



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, no uso de suas atribuições
constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º,
inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **artigo 2º, caput, da Lei Estadual n.º 14.954**, de 30 de novembro de 2016, do **Rio Grande do Sul**, que *cria o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul*,



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

pgj@mprs.mp.br

autorizando o Poder Executivo a alienar bens imóveis próprios e de suas autarquias por meio de leilão, permuta por outros imóveis públicos ou particulares, bem como por permuta por área construída, e dá outras providências, com a redação dada pela Lei Estadual n.º 15.448, de 13 de fevereiro de 2020, pelas razões de direito a seguir expostas:

1. O dispositivo legal vergastado, inserto na Lei n.º 14.954, de 30 de novembro de 2016, do Estado do Rio Grande do Sul, que cria o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul, com a redação dada pela Lei Estadual n.º 15.448/2020, está assim redigido:

LEI Nº 14.954, DE 30 NOVEMBRO DE 2016.

Cria o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, autorizando o Poder Executivo a alienar bens imóveis próprios e de suas autarquias por meio de leilão, permuta por outros imóveis públicos ou particulares, bem como por permuta por área construída, e dá outras providências.

[...].

Art. 2.º No âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis, nos termos do disposto no inciso XXVII do art. 53 da Constituição do Estado, fica o Poder Executivo autorizado a alienar bens imóveis próprios do Estado e de suas autarquias, classificados como bens dominicais, que não estejam afetados à realização de qualquer serviço público, por meio de leilão, permuta por outros bens imóveis, permuta por área construída ou dação em pagamento. (Redação dada pela Lei n.º 15.448/20)

[...]



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

Em sua redação original, o dispositivo continha a seguinte redação:

[...]

Art. 2º No âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis, nos termos do disposto no inciso XXVII do art. 53 da Constituição do Estado, fica o Poder Executivo autorizado a alienar bens imóveis próprios do Estado e de suas autarquias classificados como bens dominiais, que não estejam afetados à realização de qualquer serviço público, por meio de leilão, permuta por outros bens imóveis ou permuta por área construída.

[...]

2. A normativa objurgada, ao autorizar genericamente a alienação e permuta de bens imóveis públicos no âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul, encontra-se 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.

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 –

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

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



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

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. [...].

Vale dizer: a venda de bens imóveis, assim como as demais modalidades de alienação de bens públicos imóveis, 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 ao tratar da doação:

*[...]. 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. [...].*

³Idem, p. 313..

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 27ed. São Paulo: Editora Atlas, 2014. p. 1215.



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

Não discrepa desse entendimento a legislação infraconstitucional de regência, ou seja, a Lei Federal n.º 8.666/1993⁵ - Lei das Licitações⁶ -, que, em sua Seção VI do Capítulo I, disciplina o procedimento das alienações, assim preconizando em seu artigo 17, inciso I:

*Seção VI
Das Alienações*

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:

[...]

Dessa forma, em caráter excepcional, é possível a alienação de bens públicos a particular 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** – entenda-se, autorização **específica** –, que a legislação vergastada

⁵ Apesar de já publicada a recente Lei de Licitações – Lei n.º 14.133/2021 –, a Lei n.º 8.666/1993, de acordo com o artigo 193, inciso II, somente será revogada após dois anos da entrada em vigor na novel normativa.

⁶ 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@mprs.mp.br

simplesmente suprime, na medida em que concede autorização genérica para a perfectibilização de atos de alienação.

Ante a extrema pertinência de suas observações, vale conferir a lição de Sérgio Ferraz, cujo magistério corretamente assinala que há necessidade de autorização legislativa específica para a alienação de imóveis públicos:

(...) a alienação de bens da Administração Pública é restrita aos chamados bens dominiais, jamais abrangendo os de uso comum, ou de uso especial, ao menos enquanto marcados pelo vínculo de afetação ao interesse público (vínculo esse que pode decorrer de disposição legal ou de ato administrativo, fontes que determinam também a natureza do ato de desafetação). É nesse sentido exato que se há de entender o conteúdo do artigo 67 do Código Civil, com o esclarecimento adicional de que sua localização no referido Código tem explicações de natureza histórica, em nada servindo para fundar impugnações à sua observância, sob color de se cuidar de matéria própria do Direito Administrativo. Por tudo isso, parece-nos criticável a afirmação daqueles que sustentam não depender a alienação de bens estaduais ou municipais de autorização legislativa (a não ser quando assim o exigisse a lei estadual ou municipal). Em primeiro lugar, o Código Civil não é simples lei federal, mas sim, lei nacional. Em segundo lugar, sendo o patrimônio público bem de todos, só à representação de todos é que se pode atribuir poder para autorizar sua alienação; daí a imprescindibilidade, em todo o território nacional, da autorização legislativa para a alienação de bens (móveis ou imóveis) da Administração Pública. e, no caso de imóveis, autorização específica, com indicação do bem e dos limites da operação. (...)

Essa mesma percepção em torno do tema é manifestada na lição de Diógenes Gasparini⁷:

⁷ GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1009.
SUBJUR N.º 193/2021



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

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. (...) Não pode, portanto, haver uma lei geral. Se assim fosse, o Legislativo estaria delegando a competência de a cada caso examinar a oportunidade e conveniência da alienação. Essa delegação é proibida pelo nosso ordenamento jurídico. Há assim que ter lei específica que disponha, a cada caso, sobre a alienação do bem público.

No caso em exame, a Lei n.º 14.954/2016 do Estado do Rio Grande do Sul, de modo geral e abstrato, concede ampla autorização ao Poder Executivo para realizar alienações de bens imóveis públicos, inviabilizando o devido controle e fiscalização por parte do Poder Legislativo, com os riscos daí decorrentes.

Note-se que o dispositivo legal vergastado, ao não ensejar o crivo do Poder Legislativo justamente para aquilatar a oportunidade e legitimidade do ato de alienação pretendido em relação a determinado bem imóvel, matéria de sua competência, conforme estatui, expressamente, o artigo 52, inciso III, da Constituição Estadual⁸, importa em ofensa ao preceito da harmonia e independência entre os poderes estatais⁹, malferindo, ainda, os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e

⁸ 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;

[...].

⁹ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

pgj@mprs.mp.br

moralidade¹⁰, padecendo, assim, de mácula material de inconstitucionalidade.

Impõe-se reconhecer que esse entendimento está em consonância com o magistério jurisprudencial 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 autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo***

¹⁰ 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 publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação e o seguinte: [...].



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

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)

Do corpo do acórdão, extrai-se o seguinte excerto do voto condutor pela sua percuciência:

[...]. A Medida Provisória 64/90, convertida na Lei 215/90, que autoriza o Chefe do Poder Executivo a doar quaisquer bens do Estado, móveis ou imóveis, sem especificá-los, ofende os princípios constitucionais sensíveis (CF, artigos 2º, 25 e 34, IV), como aliás bem anotado no parecer do Ministério Público Federal (fls. 688/697). 35. Com efeito, a competência outorgada ao Governador, por meio de norma genérica, votada pela Assembléia Legislativa, constitui forma de violação ao princípio da separação dos Poderes de que cuidam os artigos 2º e 60, § 4º, da Constituição Federal, porquanto lhe atribui contínua autorização para a disponibilidade de bens públicos do Estado. 36. Ora, essa delegação traduz-se em anômalo instrumento para dispor da coisa pública, de maneira permanente e segundo a vontade pessoal e exclusiva do Governador. Além disso, não foi obedecido o disposto no artigo 68 da Constituição de 1988, no que toca ao processo legislativo referente às leis delegadas. Nesse ponto (MP 64/90, convertida na Lei 215/90), a ação deverá ser considerada procedente. [...].



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

Em idêntico toar, o entendimento desta Corte, reafirmado, inclusive, em recente decisão que trata de caso similar ao veiculado na presente ação direta:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 4.503/2019 DE CACHOEIRINHA. AUTORIZAÇÃO DA VENDA OU PERMUTA DE IMÓVEIS DA MUNICIPALIDADE MEDIANTE SIMPLES RESOLUÇÃO DE COMITÊ. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. OFENSA A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAIS GERAIS DE LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DO DISPOSITIVO LEGAL. É inconstitucional lei municipal que autoriza a venda ou permuta de bens imóveis públicos mediante simples resolução do comitê criado. A alienação de imóvel público depende de prévia autorização legislativa, nos termos do art. 53, inciso XXVII, da Constituição Estadual. Embora em situações excepcionais seja possível a alienação de bens públicos sem licitação, a medida deve, obrigatoriamente, estar subordinada à demonstração do interesse público e devem ser preenchidos requisitos específicos, dentre eles a prévia autorização legal. Caso em que a norma suprime tal exigência, porque autoriza a perfectibilização do ato mediante a simples edição de resolução pelo comitê. Ofensa ao disposto no art. 52, III, da Constituição Estadual, e aos princípios da impessoalidade, legalidade e moralidade. Norma que, ao alterar a forma de licitação a ser adotada (leilão ao invés de concorrência) e estabelecer procedimentos diversos daqueles fixados na lei federal, afronta a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Malferimento do disposto no art. 22, XXVII, da Constituição Federal. Precedentes do STF e do Órgão Especial desta Corte. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082552803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 27-11-2019)**



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

Pela pertinência com a temática tratada na presente inicial, cumpre transcrever parte do voto, acolhido à unanimidade, do Desembargador-Relator da ação direta de inconstitucionalidade referida:

É bem verdade que, em casos excepcionais, a alienação de bens públicos a particular poderá ocorrer sem licitação. Não obstante, mesmo nesses casos, o interesse público deve estar demonstrado, bem como, deverão ser observados requisitos específicos, dentre os quais a prévia autorização pelo Poder Legislativo – o que, no caso, a norma municipal suprime, autorizando a alienação mediante a mera edição de resolução por um comitê – que deve ser concedida de forma especificada, observando o caso concreto, e não por meio de lei geral, pena de o Legislativo estar delegando de forma ilegítima sua competência.

Nessa trilha, também, o seguinte julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE do art. 3º da Lei 3.268, de 17 de abril de 1997, do Município de Catanduva, que "reformula legislação sobre projeto para desenvolvimento industrial de Catanduva 1. Autorização para alienar e adquirir áreas necessárias a empresas industriais. 2. Impossibilidade de autorização genérica - 3. **Tanto a compra quanto a venda de bem público pela Municipalidade imprescindível a prévia autorização legislativa e o justificado interesse público.** 4. **Incabível, para esse fim, autorização genérica ao Poder Executivo sob pena de afronta a "vedação de delegar pelo Poder Legislativo"** 5. A venda de bem público deve ser precedida de licitação. 6. Ofensa ao princípio da indelegabilidade dos poderes - Violação dos artigos 5º, § 1º 19, inc IV, 117 e 144, todos da Constituição Estadual 7. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do*



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

dispositivo impugnado. (ADI Nº 994.09.228425-1 –Tribunal de Justiça de São Paulo).

Logo, a procedência do pedido é medida que se impõe.

3. Para evitar **efeitos repristinatórios indesejados**, a declaração de inconstitucionalidade há de abarcar também a redação original do dispositivo legal impugnado, tal como anteriormente transcrito, vez que padece do mesmo vício.

4. Pelo exposto, requer o **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** que, recebida e autuada a presente ação direta de inconstitucionalidade, seja(m):

a) notificado o Governador do Estado e Presidente da Assembleia Legislativa, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;

b) citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual; e

c) por fim, julgado integralmente procedente o presente pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do **artigo 2º, caput, da Lei n.º 14.954**, de 30 de novembro de 2016, do **Rio**



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

Grande do Sul (em sua redação atual, dada pela Lei Estadual n.º 15.448/2020, e em sua redação original, para evitar efeitos repristinatórios indesejados), por ofensa aos artigos 10, 52, inciso III, e 53, inciso XXVII, todos da Constituição Estadual.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 14 de abril de 2021.

FABIANO DALLAZEN,

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

BHJ/LCA/APR