



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CAPUT DO ART. 2º DA LEI-RS Nº 14.954, DE 30NOV16, QUE 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, COM REDAÇÃO DADA PELA LEI-RS Nº 15.448, DE 13FEV2020 E REDAÇÃO ORIGINAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA.

1. O cerne da discussão reside no vício material do *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, que 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, com redação dada pela Lei-RS nº 15.448, de 13FEV2020, bem como na sua redação original.

2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade material e, conseqüentemente, afronta ao disposto nos arts. 10; 52, III; e 53, XXVII, da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade.

3. Precedentes catalogados.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JÚLGADA PROCEDENTE.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

PROPONENTE

GOVERNADOR DO ESTADO

REQUERIDO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

REQUERIDO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

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 do signatário, os eminentes Senhores **DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (PRESIDENTE)**, **DES. MARCELO BANDEIRA PEREIRA**, **DES. VICENTE BARROCO DE VASCONCELLOS**, **DES. SYLVIO BAPTISTA NETO**, **DES. RUI PORTANOVA**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. IRINEU MARIANI**, **DES. AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES.ª MATILDE CHABAR MAIA**, **DES. ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. JORGE LUIZ LOPES DO CANTO**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES.ª LAURA LOUZADA JACCOTTET**, **DES.ª LIZETE ANDREIS SEBBEN**, **DES. ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA**, **DES. GIOVANNI CONTI**, **DES. CARLOS EDUARDO RICHINITTI**, **DES. RICARDO TORRES HERMANN** E **DES. ALBERTO DELGADO NETO**.

Porto Alegre, 18 de março de 2022.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** tendo por objeto o *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, que 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, com redação dada pela Lei-RS nº 15.448, de 13FEV2020.

Em suas razões, sustentou que o dispositivo questionado, ao autorizar genericamente a alienação e permuta de bens imóveis públicos no âmbito do Programa de Aproveitamento e Gestão de Imóveis do Estado do Rio Grande do Sul padece de vício de inconstitucionalidade, porquanto a alienação de bem público depende de autorização legislativa, nos termos do art. 53, XXVII, da CE-89. Teceu considerações acerca do instituto, trazendo doutrina e fazendo comparativo com o art. 17, I, da Lei 8.666/93. Asseverou a contrariedade aos preceitos dos arts. 10; 52, III; e 53, XXVII, da CE-89. Colacionou arestos acerca do tema e, ao final, pugnou pela procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade do *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, em sua redação original e com redação dada pela Lei-RS nº 15.448/2020, para evitar efeitos repristinatórios.

Recebida a inicial, foi determinada a notificação do Governador do Estado e do Presidente da Assembleia Legislativa, para prestar informações, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (fls. 97-8).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da legislação objurgada. Asseverou que não há exigência legal de que a autorização para alienação ou permuta seja específica, seja na CE-89 ou na Lei nº 8.666/93, destacando que no âmbito do Município de Porto Alegre, a legislação municipal dispõe de forma semelhante no que refere à alienação de bens imóveis. Referiu que a legislação objurgada está em consonância com a legislação federal acerca da gestão de imóveis desafetados, autorizando o Poder Executivo a dar-lhes a adequada destinação. Sustentou que a finalidade da lei é conferir utilidade pública a imóveis inutilizados, viabilizando novos investimentos de infraestrutura necessários ao atendimento das demandas da população, privilegiando o princípio da eficiência. Pugnou pela improcedência do pedido (fls. 118-32).

Notificado, o **GOVERNADOR DO ESTADO** manifestou-se ratificando a defesa apresentada pelo Procurador-Geral do Estado (fls. 135-6).

O prazo para manifestação da **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA** transcorreu *in albis* (fl. 139).

Os autos foram com vista à Dr^a Angela Salton Rotunno, Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que opinou pela procedência do pedido (fls. 144-58).

É o relatório.

VOTOS

NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO (RELATOR)

Encaminho voto no sentido de julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Lembro que se trata de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, tendo por objeto o *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, que cria o Programa de



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

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, com redação dada pela Lei-RS nº 15.448, de 13FEV2020.

Prosseguindo, tratando-se do controle de constitucionalidade importante destacar a doutrina acerca de Ações Constitucionais, sob a organização de Fredie Didier Jr.¹, que assim dispõe:

(...) Partindo da concepção kelseniana do ordenamento jurídico, tem-se que as normas de um ordenamento não se encontram em um mesmo plano, mas, sim, escalonadas, verticalmente, em diferentes degraus, sendo que, no topo da escadaria-positiva, encontra-se a Constituição,³ iluminando e legitimando as normas hierarquicamente inferiores.⁴

É a lei máxima, dotada de superioridade formal – prevendo forma de produção de outras normas – e material – traçando parâmetros materiais, de conteúdo, para as normas infraconstitucionais.⁵

E a validade destas normas infraconstitucionais está condicionada aos limites formais e materiais que lhe são impostos pela Constituição – que confinam a forma pela qual devem ser elaboradas e sua substância/conteúdo.⁶ Uma norma inferior que exceda esses limites é ilegítima, porquanto inquinada pelo vício da inconstitucionalidade.

Conclui-se, assim, que a inconstitucionalidade da norma infraconstitucional pode ser de dois tipos: formal, em caso de inobservância de normas constitucionais que regem o

¹ 4ª edição - Salvador : Ed. JusPodium, 2009, p. 406-7.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

processo legislativo previsto para sua elaboração; ou material, em caso de desrespeito ao conteúdo das normas constitucionais.

Pois bem. Por conta dessa supremacia e rigidez constitucional, fez-se necessária a instituição de mecanismos de fiscalização da fidelidade das normas infraconstitucionais à Constituição. Eis o chamado controle de constitucionalidade das normas.

3. Acima dela, só a norma fundamental, que é o fundamento de validade e o princípio unificador de todo o sistema (BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10 ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 52-62).

4. “A ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental. (...) Se começarmos levando em conta apenas a ordem jurídica estadual, a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado” (KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 246-247).

5. CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. Ed. Coimbra: Almedina, p. 890.

6 “(...) os actos normativos só estarão conformes com a constituição quando não violem o sistema formal, constitucionalmente estabelecido, da produção desses actos, e quando não contrariem, positiva ou negativamente, os parâmetros materiais plasmados nas regras ou princípios constitucionais” (CANOTILHO, J. J. Gomes. Op. cit., p.890).

Feitas essas primeiras considerações, importa destacar que a presente demanda visa à declaração de inconstitucionalidade do *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, na sua redação original e naquela conferida pela Lei-RS nº 15.448/2020.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

E diz assim o precitado dispositivo, na sua redação atual:

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 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)

A título de esclarecimento, a redação original da norma em questão previa:

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.

Com efeito, o cerne da alegada inconstitucionalidade está na eventual ofensa ao preceito da harmonia e independência entre os poderes estatais, bem como aos princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade, por conta da necessidade de autorização legal específica para a alienação de bens públicos.

De fato, em regra, a alienação de bens públicos exige autorização legislativa. Especificamente acerca de imóveis públicos, no âmbito da estruturação e divisão dos Poderes, a Constituição Estadual é clara ao estabelecer no seu art. 53, XXVII:

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

(...);

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

(...).

Ressalto que para a alienação de um bem público é necessária a sua desafetação, que é a “cessação de uso do bem público em uma finalidade pública²”. Promovida a desafetação, o bem passa à categoria de bem dominical. Relevante destacar que tanto a afetação quanto a desafetação consubstanciam-se em fatos administrativos, podendo ocorrer sem a necessidade de ato formal do Chefe do Poder Executivo. O fim do uso do bem para a finalidade pública a que se destina, como o fechamento de um estabelecimento de ensino que foi transferido para outro imóvel é um exemplo claro³.

O art. 52, III, da CE-89 confere ao Poder Legislativo a competência para dispor acerca das normas gerais sobre a alienação de bens públicos. Veja-se a sua redação:

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;

(...).

No ponto, aparentemente a Casa Legislativa cumpriu seu mister ao aprovar o projeto de lei que redundou na Lei-RS nº 14.954/16, que criou o “Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul”, sendo pertinente, uma vez mais,

² NAKAMURA, André Luiz dos Santos e NAKAMURA, Katieli Justimiano. Gestão de bens públicos. Revista dos Tribunais. vol. 971. ano 105. p. 119-141. São Paulo: Ed. RT, SET16.

³ Op. cit. p. 127.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

transcrever o disposto no seu art. 2º, objeto da presente demanda, com redação dada pela Lei-RS nº 15.448/2020:

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 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.

Contudo, da leitura do dispositivo inquinado de inconstitucional, denota-se que se trata de autorização genérica para a alienação, o que não se admite. A questão restou bem analisada pela Drª Angela Salton Rotunno, ilustre Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, que nestes autos oficiou, a quem peço vênia para agregar excerto do seu parecer às razões de decidir, *in verbis*:

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 Estadual⁴, importa em ofensa ao preceito da harmonia e independência entre os poderes

⁴ 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;

[...].



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

estatais⁵, malferindo, ainda, os princípios constitucionais da impessoalidade, legalidade e moralidade⁶, 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

⁵ Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

⁶ 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: [...].



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Poderes por norma que atribui ao Governador 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)

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

ponto (MP 64/90, convertida na Lei 215/90), a ação deverá ser considerada procedente. [...].

Acrescento, ainda, que embora a defesa da norma impugnada tenha se estribado em legislação semelhante no âmbito do Município de Porto Alegre, materializada na LC - Porto Alegre nº 866, de 06DEZ19, que criou 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”, onde em seu art. 2º prevê:

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.

Todavia, a legislação portoalegrense foi declarada inconstitucional, quando do julgamento da ADI nº 70084895127, caindo por terra o argumento defensivo. Na oportunidade, a ementa do julgado restou assim redigida:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO
DE PORTO ALEGRE. NECESSIDADE DE**

12



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

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.

(ADI nº 70084895127, Tribunal Pleno, relª Desª Iris Helena Medeiros Nogueira, j. em 09JUL21).

E do corpo do voto da Relatora a Desª Íris Helena Medeiros Nogueira, destaco a seguinte passagem, pedindo vênia para agregar às razões de decidir, *in verbis*:

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.

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).



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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.

No mesmo sentido:

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 NORMAS 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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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.**

(ADI nº 70082552803, Tribunal Pleno, rel. Des. André Luiz Planella Villarinho, j. em 27NOV19).

Evidenciada a ofensa ao disposto nos arts. 10; 52, III; e 53, XXVII, da CE-89, a procedência da ação direta de inconstitucionalidade é medida que se impõe, para declarar a inconstitucionalidade do *caput* do art. 2º da Lei-RS nº 14.954, de 30NOV16, com redação dada pela Lei-RS nº 15.448, de 13FEV2020 e na sua redação original.

Tais as razões pelas quais voto pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade.

DES. GIOVANNI CONTI

Eminentes Colegas.

Peço vênia para acrescentar declaração ao brilhante voto do Relator, Desembargador Nelson Antônio Monteiro Pacheco.

De acordo com o artigo 101, do Código Civil Brasileiro: ***“Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei”.***

Em igual sentido, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul prevê a autorização legislativa prévia para alienação de bens imóveis (artigo 53, inciso XXVII, CE/89 ⁷).

A respeito, segue lição doutrinária ⁸:

⁷ Art. 53. Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...);

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



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

“Os bens públicos dominicais, que são exatamente os bens públicos que não se encontram destinados a uma finalidade pública específica (afetados), podem ser objeto de alienação, obedecidos os requisitos legais. Os requisitos para alienação de bens públicos constam da Lei 8.666/1993, que exige demonstração do interesse público, prévia avaliação, licitação e, caso de trate de bem imóvel, autorização legislativa”.

No caso da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, o cerne da questão diz com a (des) necessidade de autorização legislativa específica para se proceder à alienação, ou se bastaria uma previsão genérica, aos moldes da realizada no artigo 2º da Lei Estadual nº 14.954/2016 (com redação atual dada pela Lei Estadual nº 15.448/2020).

E, no ponto, adiro integralmente à posição do nobre Relator, uma vez que este Colendo Órgão Especial já fechou questão quando do julgamento de ação semelhante (**ADI nº 70084895127**), de relatoria da culta Desembargadora Iris Helena Medeiros Nogueira, atual Presidente desta Corte.

Com efeito, o Estado pode (e até mesmo deve, em alguns casos) alienar bens públicos quando se encontrem desafetados e sem utilização, muitas vezes gerando despesas e nenhuma receita.

Para tanto, todavia, há que se exigir autorização legislativa prévia e específica, sob pena de subverter a lógica relativa ao regime jurídico atinente aos bens públicos, diante da necessidade de demonstração de **interesse público**, nos termos da Lei de Licitações.

⁸ Alexandrino, Marcelo; Paulo, Vicente. Direito Administrativo Descomplicado. 17ª edição, Rio de Janeiro, Ed. Forense, 2009. p. 867.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Por fim, extrai-se da doutrina administrativa ⁹: “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*”.

Por tais razões, ponho-me de acordo com o voto condutor.

DES. JORGE LUIZ LOPES DO CANTO

Eminentes colegas, no caso em exame, consigno que compartilho do mesmo posicionamento jurídico lançado no voto da lavra do ilustre Relator, por entender que, embora seja permitido aos entes públicos a alienação de seus bens, é necessária a autorização prévia e específica do Poder Legislativo para este fim específico.

Preambularmente cumpre destacar que os bens públicos dominicais podem ser alienados pela Administração pública, tendo em vista que se tratam de bens disponíveis, por não estarem sendo utilizados pela Administração, ou por não servirem ao público em geral, conforme determina o art. 101 do Código Civil:

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Ademais, com relação à utilização dos bens público, estes podem estar afetados ou desafetados ao patrimônio público. Aqueles, são os bens que estão sendo utilizados na atividade pública, ou seja, bens que têm uma destinação pública; estes, são os bens que não estão sendo utilizados em qualquer finalidade de interesse público, podendo ser alienados pela Administração Pública.

⁹ Netto de Araújo, Edmir. Curso de Direito Administrativo, 3ª Ed. São Paulo, Ed. Saraiva, 2007, p. 1116.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

No que diz respeito ao tema em exame, são as lições do ilustre Jurista José dos Santos Carvalho Filho¹⁰, *in verbis*:

Dessa maneira, pode conceituar-se a *afetação* como sendo o fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração. E *desafetação* é o inverso: é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior. Em tal situação, como já se afirmou corretamente, a desafetação traz implícita a faculdade de alienação do bem.

Nesses termos, ocorrendo a desafetação de determinado bem público, ele passa a integrar a categoria de bens dominicais, sendo possível a sua alienação.

No entanto, para levar a efeito a alienação de bens públicos dominicais, é necessária a autorização do Poder Legislativo competente, como se pode observar do disposto no art. 53, inciso XXVII, da Constituição Estadual:

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

(...)

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

Ademais, em se tratando de bens imóveis, a autorização legislativa, além de ser prévia, deve ser específica, não sendo possível que este se dê de forma geral, ou seja, sem a indicação e justificativa do que se pode alienar.

No que diz respeito à matéria em exame, é a decisão do Tribunal Pleno deste Egrégio Tribunal a seguir transcrito:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA ESPECÍFICA PARA ALIENAÇÃO DE BENS

¹⁰ FILHO. José dos Santos Carvalho. Manual de direito administrativo. 30ª Ed. Rev., atual., e ampl. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1215.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

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. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895127, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Iris Helena Medeiros Nogueira, Julgado em: 09-07-2021)

No caso em análise, o art. 2º da Lei n.º 14.954/16, com redação dada pela Lei n.º 15.448/20, confere ao Poder Executivo Estadual, por meio do Programa de Aproveitamento e Gestão dos Imóveis, a alienação de bens imóveis dominicais, pertencentes ao Estado e a suas autarquias:

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 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.

No entanto, embora tenha sido observada a autorização do Poder Legislativo para a venda de imóveis do Estado do Rio Grande do Sul, esta autorização foi concedida de forma genérica, o que não permite aferir a legitimidade, finalidade e legalidade do bem específico a ser alienado motivo pelo qual declarar a sua inconstitucionalidade é à medida que se impõe.

É o voto que submeto à apreciação dos ilustres Desembargadores.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

NAMP

Nº 70085085462 (Nº CNJ: 0022099-22.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

OS DEMAIS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA - Presidente - Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70085085462, Comarca de Porto Alegre: "JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME."

	<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: NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO Nº de Série do certificado: 31AD17C130499821 Data e hora da assinatura: 23/03/2022 15:43:46</p> <p>Signatário: Giovanni Conti Data e hora da assinatura: 23/03/2022 17:24:03</p> <p>Signatário: Jorge Luiz Lopes do Canto Data e hora da assinatura: 24/03/2022 21:20:26</p> <p>Para conferência do conteúdo deste documento, acesse o endereço http://www.tjrs.jus.br/verificadocs/ e digite o seguinte número verificador:</p>
--	--