

Com a República, por decorrência do federalismo insculpido na primeira Constituição Republicana, as terras públicas não inscritas no patrimônio público da União – quer dizer, as devolutas – passaram ao domínio dos Estados membros, exceto as situadas na faixa de fronteira, nos territórios federais e no Distrito Federal e, ainda, as que fossem indispensáveis às fortificações militares e estradas federais. Os Estados, por consequência, seguindo ditames de suas próprias legislações, passaram a ter competência formal para promoverem transferências de terras tanto a particulares como a outros entes públicos, nos limites da legislação pertinente.

E os Municípios? Como se constituíram originalmente seus patrimônios imobiliários?



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Sabe-se que em muitos casos – especialmente nas regiões mais antigas do país – eram comuns as concessões de terras por particulares para a construção dos prédios públicos de uma freguesia (igreja, intendência, casa do conselho, etc.). Em Pelotas, houve a iniciativa da doação de terras localizadas no entorno da atual Praça Coronel Pedro Osório, para “puxar” o núcleo central para tal região, em face de controvérsias que existiam acerca da localização e consolidação territorial do novo povoamento. Ademais, houve, também, a apropriação de uma grande porção de terras devolutas pelo Município (concessão da Província?) (chamada de “Logradouro Público de Pelotas” ou “Tablada”, em evocação ao comércio de gado que ali se fazia). Consolidou-se tal aquisição através de sentença judicial passada em ação de medição e demarcação, em novembro de 1853.

Pelo que consta do Serviço do Patrimônio Imobiliário do Município, uma boa parte do patrimônio imobiliário do Município de Pelotas encontra-se matriculado no Registro de Imóveis. Há, porém, aquisições desprovidas de título de origem que podem enfrentar dificuldades de obtenção de matrícula. São casos para os quais haverá de se recorrer a “fatos imemoriais”, amplamente admitidos por todos.

De outra parte, para aprofundar a análise do Projeto de Lei nº 0157/2013, necessário que se examine o significado do registro imobiliário, dentro de nosso sistema legal.

Esclareça-se, preliminarmente, ser ele um ato jurídico de natureza causal. Encontra-se vinculado a um título translatício originário; opera a transferência da propriedade dentro das forças e sob a condição de validade formal do título transcrito. Cria, assim, uma presunção *juris tantum* de pertencer o direito sobre o bem inscrito à pessoa que tem seu nome constante no assento registral.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Em nosso sistema jurídico, sendo os direitos reais direitos absolutos, oponíveis *erga omnes*, o registro opera a publicização dos títulos translatícios e declaratórios de direitos sobre bens imóveis.

Proprietário, porém, não é só aquele que tem título de aquisição de imóvel registrado no Registro Imobiliário. A propriedade imobiliária se adquire, também, por direito sucessório, por usucapião e por acessão.

Assim, o Município de Pelotas haverá de ser, sem dúvida, proprietário de algumas frações de terra que não se encontrem registradas em seu nome e que, inclusive, possam ser de problemática transcrição no registro, por dificuldades relativas à origem. Fala-se aqui de áreas que tenham vindo ao patrimônio do Município por fatos perdidos na memória, ainda que de ocorrência plenamente reconhecida, não pairando qualquer dúvida de estarem tais glebas sob domínio da municipalidade.

Sob tais considerações, é de se verificar que o Projeto sob análise – que impõe que negócios que tenham por objeto bem público municipal (móvel e imóvel? – o texto do projeto não esclarece) só possam ser levados a efeito se o bem estiver registrado – **diminui, indevida e inadequadamente, as possibilidades de ação da administração municipal, que é prerrogativa do Poder Executivo, sem qualquer motivo relevante.**

Cuide-se, de outro lado, que o registro imobiliário, nos termos em que o Projeto o coloca, é, afinal, importante tão somente para a parte que houver negociado com o Município ou que tenha dele havido algum direito real sobre bem imóvel (móvel, também?), em face da certeza relativamente à titularidade sobre o direito negociado ou concedido, advinda da força do registro. **Assim, o Projeto, sob tal aspecto – além**

[Handwritten signature]



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

de diminuir possibilidades de ação ao Executivo Municipal e, também, ao próprio Município – não está a contemplar, como se vê, algo que seja do efetivo interesse público.

A ementa, pois, quando se refere à “garantia legal para a prática de atos jurídicos que versem sobre bens públicos”, não está visualizando o interesse do Município, senão que o do particular, como se viu.

A redação do artigo 2º do Projeto reforça a incerteza de ele referir-se tanto a bens móveis como a bens imóveis. É que a norma utiliza tanto nomenclatura própria de contratos relativos a imóveis, como nomenclatura de contratos referidos a bens móveis.

Fala em empréstimo e depósito, contratos que não se afeioam a bens imóveis. Indiferenciadamente, fala em arrendamento e comodato que não se realizam em face de bens móveis. Fala, também, em negócios possíveis de referirem-se tanto a bens móveis como imóveis.

Entretanto, onde o Projeto se faz mais passível de inadmissibilidade é quando invade competência legislativa que não é própria do Município, estabelecendo a consequência da nulidade a atos que não se conformem aos termos do que nele se contém. **Quer dizer: o projeto – sem sequer fundamentar-se no interesse público – avança na formulação de hipóteses de nulidade de negócios jurídicos, o que não se encontra na esfera legislativa própria do Município.**

Aliás, a consequência de nulidade que o Projeto impõe a certos atos jurídicos desborda inteiramente dos limites da “política de nulidades” constantes na legislação federal aplicável à espécie.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Há no Projeto, por fim, alguns erros gramaticais de expressão, em relação aos quais eventual correção que se quisesse fazer importaria na escolha de caminhos que determinariam significados diferentes e contrários entre si.

No artigo 2º, a falta de preposição necessária à regência da partícula verbal "*deverão constar*" torna o texto ininteligível. Possíveis correções influiriam decisivamente no sentido da regra, como se vê abaixo:

(a) se "*os projetos de lei e as leis que versarem...*" for o sujeito da frase, então tais "*projetos de leis e as leis que versarem... deverão constar **nas** matrículas dos registros dos bens pertinentes...*";

(b) se "*as matrículas dos registros dos bens pertinentes*" for o sujeito da frase, então tais "*matrículas dos registros deverão constar **nos** (ou **dos**) projetos de lei*", o que importaria que o texto ficasse com tal redação: "*Dos projetos de lei e das leis, que versarem sobre os atos supracitados, deverão constar as matrículas dos registros dos bens pertinentes, objeto dos respectivos atos jurídicos*".

Qual das hipóteses corresponde à vontade do legislador? Note-se a absoluta divergência entre elas, no que importa ao mandamento que a regra pretende impor.

Em face do exposto, decido vetar o presente projeto, por entendê-lo contrário ao interesse público, por ser inconstitucional – na medida em que imite o Município em órbita legislativa para a qual não tem competência – por não expressar com a mínima clareza seu objeto, contendo, também, regras ininteligíveis.

pel

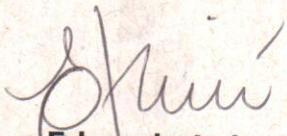


PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS
GABINETE DO PREFEITO

Faço-o com base nos artigos 1º, 4º, 62, IV, XI e XIII, e 86, parágrafo 1º, da Lei Orgânica do Município de Pelotas, e nos artigos 2º, 61, parágrafo 1º, b, da Constituição Federal.

Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar totalmente o Projeto de Lei sob o protocolo de nº 0157/2013, as quais submeto à elevada apreciação dos Senhores Vereadores.

Gabinete do Prefeito de Pelotas, em 14 de fevereiro de 2013.


Eduardo Leite
Prefeito Municipal

Exmo. Sr.

Ademar Fernandes de Ornel

DD. Presidente da Câmara Municipal

Pelotas- RS