



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

PROCESSO Nº 70080578750 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
GUARANI DAS MISSÕES E MUNICÍPIO DE GUARANI DAS
MISSÕES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR GLÊNIO JOSÉ
WASSERSTEIN HEKMAN**

MANIFESTAÇÃO FINAL

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n.º 2.365, de 08 de abril de 2009, do Município de Guarani das Missões, que ‘dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do Município de Guarani das Missões, cria o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e dá outras providências’. Doação de bens imóveis públicos mediante decreto do Poder Executivo. Inconstitucionalidade. Necessidade de prévia autorização legislativa. Precedentes doutrinários e jurisprudenciais. Inteligência dos artigos 8º, ‘caput’, 10, 19, ‘caput’, 52, inciso III, e 53, inciso XXVII, todos da Constituição Estadual. **MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral de Justiça**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n.º 2.365**, de 08 de abril de 2009, do **Município de Guarani das Missões**, que *dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do Município de Guarani das Missões, cria o Programa de Desenvolvimento Econômico e Social e dá outras providências*, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 19, *caput*, 52, inciso III, e 53, inciso XXVII, todos da Constituição Estadual (fls. 04/18 e documentos das fls. 19/60).

A peça exordial foi recebida (fls. 68/69).

O Procurador-Geral do Estado ofereceu a defesa da norma, nos termos do parágrafo 4º do artigo 95 da Constituição Estadual, pugnando pela sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio da presunção de constitucionalidade das leis (fls. 93/94).

O Prefeito Municipal de Guarani das Missões e a Câmara Municipal de Vereadores de Guarani das Missões, devidamente notificados (fls. 77, 78, 84, 85 e 86), não prestaram informações (certidões das fls. 95/96).

Vieram os autos com vista.

É o relatório.

2. O pedido vertido na petição inicial merece integral acolhida, ratificando-se, nesse passo, os fundamentos alinhavados na



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

peça inaugural.

Com efeito, a normativa objurgada, ao autorizar a doação de bens imóveis públicos mediante simples decreto do Poder Executivo, se encontra inquinada de vício de inconstitucionalidade, na medida em que a alienação de bem imóvel público¹ depende de **prévia autorização legislativa**, nos termos estatuídos no artigo 53, inciso XXVII, da Carta Estadual, aplicável aos municípios *ex vi* do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Artigo 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

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

(...)

Como ensina Hely Lopes Meirelles²:

No conceito de administração de bens compreende-se normalmente o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente da idéia de propriedade, que contém, além desses, o poder de oneração e de disponibilidade e a faculdade de aquisição.

Daí por que os atos triviais de administração – ou seja, de utilização e conservação do patrimônio do Município – independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição de bens exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato respectivo. (...)

O administrador do Município – o prefeito – tem, portanto, o poder de utilização e o dever de conservação dos bens municipais. Daí por que, para utilizá-los e conservá-los segundo sua normal destinação, não precisa de autorização especial da Câmara, mas para mudar a destinação, aliená-los ou destruí-los dependerá de lei autorizativa.

¹ A alienação abrange a dação em pagamento, a doação, a permuta, a investidura e a venda.

²MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed., Malheiros: São Paulo, 2006, p. 304.



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

Vale dizer: a doação de bens imóveis, assim como as demais modalidades de alienação de bens públicos, não pode ser realizada sem a observância dos requisitos e princípios relativos à Administração Pública, sendo que, como pontificado pelo precitado administrativista, *as formalidades administrativas para venda de bem municipal imóvel são a **autorização legislativa**, avaliação prévia e a licitação, nos termos da legislação vigente*³.

Na mesma linha, preleciona José dos Santos Carvalho Filho⁴:

A Administração pode fazer doação de bens públicos, mas tal deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público. Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial do domínio estatal. (...).

*São requisitos para a doação de bens públicos: (a) **autorização legal**; (b) avaliação prévia; e (c) interesse público justificado.*

De tal sorte, o ato normativo em relevo fere, de modo frontal e direto, a Constituição Estadual de 1989, já que possuem os municípios, em nossa organização federativa, autonomia limitada, sendo-lhes vedado o poder de elaboração legislativa, quando violados princípios e regras contidos na Constituição da Província, como ocorre no caso *sub judice*, na forma do artigo 8º, *caput*, da mesma Carta:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15 ed., Malheiros: São Paulo, 2006, p. 313.

⁴ *Manual de Direito Administrativo*, José dos Santos Carvalho Filho, 27ª ed. rev. e atual., São Paulo, Editora Atlas, 2014, fls. 1.215.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.

Não discrepa desse entendimento a legislação infraconstitucional de regência - Lei n.º 8.666/1993 (Lei das Licitações⁵) - que, em seu artigo 17, inciso I, preconiza:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

a) doação em pagamento;

b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas f, h e i;

c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei;

d) investidura;

e) venda a outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo;

f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

g) procedimentos de legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública em cuja competência legal inclua-se tal atribuição;

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

i) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Incra, onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º o art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e

(...)

⁵ Que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

§ 1º Os imóveis doados com base na alínea "b" do inciso I deste artigo, cessadas as razões que justificaram a sua doação, reverterão ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada a sua alienação pelo beneficiário.

§ 2º A Administração também poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóveis, dispensada licitação, quando o uso destinar-se:

I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - a pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, ocupação mansa e pacífica e exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009;

§ 2º-A. As hipóteses do inciso II do § 2º ficam dispensadas de autorização legislativa, porém submetem-se aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusivamente às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo da destinação e da regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessões para hipóteses de exploração não-contempladas na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas, ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; e

IV - previsão de rescisão automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade, ou necessidade pública ou interesse social.

§ 2º-B. A hipótese do inciso II do § 2º deste artigo:

I - só se aplica a imóvel situado em zona rural, não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente a sua exploração mediante atividades agropecuárias;

II - fica limitada a áreas de até quinze módulos fiscais, desde que não exceda mil e quinhentos hectares, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores a esse limite;

III - pode ser cumulada com o quantitativo de área decorrente da figura prevista na alínea g do inciso I do caput deste artigo, até o limite previsto no inciso II deste parágrafo.

IV - (VETADO)

§ 3º Entende-se por investidura, para os fins desta lei:

I - a alienação aos proprietários de imóveis lindeiros de área remanescente ou resultante de obra pública, área esta que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço nunca inferior ao da avaliação e desde que esse não ultrapasse a 50% (cinquenta por cento) do valor constante da alínea "a" do inciso II do art. 23 desta lei;

II - a alienação, aos legítimos possuidores diretos ou, na falta destes, ao Poder Público, de imóveis para fins residenciais construídos em núcleos urbanos anexos a usinas hidrelétricas, desde que considerados dispensáveis na fase de operação dessas unidades e não integrem a categoria de bens reversíveis ao final da concessão;

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado;

§ 5º Na hipótese do parágrafo anterior, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

§ 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea "b" desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão.

§ 7º (VETADO).

Dessa forma, em caráter excepcional, é possível a doação de bens públicos a particulares sem licitação, mas, em quaisquer hipóteses, a medida precisa estar subordinada à demonstração do interesse público e devem ser preenchidos requisitos específicos, dentre os quais a **prévia autorização legal**, que a legislação vergastada simplesmente suprime, demandando, para a perfectibilização do ato, unicamente a edição de decreto pelo Chefe do Poder Executivo.

Ademais, a lei municipal, ao não ensejar o crivo do Poder Legislativo - justamente para aquilatar a oportunidade e legitimidade do ato - em matéria de sua competência, conforme estatui expressamente o artigo 52, inciso III, da Constituição Estadual⁶, importa em ofensa ao preceito da harmonia e independência entre os poderes estatais⁷, malferindo, ainda, os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade⁸, padecendo, assim, de mácula material de inconstitucionalidade.

⁶ Art. 52. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:

(...)

III - normas gerais sobre a alienação, cessão, permuta, arrendamento ou aquisição de bens públicos;

(...)

⁷ Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁸ Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõe, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da



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

Nesse sentido, a doutrina de Edmir Netto de Araújo, lembrando Diógenes Gasparini⁹:

A autorização legislativa deve ser dada caso a caso, especificamente, e não por meio de lei geral, pois nessa hipótese o Legislativo estaria delegando ilegitimamente sua competência de aferir a conveniência e a oportunidade da alienação.

Na mesma trilha, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR PARA EDITÁ-LA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. INICIATIVA. DOAÇÃO DE BENS DO ESTADO. MAJORAÇÃO DO PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA ARRECADAÇÃO DO ICMS. EFICÁCIA LEGAL LIMITADA NO TEMPO. PREJUDICIALIDADE. 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1º do artigo 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. 3. Lei 219/90. Reajuste de remuneração dos cargos de confiança exercidos por servidores do Estado. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Legitimidade. Inexistência de afronta ao princípio da moralidade. Pedido improcedente. 4. Lei 220/90. Autorização legislativa para venda e doação de lotes situados em área urbana específica. Política habitacional implantada na Capital de Estado em fase de consolidação. Ausência de violação à Carta Federal. Improcedência. 5. Lei 215/90. **Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador***

publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: (...)

⁹ *Curso de Direito Administrativo*, Ed.Saraiva, 3ª Ed., 2007, pg. 1.116.



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

autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente. 6. Lei 218/90. Elevação do percentual da arrecadação do ICMS a ser repassado aos Municípios por repartição das receitas tributárias, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1995. Suspensão cautelar. Regra cuja eficácia exauriu-se pelo decurso do tempo de sua vigência. Pedido prejudicado por perda superveniente do objeto. Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90.

(ADI 425, Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 04/09/2002, DJ 19-12-2003 PP-00062 EMENT VOL-02137-01 PP-00014)

3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA a procedência da presente ação, para o fito de declarar a inconstitucionalidade do **parágrafo 1º do artigo 3º da Lei n.º 2.365**, de 08 de abril de 2009, do **Município de Guarani das Missões**, por ofensa ao disposto nos artigos 8º, *caput*, 10, 19, *caput*, 52, inciso III, e 53, inciso XXVII, todos da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 06 de maio de 2019.

MARCELO LEMOS DORNELLES,

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)