



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA PARA ALIENAÇÃO DE BENS IMÓVEIS PELO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 10, 52, III, E 53, XXVII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGOS 2º E 49, XVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES.**

**É inconstitucional e representa ofensa ao princípio da harmonia e separação dos poderes a dispensa de exigência de prévia e específica autorização legislativa para a alienação de bens imóveis pelo Poder Executivo. Interpretação dos artigos 2º e 49, XVII, da Constituição Federal e 2º, 52, III, e 53, XXVII da Constituição Estadual.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE	DE	ÓRGÃO ESPECIAL
Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)		COMARCA DE PORTO ALEGRE
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA		PROPONENTE
PREFEITO DE PORTO ALEGRE		REQUERIDO
CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE		REQUERIDO
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO		INTERESSADO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além da signatária, os eminentes Senhores **DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES (PRESIDENTE)**, **DES. ARISTIDES PEDROSO DE ALBUQUERQUE NETO**, **DES. ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. NEWTON BRASIL DE LEÃO**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. GUNTHER SPODE**, **DES.<sup>a</sup> LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI**, **DES. ROGÉRIO GESTA LEAL**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.<sup>a</sup> KATIA ELENISE OLIVEIRA DA SILVA**, **DES.<sup>a</sup> VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. TÚLIO DE OLIVEIRA MARTINS**, **DES. ALTAIR DE LEMOS JÚNIOR**, **DES. EDUARDO UHLEIN** E **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**.

Porto Alegre, 09 de julho de 2021.

**DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA,**

**Relatora.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

## RELATÓRIO

**DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (RELATORA)**

**Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA com o fulcro de ver extirpado do ordenamento jurídico pátrio o artigo 2º, *caput*, e seus parágrafos, da Lei Complementar Municipal n.º 866/2019 do Município de Porto Alegre, aprovada pela CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE.**

Em suas razões iniciais das folhas @04-20, o proponente alegou que a normativa objurgada, ao autorizar genericamente a alienação e permuta de bens imóveis públicos no âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis Próprios Municipais, encontra-se inquinada de vício de inconstitucionalidade, na medida em que a alienação de bem imóvel público depende de prévia autorização legislativa, nos termos estatuídos no artigo 53, XXVII, da Constituição Estadual – CE, aplicável aos municípios por força do que dispõe o artigo 8º, *caput*, também da CE. Salientou que 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. Reportou-se à Lei Federal n.º 8.666/93 (Lei de Licitações), que, em sua Seção VI do Capítulo I, disciplina o procedimento das alienações, especialmente em seu artigo 17, I. Destacou que, 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 estar



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

preenchidos requisitos específicos, dentre os quais a prévia autorização legal, devendo ser esta entendida como autorização específica, que a legislação vergastada simplesmente suprime, na medida em que concede autorização genérica para a perfectibilização de atos de alienação. Asseverou que no caso concreto a legislação impugnada 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. Destacou que o ato normativo impugnado fere, de modo frontal e direto, a Constituição Estadual, já que possuem os municípios autonomia limitada, sendo-lhes vedado o poder de elaboração legislativa quando violados princípios e regras contidos na CE, como ocorre no caso. Sustentou que o dispositivo legal atacado, 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, III, da CE, importa em ofensa ao preceito da harmonia e independência entre os poderes estatais, malferindo, ainda, os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade, padecendo, assim, de mácula material de inconstitucionalidade. Citou entendimento doutrinário e jurisprudencial e pediu o julgamento de procedência do pedido. Outrossim, pediu a concessão de medida liminar para suspender imediatamente a vigência do dispositivo impugnado.

Ao receber a ação, deferi o pedido de concessão de medida liminar, determinando a suspensão dos efeitos do dispositivo legal impugnado<sup>1</sup> e a realização das intimações de praxe (fls. 287-297).

---

<sup>1</sup> Em face desta decisão foi proferido agravo interno pelo Município de Porto Alegre, o qual restou desprovido por este Órgão Especial – recurso n.º 70084944784



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

A Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre apresentou informações, nas quais defendeu a higidez da norma objurgada (fls. @319-328).

A Procuradoria-Geral do Estado se manifestou às folhas @334-346, defendendo a improcedência da ação.

O Município de Porto Alegre, devidamente intimado, não apresentou informações ou defesa da norma (fl. @369).

Por fim, o Ministério Público, na condição de parecerista, apresentou manifestação final pela procedência da pretensão declaratória de inconstitucionalidade (fls. @352-367), e os autos me retornaram conclusos para julgamento.

**É o relatório.**

## **V O T O S**

**DES.<sup>a</sup> IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (RELATORA)**

**Colegas.**

A presente ação declaratória de inconstitucionalidade foi proposta pela Procuradoria-Geral de Justiça em busca da declaração de inconstitucionalidade da integralidade do artigo 2º da Lei Complementar n.º 866/2019 do Município de Porto Alegre, a qual “Cria o Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis Próprios Municipais de Porto Alegre, autorizando o Executivo Municipal a alienar e permutar bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações, cria o Comitê Gestor do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis Próprios Municipais de Porto Alegre e dá outras providências”.

Destarte, o dispositivo legal que é objeto central da presente arguição de inconstitucionalidade está redigido nos seguintes termos:



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

[...]

**Art. 2º.** No âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis Próprios Municipais de Porto Alegre, nos termos do inc. I do art. 12 da Lei Orgânica Municipal, fica o Executivo Municipal autorizado a alienar e permutar bens imóveis próprios e de suas autarquias e fundações, classificados como bens dominiais, que não estejam afetados à realização de qualquer serviço público, observadas as disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

**§ 1º** A alienação e a permuta de imóveis das autarquias e fundações será realizada com a observância das peculiaridades legais inerentes a cada entidade.

**§ 2º** O disposto nesta Lei Complementar aplica-se também a imóveis que eventualmente sejam desafetados da destinação pública após a data de sua publicação.

[...]

Com efeito, a parte demandante alega, essencialmente, que seria inconstitucional a dispensa de exigência de autorização legislativa específica para cada processo envolvendo a **alienação de bens públicos imóveis**.

Dito isso, passando à análise das especificidades do caso, destaco que o Constituinte Federal inseriu na Carta de 1988 expressa menção acerca da necessidade de autorização legislativa para alienação de **bens imóveis**, conforme artigo 49, XVII:

### **Constituição Federal**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

[...]

**Art. 49** - *É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

[...]

**XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.**

E em nível estadual, como não poderia deixar de ser, o constituinte gaúcho reproduziu tal premissa nos artigos 52, III, e 53, XXVII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, conforme cito:

### **Constituição Estadual**

**Art. 52.** *Compete à Assembleia 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;**

[...]

**Art. 53** - *Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*

[...]

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

[...]

Observe-se que, ainda caso persistisse qualquer dúvida interpretativa, o inciso XXVII do artigo 53 menciona expressamente que se trata de autorização prévia a ser dada pelo Poder Legislativo, e não de mera



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

homologação ou verificação de legalidade e conformidade de processo de alienação já levado a efeito.

Ademais, sublinho não haver qualquer dúvida acerca da aplicação das referidas normas em relação às leis municipais, uma vez que há expressa previsão nesse sentido em nossa Constituição Estadual, conforme cito:

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

Conforme já referi na decisão que deferiu a medida liminar postulada, me parece bastante claro que a intenção do legislador constituinte foi de demandar o crivo do Poder Legislativo relativamente a cada processo de venda de bens imóveis, a qual, consigno, deve se dar no mais das vezes mediante licitação, a partir de análise específica acerca da conveniência e do melhor interesse público, dentre outros critérios.

Dita ingerência do poder legislativo no poder executivo foi inserida pelo constituinte pátrio e, e não pela parte autora, não havendo espaço para se questionar neste momento a justeza e a correção das motivações que levaram ao legislador constituinte a inserir tal cláusula de barreira.

Constato que a legislação objurgada, indo de encontro ao preceito constitucional, acaba por indiretamente representar “cheque em branco” para que o Poder Executivo leve a cabo a alienação de bens imóveis sem a imprescindível prévia autorização legislativa.





@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

Nessa linha, é possível verificar que a norma, na forma em que redigida, representa evidente ofensa ao princípio da separação dos poderes, o qual se encontra disposto no artigo 2º da Constituição Federal (reproduzido pelo artigo 10 da Constituição Estadual).

Não está aqui de forma alguma a determinar de forma definitiva a proibição de o município alienar bens imóveis, mas tão somente de exigir que se cumpra fielmente o rito constitucional estabelecido, comando típico a ser exarado por meio de ação direta de inconstitucionalidade, independentemente de se tecer qualquer juízo de valor acerca das intenções e da conveniência para a Administração Pública em relação a eventuais pretensões de alienação de bens imóveis que o Poder Executivo julgue prescindíveis para as suas atividades finalísticas de bem atender à população local.

Ressalto que em caso semelhante assim também se manifestou este Colendo Órgão Especial, conforme ementa de julgado que ora cito:

*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*



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

*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)*

E também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como bem referiu o Ministério Público em seu parecer:

*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**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

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

Com isso, tenho que merece ser julgada integralmente procedente a pretensão declaratória de inconstitucionalidade veiculada na peça inicial.

#### DISPOSITIVO

Com essas considerações, **JULGO PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** para declarar a inconstitucionalidade da integralidade do artigo 2º da Lei Complementar n.º 866/2019 do Município de Porto Alegre, extirpando-o do ordenamento jurídico.

**É como voto.**

**OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM A RELATORA.**

**DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES** - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084895127, Comarca de Porto Alegre: "À



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084895127 (Nº CNJ: 0003065-61.2021.8.21.7000)  
2021/CÍVEL

UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE."

	<p>Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme Lei Federal no 11.419/2006 de 19/12/2006, art. 1º, parágrafo 2º, inciso III.</p>
	<p>Signatário: Íris Helena Medeiros Nogueira Data e hora da assinatura: 15/07/2021 16:56:20</p>
	<p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço <a href="http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/">http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/</a> e digite o seguinte número verificador:</p>