



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

PROCESSO N.º 70080076748 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA- UNIÃO GAÚCHA

REQUERIDOS: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR GLÊNIO JOSÉ
WASSERSTEIN HEKMAN**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 28 da Lei Estadual n.º 15.144, de 05 de abril de 2018. Desvincula o acervo patrimonial imobiliário do IPERGS do FAS/RS, transferindo-o ao Estado do Rio Grande do Sul, para aproveitamento do ente estadual. 1. Preliminar: Norma de efeitos concretos, insuscetível de controle concentrado de constitucionalidade. Impossibilidade jurídica do pedido. Precedentes. 2. Mérito: 2.1. Dispositivo legal que, ao contrário do argumentado na inicial, trata do tema “organização e funcionamento da Administração Pública” e não do tópico “finanças públicas”. Embora não seja



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

necessária a edição de lei complementar para tratar do assunto, observa-se que a norma em que está previsto o artigo de lei vergastado foi aprovada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa, de modo que, sob qualquer ângulo, a alegação de inconstitucionalidade por inobservância de quórum qualificado não merece acolhimento. 2.2. Aventada expropriação de bens do IPERGS sem prévia indenização. Descabimento. A existência de entidades autárquicas, assim como, por conseguinte, as disposições acerca dos respectivos patrimônios, estão sujeitas ao juízo discricionário do Chefe do Poder Executivo, desde que preenchidos os requisitos do artigo 22, inciso I, da Constituição Estadual, fato constatado, na espécie. PARECER PELO NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO OU, ACASO ULTRAPASSADA A PREFACIAL, PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO FORMULADO NA PEÇA EXORDIAL.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **UNIÃO GAÚCHA EM DEFESA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E PÚBLICA** contra o **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** e a **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando o reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 28 da **Lei Estadual n.º 15.144, de 05**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de abril de 2018¹, do Estado do Rio Grande do Sul e, por arrastamento, das Resoluções de 16/10/2018, que *autoriza a contratação de permuta por área construída para viabilizar a construção do Presídio de Sapucaia do Sul* e de 19/10/2018, que *autoriza a venda direta de imóveis do acervo imobiliário do IPERGS transferidos ao Estado do Rio Grande do Sul, dispensada a licitação com fundamento no art. 17, I, "e" da Lei 8.666/93*, ambas do Comitê Gestor de Ativos, assim como dos demais atos do Governo praticados com base nos dispositivos impugnados, por afronta aos artigos 1º e 146 da Constituição Estadual.

A entidade proponente, em prefacial de mérito, apresenta considerações sobre a sua legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade. No mérito, sustenta, em síntese, que o artigo 28 da Lei Estadual n.º 15.144/2018, ao permitir a desvinculação de imóveis do patrimônio do Fundo de Assistência à Saúde- FAS/RS, transferindo-os para o Estado e possibilitando a alienação desses ativos, dispôs sobre finanças estaduais, residindo, nesse ponto, uma das teses da inconstitucionalidade do dispositivo, porquanto tal matéria somente poderia ser tratada por lei complementar, conforme previsão do artigo 146 da Constituição Estadual. Aduz que a desvinculação, transferência e alienação legalmente autorizadas, com base em vaga promessa de o Estado cobrir eventuais insuficiências do IPE-Saúde

¹ Que dispõe sobre a criação do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde – e dá outras providências



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

até o valor dos imóveis, consubstanciam-se em verdadeira expropriação sem indenização, afrontando, por isso, o artigo 1º da Constituição Estadual. Afirma que as Resoluções do Comitê Gestor de Ativos derivadas do dispositivo de lei inquinado de inconstitucionalidade, por consequência, também se encontram em desconformidade com a Constituição Estadual. Requer a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação, com a retirada dos atos normativos impugnados do mundo jurídico (fls. 5/43 e documentos das fls. 44/1135).

Restou indeferido o pedido liminar (fls. 1145/1149), decisão contra a qual foi interposto recurso de agravo² (fl. 1156).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, em suas informações, argumentou que a matéria regulada pelo dispositivo legal impugnado, ao contrário do sustentado na peça vestibular, trata da organização administrativa do Estado, assunto sobre o qual cabe ao Chefe do Poder Executivo tratar. Aduziu que as disposições sobre patrimônio decorrem da possibilidade de disposição ampla acerca das autarquias, inclusive no que tange à extinção dessas entidades. Afirmou inexistir prejuízo ao IPE-Saúde e aos seus usuários decorrente do dispositivo legal impugnado. Relatou que o patrimônio imobiliário que estava atrelado a FAS/RS

² Pendente de julgamento no dia 19/03/2019, consoante pesquisa no Sistema Themis.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

vinha sofrendo diversos problemas em razão da sua má administração, o que justificou a modernização de sua gestão. Refutou a tese apresentada pelo proponente no sentido de que as medidas legais consubstanciar-se-iam em expropriação, discorrendo sobre a estreita vinculação entre Estado e suas autarquias. Postulou a improcedência da ação (fls. 1173/1187).

A Procuradoria-Geral do Estado, devidamente citada (fl. 1159), ofereceu a defesa da norma, reforçando os argumentos deduzidos pelo Governador do Estado (fls. 1190/1206).

É o breve relatório.

2. O proponente volve-se contra o artigo 28 Lei Estadual n.º 15.144, de 05 de abril de 2018³, assim grafada:

Art. 28. O acervo patrimonial imobiliário do IPERGS fica desvinculado do FAS/RS e é transferido ao Estado do Rio Grande do Sul, para fins de aproveitamento e gestão do ente estadual, inclusive no âmbito da Lei n.º 14.954, de 30 de novembro de 2016.

§ 1º Para a continuidade dos serviços prestados na área de previdência e saúde dos servidores públicos, fica excepcionado da transferência prevista no “caput” deste artigo o imóvel constante das matrículas n.º 34.692 e n.º 34.693 – prédio-sede, teatro e gráfica, localizado na Av. Borges de Medeiros, n.º 1.945, Porto Alegre, que passa a integrar o patrimônio do IPERGS e do IPE Saúde, em regime

³ E contra resoluções que detalharam e concretizaram no plano infralegal referido dispositivo.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

condominial, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para cada Autarquia.

§ 2º A fração ideal do imóvel mencionado no § 1.º deste artigo, de propriedade do IPE Saúde, permanece vinculada ao FAS/RS.

§ 3º O Estado do Rio Grande do Sul deverá cobrir eventuais insuficiências financeiras do FAS/RS até o limite do valor dos imóveis transferidos na forma do “caput” deste artigo.

3. Inicialmente, impende a análise das questões prefaciais que se apresentam.

Efetivamente, analisados os autos, observa-se que a entidade proponente, antecipando-se a eventuais alegações das autoridades responsáveis pela edição do ato normativo, tece considerações acerca da legitimidade para o ajuizamento da presente ação direta de inconstitucionalidade e da pertinência temática no caso em análise.

Prossegue-se, assim, ao exame das prefaciais apresentadas pela proponente.

3.1. A parte autora sustenta sua legitimidade ativa, ao argumento de que congrega 25 entidades representativas de servidores do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objetivo e finalidade atuar em defesa da manutenção e efetividade de um sistema de previdência social de natureza pública, assertivas essas



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

que vêm devidamente comprovadas pelo seu Estatuto, que se encontra acostado aos autos.

A Constituição Estadual, em seu artigo 95, § 1º, incisos I a X, dispõe o seguinte:

§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:

I - o Governador do Estado;

II - a Mesa da Assembléia Legislativa;

III - o Procurador-Geral de Justiça;

IV - o Defensor Público-Geral do Estado;

V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;

VI - partido político com representação na Assembléia Legislativa;

VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;

VIII - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas;

IX - o Prefeito Municipal;

X - a Mesa da Câmara Municipal.

Parece inegável – sem adentrar no polêmico conceito de *entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual* para fins de legitimidade para a propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, que é motivo de divergências na doutrina e na jurisprudência –, o caráter de **entidade de defesa dos direitos humanos** da proponente, vez que tem por escopo, especificamente, a manutenção e efetividade de um sistema de **previdência social** de natureza pública, **reconhecido direito social fundamental**, que se



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

enquadra no rol dos direitos fundamentais de segunda dimensão, positivado tanto na Declaração Universal dos Direitos Humanos⁴ quanto na Constituição Federal⁵.

Sobre o tema, é lapidar a lição de Paulo Bonavides, para quem os direitos fundamentais de segunda dimensão *são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas do Estado social, depois que germinaram por ora de ideologia e da reflexão antiliberal*⁶.

A jurisprudência, como não poderia deixar de ser, é pacífica em reconhecer o caráter fundamental do direito à previdência social, cabendo, a título ilustrativo, mencionar os seguintes precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça:

⁴ Declaração Universal dos Direitos humanos:
Artigo 25

1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem **direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade.** (...)

⁵ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 564.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. (...) (RE 626.489, rel. min. Roberto Barroso, julgamento em 16-10-2013, Plenário, DJE de 23-9-2014, com repercussão geral.)

Processual civil e previdenciário. Agravo regimental no recurso especial. Benefício assistencial. Prescrição do fundo de direito. Não ocorrência. Agravo regimental não provido. 1. A controvérsia debatida nos autos é relativa à prescrição da pretensão ao recebimento de benefício assistencial. 2. Os benefícios previdenciários estão ligados ao próprio direito à vida digna e são direitos sociais que compõem o quadro dos direitos fundamentais. 3. A pretensão ao benefício previdenciário em si não prescreve, mas tão somente as prestações não reclamadas em certo tempo, que vão prescrevendo uma a uma, em virtude da inércia do beneficiário. 4. Com efeito, a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1.349.296/CE, assentou entendimento, quanto ao benefício assistencial, de que a prescrição atinge apenas as prestações vencidas ou quaisquer restituições ou diferenças devidas pela previdência social, mas não o fundo de direito. 5. Agravo regimental não provido. (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ AgRg no REsp 1.376.033/PB/ Relator: Ministro Mauro Campbell Marques/ Julgado em 03.04.2014/ Publicado no DJe em 09.04.2014)

É de se consignar, ademais, que o **âmbito estadual** da proponente está suficientemente evidenciado, já que engloba diversas entidades de servidores públicos estaduais.

Dessa forma, é estreme de dúvida, no caso, a legitimidade ativa da autora, estando, também, demonstrada a pertinência temática, uma vez que a presente ação direta de inconstitucionalidade questiona dispositivo estadual apto a causar



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

reflexos no patrimônio do IPERGS e, ao menos em tese, consequentemente, na previdência social dos servidores do Estado.

Aliás, é de referir que a ADIN n.º 70051297778, julgada por essa Corte de Justiça⁷, fora proposta pela União Gaúcha em Defesa da Previdência Social e Pública – exatamente a ora proponente –, sem que tenha sido questionada sua legitimidade ativa.

3.2. Há, ainda, outro aspecto que demanda exame em sede de prefacial de mérito.

Sucedo que, do conteúdo do dispositivo de lei impugnado, constata-se não ser possível sua submissão ao controle abstrato de constitucionalidade.

É que o artigo de lei em questão cinge-se a determinar a transferência do patrimônio antes pertencente a uma entidade autárquica (IPERGS) para a Administração Direta do Estado, consubstanciando-se em verdadeiro ato de efeitos concretos, sem densidade necessária à sua apreciação por meio do processo objetivo de controle normativo abstrato.

De fato, a ação direta de inconstitucionalidade configura meio de preservação da integridade da ordem jurídica, não



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

se prestando ao controle da validade jurídico-constitucional de atos concretos, destituídos de qualquer generalidade e abstração, na esteira do entendimento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal, revelado no seguinte aresto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO – JUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE QUE DEPENDE DE CONFRONTO ENTRE DIPLOMAS LEGISLATIVOS – ATO DESTITUÍDO DE NORMATIVIDADE – INSUFICIÊNCIA DE DENSIDADE NORMATIVA – AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE AGRAVO – DECISÃO QUE SE REPORTA AOS FUNDAMENTOS QUE DERAM SUPORTE AO PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DESSA TÉCNICA DE MOTIVAÇÃO – FUNDAMENTAÇÃO VÁLIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não se legitima a instauração do controle normativo abstrato, quando o juízo de constitucionalidade depende, para efeito de sua prolação, do prévio cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outras normas jurídicas infraconstitucionais editadas pelo Poder Público. A ação direta não pode ser degradada em sua condição jurídica de instrumento básico de defesa objetiva da ordem normativa inscrita na Constituição. A válida e adequada utilização desse meio processual exige que o exame “in abstracto” do ato estatal impugnado seja realizado, exclusivamente, à luz do texto constitucional. A inconstitucionalidade deve transparecer, diretamente, do próprio texto do ato estatal impugnado. A prolação desse juízo de desvalor não pode e nem deve depender, para efeito de controle normativo abstrato, da prévia análise de outras espécies jurídicas infraconstitucionais, para, somente a partir desse exame e num desdobramento exegético ulterior, efetivar-se o reconhecimento da ilegitimidade constitucional do ato questionado. Precedente: ADI 842/DF, Rel. Min. CELSO DE

⁷ Ação julgada em 7 de novembro de 2016.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

MELLO. – Crises de legalidade – que irrompem no âmbito do sistema de direito positivo – revelam-se, por sua natureza mesma, insuscetíveis de controle jurisdicional concentrado, pois a finalidade a que se acha vinculado o processo de fiscalização normativa abstrata restringe-se, tão somente, à aferição de situações configuradoras de inconstitucionalidade direta, imediata e frontal. Precedentes. – O controle concentrado de constitucionalidade somente pode incidir sobre atos do Poder Público revestidos de suficiente densidade normativa. A noção de ato normativo, para efeito de fiscalização abstrata, pressupõe, além da autonomia jurídica da deliberação estatal, a constatação de seu coeficiente de generalidade abstrata, bem assim de sua impessoalidade. Esses elementos – abstração, generalidade, autonomia e impessoalidade – qualificam-se como requisitos essenciais que conferem, ao ato estatal, a necessária aptidão para atuar, no plano do direito positivo, como norma revestida de eficácia subordinante de comportamentos estatais ou determinante de condutas individuais. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem ressaltado que atos estatais de efeitos concretos não se expõem, em sede de ação direta, à fiscalização concentrada de constitucionalidade. A ausência do necessário coeficiente de generalidade abstrata impede, desse modo, a instauração do processo objetivo de controle normativo abstrato. Precedentes. – O Supremo Tribunal Federal tem salientado, em seu magistério jurisprudencial, a propósito da motivação “per relationem”, que incorre ausência de fundamentação quando o ato decisório – o acórdão, inclusive – reporta-se, expressamente, a manifestações ou a peças processuais outras, mesmo as produzidas pelo Ministério Público, desde que, nestas, se achem expostos os motivos, de fato ou de direito, justificadores da decisão judicial proferida. Precedentes. Doutrina. O acórdão, ao fazer remissão aos fundamentos fático-jurídicos expostos no parecer do Ministério Público – e ao invocá-los como expressa razão de decidir –, ajusta-se, com plena fidelidade, à exigência jurídico-constitucional de motivação a que estão sujeitos os atos decisórios emanados do Poder Judiciário (CF, art. 93, IX). (ADI 2630 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 04-11-2014 PUBLIC 05-11-2014).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

E o Tribunal de Justiça do Estado não discrepa desse entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE EFEITOS CONCRETOS. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO, GENERALIDADE E IMPESSOALIDADE. INADMISSIBILIDADE DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. NÃO SE SUBMETE AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE A LEI Nº 6.563/2012, DO MUNICÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA, PORQUE DOTADA DE EFEITOS CONCRETOS, EDITADA COM O INTUITO DE NOMINAR O GINÁSIO POLIESPORTIVO DO BAIRRO BOM PRINCÍPIO DE SANTO ANTONIO DA PATRULHA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO, DE PLANO. DECISÃO MONOCRÁTICA (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050796812, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 14/09/2012)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO-LEGISLATIVO Nº 003/2016 DA CÂMARA MUNICIPAL. ATO DE EFEITOS CONCRETOS, INIDÔNEO AO CONTROLE PELA VIA DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO DA AÇÃO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. 1. O processo objetivo de fiscalização da constitucionalidade das normas pressupõe que o objeto questionado seja dotado de generalidade e abstração, atributos ínsitos aos atos normativos, na ausência das quais será inviável a realização do controle abstrato da Lei. 2. O Decreto Legislativo nº 003/2016, oriundo da Câmara Municipal de Gentil, limitou-se a cancelar o concurso público - cuja realização encontrava-se já designada - para provimento de cargo públicos do quadro de pessoal daquela cidade, o que evidencia o caráter concreto e específico do ato. Inidoneidade da via processual eleita para questionamento



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

judicial. 3. Extinção do feito sem julgamento do mérito que se impõe. Precedentes do STF e deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EXTINTA, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072156979, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 05/06/2017)

Logo, manifesta-se o Ministério Público pelo não conhecimento do pedido deduzido na inicial.

4. No mérito, o proponente baseia seu pleito em duas alegações: *a)* o dispositivo legal impugnado seria inconstitucional por tratar de finanças públicas, assunto afeito à lei complementar, e não ordinária, como no caso, e *b)* o ato normativo impugnado permitiria a expropriação de bens do IPERGS sem a devida indenização.

Passa-se, então, à análise de cada um dos argumentos apresentadas:

4.1. No que tange à ventilada necessidade de que a matéria seja tratada em lei complementar, constata-se que o proponente aponta como paradigma de controle o artigo 146 da Constituição Estadual, *in verbis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Art. 146. Lei complementar disporá sobre as finanças públicas estaduais, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e em lei complementar federal. V. art. 163, I, da CF.

Para demonstrar a sustentada inconstitucionalidade, a peça póstica parte da premissa de que, *nas 'finanças públicas', dentre outros elementos, estão incluídos o patrimônio imobiliário e os eventuais recursos decorrentes de sua alienação* (fl. 28). É mencionada, nessa linha, a doutrina de Carlos Valder do Nascimento, segundo a qual, *as finanças públicas, numa perspectiva operacional, podem ser definidas como as operações destinadas à obtenção, distribuição e aplicação dos recursos financeiros imprescindíveis à consecução das metas perseguidas pelo Estado na satisfação das necessidades coletivas* (fl. 29).

Contudo, em que pesem os respeitáveis argumentos deduzidos, a alegação de inconstitucionalidade não procede.

E, para se chegar a tal conclusão, basta o exercício de uma hermenêutica sistemática da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Como é cediço, as regras constitucionais demandam interpretação harmônica e sistemática, levando em linha de conta outras regras constitucionais de igual estatura, na exata medida em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

que o texto da norma não é a própria norma jurídica, mas apenas o ponto de partida da estruturação da norma, que carecerá sempre de posterior interpretação, sob risco de subverter-se o seu sentido. Ou, nas exatas palavras de Eros Grau, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal: *a Constituição não pode ser interpretada em tiras*⁸.

Sobre o assunto, é lapidar a lição de Luís Roberto Barroso⁹:

(...)O direito objetivo não é um aglomerado aleatório de disposições legais, mas um organismo jurídico, um sistema de preceitos coordenados ou subordinados, que convivem harmonicamente. A interpretação sistemática é fruto da ideia de unidade do ordenamento jurídico. Através dela, o intérprete situa o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que enlaçam as instituições e as normas jurídicas(...)

Ocorre que, a prosperar a tese do autor, haveria um alargamento do conceito de finanças públicas a tal ponto que a maioria dos atos normativos teria de ter quórum especial, já que, salvo raríssimas exceções, os temas tratados pelo legislador envolvem recursos públicos, ainda que reflexamente.

⁸ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e crítica)*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, pg. 176.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

No entanto, a análise da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em sua globalidade, indica o contrário.

Com efeito, a Carta Gaúcha, em seu artigo 53, inciso XXVII¹⁰, estabelece que a alienação de bens imóveis pertencentes ao Estado deve ser precedida de autorização da Assembleia Legislativa, sem, porém, estabelecer qualquer quórum qualificado.

Em verdade, como bem esclarecem Bruno Miragem e Aloísio Zimmer Júnior¹¹, nem mesmo é obrigatório que a autorização legislativa se dê através de lei em sentido formal:

(...)A autorização prévia para a alienação de bens imóveis é requisito formal a fim de que haja a transmissão do domínio sobre o bem, do Estado para o titular. Autorização para alienação, porém, não se confunde com desafetação. Pode ocorrer de desafetar o imóvel de uma certa finalidade pública, tornando-o bem dominical, ou mudando o seu fim, seja ele bem de uso comum ou de uso especial. Para tanto, também se exige lei. No caso da competência expressa pelo inciso XXVII, ao dispensar-se sanção, nada reclama que isso seja feito necessariamente por lei autorizativa, embora possa sê-lo. O que é exigido pela Constituição é que a autorização seja prévia, e para alienar.(...)

⁹ BARROSO, Luís Roberto. *A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 134.

¹⁰ Art. 53. *Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: (Vide Lei Complementar n.º 11.299/98)*

(...)

XXVII - autorizar previamente a alienação de bens imóveis do Estado;

¹¹ *'In' Comentários à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2011, p. 317.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Esse aspecto, por si só, é capaz de infirmar a tese do proponente. Isso porque, se acolhida a alegação da parte autora, estar-se-ia diante de uma contradição entre dois dispositivos constitucionais, ambos originários, possibilidade rechaçada pelo Supremo Tribunal Federal desde o advento da Carta Magna de 1988.

Ilustra essa posição o seguinte precedente:

*- Ação direta de inconstitucionalidade. Parágrafos 1º e 2º do artigo 45 da Constituição Federal. - A tese de que há hierarquia entre normas constitucionais originárias dando azo à declaração de inconstitucionalidade de umas em face de outras e impossível com o sistema de Constituição rígida. - Na atual Carta Magna "compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição" (artigo 102, "caput"), o que implica dizer que essa jurisdição lhe é atribuída para impedir que se desrespeite a Constituição como um todo, e não para, com relação a ela, exercer o papel de fiscal do Poder Constituinte originário, a fim de verificar se este teria, ou não, violado os princípios de direito suprapositivo que ele próprio havia incluído no texto da mesma Constituição. - Por outro lado, as cláusulas pétreas não podem ser invocadas para sustentação da tese da inconstitucionalidade de normas constitucionais inferiores em face de normas constitucionais superiores, porquanto a Constituição as prevê apenas como limites ao Poder Constituinte derivado ao rever ou ao emendar a Constituição elaborada pelo Poder Constituinte originário, e não como abrangendo normas cuja observância se impôs ao próprio Poder Constituinte originário com relação as outras que não sejam consideradas como cláusulas pétreas, e, portanto, possam ser emendadas. **Ação não conhecida por impossibilidade jurídica do pedido.** (ADI 815, Relator(a): Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/1996, DJ 10-05-1996 PP-15131 EMENT VOL-01827-02 PP-00312)*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Ademais, o escopo da norma- que *dispõe sobre a criação do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Rio Grande do Sul – IPE Saúde-*, tem nítida vinculação com o funcionamento e organização da Administração Pública, matéria que incumbe ao Chefe do Poder Executivo, consoante artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual¹²¹³.

Como se vê, o dispositivo vergastado não trata de finanças públicas. Não obstante, mesmo que assim o fosse- o que se cogita por amor ao debate-, no caso específico, não seria necessária lei complementar.

Nesse tocante, necessário, uma vez mais, observar as disposições constitucionais por uma visão ampla, como um todo harmônico entre si.

De fato, se é verdade que o artigo 146, da Constituição Estadual, cujo teor já foi anteriormente transcrito, prevê a existência de lei tratando **sobre finanças estaduais**, também é

¹² Art. 82. *Compete ao Governador, privativamente:*

(...)

VII - *dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

¹³ Adequado ressaltar que a Lei Estadual n.º 15.144/2018, em que consta o dispositivo guereado, é de iniciativa do Governador Estadual.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

inquestionável que não são todos os atos normativos que dispõem sobre assuntos correlatos que deverão ter quórum qualificado.

Tanto é assim, que o artigo 149, *caput*, incisos I a III, da Constituição Estadual, apresenta o seguinte teor:

Art. 149. A receita e a despesa públicas obedecerão às seguintes leis, de iniciativa do Poder Executivo: (Vide Lei Complementar n.º 10.336/94)

I - do plano plurianual;

II - de diretrizes orçamentárias;

III - dos orçamentos anuais.

Note-se que o artigo 149 da Constituição Estadual estabelece o arcabouço legislativo básico acerca das receitas e despesas públicas, atribuindo ao Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem dos assuntos ali explicitados, sem, no entanto, exigir maioria absoluta para aprovação das proposições legislativas.

A própria disposição topológica dos artigos constitucionais sob lupa- que, se encontram, aliás, no Capítulo II da Constituição Estadual, o qual é denominado “Das Finanças Públicas” -, fornece evidência interpretativa para se depreender o seguinte: a) cabe à lei complementar específica estabelecer as linhas mestras que devem guiar as finanças públicas, ou seja, sistematizar o tema, e b) uma vez delineadas as regras gerais, leis ordinárias, de iniciativa do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Chefe do Poder Executivo, deverão dar concretude às diretrizes previamente fixadas.

O detalhamento infraconstitucional dado ao assunto confirma essa visão.

Vejam os:

Como exemplo de normas que estabelecem regras gerais sobre finanças públicas, pode-se elencar a Lei Complementar Estadual n.º 14.836, de 14 de 2016, que *estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, cria mecanismos prudenciais de controle com objetivo de alcançar o equilíbrio financeiro das contas públicas e dá outras providências*, bem como a Lei Complementar Estadual n.º 10.336, de 27 de dezembro de 1994, que *estatuí normas para a elaboração e controle dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias, dos orçamentos anuais e dos balanços da administração direta e indireta do Estado..*

Por outro lado, as leis que- com observância das regras gerais anteriormente fixadas em Leis Complementares-, estabelecem os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, têm natureza ordinária, ainda que, inegavelmente, tratem de finanças públicas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Fixados tais aportes, e voltando ao caso concreto, observa-se que é impossível extrair do campo semântico do texto legal impugnado o intuito de fixar diretrizes gerais sobre finanças públicas, razão pela qual, mesmo caso de adotasse abstratamente como correta a hipótese apresentada pelo proponente (ou seja, de que o dispositivo versa precipuamente sobre finanças públicas), seria desnecessária a existência de quórum qualificado.

De qualquer forma, vale ressaltar que a Lei Estadual n.º 15.144/2018, na qual está inserto o dispositivo impugnado, foi aprovada pela maioria absoluta da Assembleia Legislativa¹⁴, de modo que, sob qualquer perspectiva, é inviável, nesse particular, se dar guarida à alegação de inconstitucionalidade vertida na exordial.

Superado esse ponto, passa-se à análise da outra alegação do proponente: a de que o artigo de lei objurgado permitiria a expropriação de bens, sem prévia indenização.

4.2. Antes de se adentrar especificamente nos aspectos referentes à alegada expropriação, calham, para melhor contextualização do assunto, algumas ponderações.

¹⁴ Precisamente, 31 dos 55 Deputados Estaduais, consoante consulta realizada junto ao site de Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/211/AnoProposicao/2017/Default.aspx>. Acesso realizado no dia 19.03.2018.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Pois bem.

É cediço que o Poder Público, dentro do campo de atuação administrativa, tem o poder/dever de estabelecer técnicas de otimização das atividades administrativas, sujeito apenas às limitações e princípios constitucionais e legais, sendo que um dos meios utilizados é a chamada descentralização administrativa, instrumento de ampliação, no sentido de distribuição dos poderes e atribuições para outro sujeito distinto, entidade administrativa dotada de personalidade jurídica, em contraposição ao que ocorre no fenômeno da desconcentração administrativa, onde se tem, apenas, a distribuição de competências entre órgãos sem personalidade jurídica própria, tendo efeitos meramente internos, já que a titularidade do poder e as atribuições continuam com o mesmo sujeito administrativo¹⁵.

Vale acentuar que ambos os institutos destinam-se, essencialmente, a atender às necessidades da Administração, da forma que melhor atenda ao interesse público, sendo que cabe ao ente federado avaliar a conveniência e oportunidade de descentralizar ou desconcentrar, ou não, determinada atividade, assim como rever tais medidas para otimizar as atividades administrativas.

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 95/96.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Pertinente referir, ainda, quanto a tal aspecto, a precisa observação de José dos Santos Carvalho Filho¹⁶, cujo magistério assinala:

O critério para a instituição de pessoas da Administração Indireta com vistas ao desempenho de funções descentralizadas é de ordem administrativa. Com efeito, o Estado é o exclusivo juiz da conveniência e da oportunidade em que deve ser descentralizada esta ou aquela atividade e, em consequência, criada (ou extinta) a entidade vinculada. Mas não há dúvida de que, criada essa entidade, a atividade a ser por ela exercida será descentralizada.

Sobre a discricionariedade da Administração, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁷ afirma:

Discricionariedade é a margem de 'liberdade' que remanesça ao administrador para eger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.

Para Hely Lopes Meirelles¹⁸,

Poder discricionário é o que o Direito concede à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 480.

¹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. P. 957.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 122/123.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo. (...) A faculdade discricionária distingue-se da vinculada pela maior liberdade de ação que é conferida ao administrador. Se para a prática de um ato vinculado a autoridade pública está adstrita à lei em todos os seus elementos formadores, para praticar um ato discricionário é livre, no âmbito em que a lei lhe concede essa faculdade.

Também a respeito da discricionariedade dos atos administrativos, José dos Santos Carvalho Filho¹⁹ leciona que nos atos discricionários

se defere ao agente o poder de valorar os fatores constitutivos do motivo e do objeto, apreciando a conveniência e a oportunidade da conduta. Como o sentido de mérito administrativo importa essa valoração, outra não pode ser a conclusão senão a de que tal figura só pode estar presente nos atos discricionários. Referida valoração de conveniência e oportunidade é que reflete o que modernamente se denomina se denomina de reserva do possível, ou seja, o conjunto de elementos que tornam possível esta ou aquela ação governamental e, por via de consequência, o que se revela inviável de ser executado pela Administração em certo momento e dentro de determinadas condições.

Nessa trilha, o Estado vem buscando alternativas para um melhor atendimento das necessidades da sociedade e para o cumprimento de seus compromissos constitucionais, especialmente no que se refere à prestação de serviços públicos e à inevitável minimização de custos, sem deixar de lado o atendimento das

¹⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 29ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 126.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

necessidades públicas, observados os princípios insculpidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal²⁰.

Ainda, no ponto, convém repisar que as disposições acerca da criação, manutenção, extinção e, por decorrência lógica, do patrimônio das entidades da administração indireta, está adstrita exclusivamente ao juízo de conveniência e oportunidade do administrador público.

Nesse sentido são as disposições dos parágrafos 2º, 4º e 5º do artigo 22 da Carta da Província:

Art. 22 - Dependem de lei específica, mediante aprovação por maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 2, de 30/04/92)

(...).

§ 2.º Especialmente no caso das Sociedades de Economia Mista Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. e Companhia Riograndense de Saneamento a alienação ou transferência do seu controle acionário, bem como a sua extinção, fusão, incorporação ou cisão dependerá de consulta popular, sob a forma de plebiscito. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 31, de 18/06/02)

(...).

§ 4.º A alienação, transferência do controle acionário, cisão, incorporação, fusão ou extinção da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE –, Companhia Rio-grandense de Mineração – CRM – e da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul – SULGÁS – somente poderão ser

²⁰ Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. (...).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

realizadas após manifestação favorável da população expressa em consulta plebiscitária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 71, de 23/02/16)

§ 5.º A alienação ou transferência do controle acionário, bem como a extinção, fusão, incorporação ou cisão da Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS -, dependerá de manifestação favorável da população, sob forma de plebiscito. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 47, de 16/12/04)

Veja-se que, em relação às autarquias, o legislador constitucional confia à legislação específica- cuja iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, e deve ser aprovada por maioria absoluta da Assembleia Legislativa²¹, não só a criação, mas, também, a extinção²² e fusão, incorporação ou cisão²³, de tais entidades, conferindo ampla margem discricionária para o administrador adotar as medidas políticas que entende necessária para a consecução dos fins do Estado.

Em tal contexto, a transferência do patrimônio antes vinculado ao Fundo de Assistência à Saúde- FAS/RS, para a Administração Direta, mostra-se em conformidade com o ordenamento constitucional.

²¹ Requisitos estes que, como visto alhures, foram satisfeitos.

²² Deflui logicamente que a extinção de entidade autárquica necessariamente deve dispor sobre os imóveis que a ela estavam incorporados.

²³ Qualquer desses institutos demanda prévio estabelecimento do encaminhamento do acervo patrimonial da entidade originária.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

5. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no sentido de que seja reconhecida a impossibilidade jurídica do pedido, por se tratar de normas de efeitos concretos; acaso não acolhida a prefacial, pela improcedência da ação, nos termos anteriormente alinhavados.

Porto Alegre, 20 de março de 2019.

CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

AAM/BSB/