



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 fim assinado, no uso de  
suas atribuições, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da  
Constituição Federal, combinado com o artigo 95, § 2º, inciso II, da  
Constituição Estadual, promove a presente

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a retirada do ordenamento jurídico da **Lei nº  
1.185/2017**, que *dispõe sobre regramento geral, para cedência e/ou  
doação de lotes na área industrial*, do **Município de São Pedro do  
Butiá**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

**1.** A lei municipal questionada está redigida nos  
seguintes termos:

***LEI 1.185/2017.***



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

*DISPÕE SOBRE REGRAMENTO GERAL, PARA  
CEDÊNCIA E/OU DOAÇÃO DE LOTES NA ÁREA  
INDUSTRIAL.*

*MARTINHO BERWANGER, Prefeito Municipal de São Pedro do Butiá, no uso de suas atribuições legais, faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte lei municipal:*

*Art. 1º Esta lei dispõe sobre o regramento básico para fins de cedência de lotes na área industrial do Município de São Pedro do Butiá. Sendo que abaixo seguem regras mínimas, que devem ser observadas, tanto para fins de cedência, quanto para fins de futura doação de lote na área industrial:*

- a) A empresa interessada deverá protocolar requerimento, solicitando a cedência de lote na área industrial, documento este que deverá conter projeto básico, contendo especificações sobre ramo e finalidade da empresa, além do tamanho necessário do lote; ainda deverá conter informação sobre a projeção de empregos a serem gerados pela empresa no local a ser cedido e sempre que possível cópia do projeto de engenharia contendo planta básica da sede da empresa;*
- b) Após a assinatura da cedência do lote, deverá a empresa iniciar a obra da construção da sede no prazo máximo de 06(seis) meses, bem como terá o prazo de até 02(dois) anos para conclusão da obra, sob pena, de extinção da cedência;*
- c) É expressamente vedado pelo poder público ceder ou doar mais que dois lotes para uma mesma empresa;*
- d) É expressamente vedada a construção de moradia, na sede da empresa, bem como residir no local, sob pena de imediata revogação da cedência;*
- e) É expressamente vedado após a formalização da cedência: locar, emprestar ou ceder para outrem o local cedido, sob pena de imediata revogação da cedência.*
- f) Não será feita nenhuma doação de imediato na área industrial, apenas cedência do espaço pelo prazo 10 (dez) anos. Após o período de 10(dez) anos de efetivo funcionamento da empresa na área industrial, a empresa poderá requerer a doação do lote. Porém esta doação obrigatoriamente será condicionada, com regras bem definidas, contendo condições obrigatórias tais como:*
  - I) local ser sede ou filial da empresa;*
  - II) vedado a construção de moradia no local;*



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

*III) obrigação de dar correto destino aos resíduos sólidos eventualmente produzidos pela empresa no local;*

*IV) além da obrigatoriedade de possuir licença ambiental em vigor; sob pena de revogação da doação condicionada;*

*g) Deverá a empresa comprovar semestralmente, após sua instalação na área industrial, qual a sua produção efetiva, onde será analisado se a empresa emite notas ou cupom fiscal, a fim de evitar a sonegação fiscal. Se for comprovado a baixa produção e/ou sonegação fiscal, será revogada a cedência.*

*h) Fica responsável tanto civilmente, administrativamente e penalmente a empresa cessionária ou donatária sobre os resíduos sólidos produzidos na área industrial; e a administração poderá revogar a cedência e/ou doação condicionada quando não houver o correto destino dos resíduos sólidos.*

*i) Caberá à administração através de uma comissão designada para este fim, verificar a viabilidade de futura instalação de indústrias alimentícias na área industrial. Este item serve para identificar eventual existência de outras indústrias instaladas na área industrial, com potencial poluidor, e que possam comprometer a instalação de uma indústria alimentícia no local.*

*j) Preferencialmente será priorizada a instalação de empresas na área industrial, que tragam maior retorno de ICMS e/ou ISS ao Município de São Pedro do Butiá, em detrimento daquelas, cujo retorno não seja tão expressivo. Também será levado em conta, os empregos a serem gerados pela empresa.*

*Art. 2º Revogadas as disposições em contrário, esta lei entra em vigor na data de sua publicação.*

2. Em linhas gerais, pode-se dizer que a Constituição Federal contempla cinco modalidades de partilha de competências: 1) a **competência privativa enunciada** da União (artigo 22); 2) a **competência comum enunciada** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 23); 3) a **competência concorrente enunciada** da União, dos Estados e do Distrito Federal (artigo 24); 4) a **competência reservada não enunciada** dos Estados (artigo 25, § 1º);



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

e 5) a **competência reservada e comum, parcialmente enunciada**, dos Municípios (artigo 30).

A competência expressa no artigo 23 da Constituição Federal *cuida de tarefas não legislativas*<sup>1</sup>.

Já a competência concorrente do artigo 24 é caracteristicamente limitada, pois a legislação de ambas as entidades federadas (União e Estados) ocupa espaços definidos. A União edita normas gerais, ao passo que os Estados-membros editam normas específicas. Em princípio, portanto, a União não estaria autorizada a criar leis pormenorizadas que esgotassem o assunto, de modo a violar a autonomia dos Estados.

Paralelamente, a competência dos Estados-membros é dita residual ou remanescente, pois abarca todos os poderes que não foram expressa ou implicitamente conferidos aos outros entes federativos (artigo 25, § 1º, da Constituição Federal).

Nessa linha, aos Municípios cabe, fundamentalmente, reger os assuntos de interesse local, bem como complementar a legislação federal e estadual, no que couber (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal). De fato, a nota característica da competência legislativa dos Municípios é o *interesse local* (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal), como leciona Uadi Lammêgo Bulos<sup>2</sup>:

*[...]. Aqui estamos diante da competência genérica dos Municípios, ancorada no princípio da predominância do*

---

<sup>1</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 493.

<sup>2</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 991.



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

*interesse local. Controvérsias à parte, interesse local é aquele que diz respeito às necessidades básicas e imediatas do Município. A expedição de alvarás ou licenças para funcionamento de empresas comerciais, por exemplo, é matéria de interesse local. Também o é a fixação do horário de funcionamento do comércio local (farmácias, drogarias, postos de atendimento médico-hospitalares, lojas, shopping centers, etc). [...]– grifou-se.*

Estabelecidas essas premissas, sobretudo com relação ao espaço legislativo que compete aos Municípios, passa-se à especificidade.

## **2.1. Violação à competência privativa da União para editar normas gerais sobre licitação**

O artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal<sup>3</sup>, prevê competir privativamente à União legislar sobre ***normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.***

Trata-se de disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federais, cujo conteúdo **abrange o estabelecimento dos requisitos mínimos necessários à**

---

<sup>3</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#);



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

**validade da contratação administrativa**, como destaca Marçal Justen Filho<sup>4</sup>:

*Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (a) requisitos mínimos necessários e indispensáveis à validade da contratação administrativa; (b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação; (c) requisitos de participação em licitação; (d) modalidades de licitação; (e) tipos de licitação; (f) regime jurídico de contratação administrativa. – grifou-se.*

Por sua vez, a alienação, onerosa ou gratuita, de bens públicos está disciplinada na Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (...)*

*XXI - ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento) – grifou-se*

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 16.



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

Importante consignar, ademais, que o ordenamento constitucional estabelece, como regra, que a alienação de bem imóvel público<sup>5</sup> 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*:

*Art. 8.º 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 Constituição Federal e nesta Constituição.*  
[...].

*Artigo 53. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*  
[...].  
*XXVII - autorizar previamente a alienação de bens imóveis do Estado;*

Ao tempo da publicação da Lei Municipal nº 1.185/2017, ora guerreada, as normas gerais sobre licitações estavam estabelecidas pela Lei nº 8.666/1993, que, no que pertine ao caso, assim dispunha:

*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:***  
(...)

---

<sup>5</sup> A alienação abrange a dação em pagamento, a **doação**, a permuta, a investidura e a venda.  
SUBJUR Nº 272/2026



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

*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; (Redação dada pela Lei nº 11.952, de 2009)*

(...)

*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; (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007)*

(...)

*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 m<sup>2</sup> (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; (Incluído pela Lei nº 11.481, de 2007)*

*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 do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; e (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)*

(...)

**§ 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: (Redação dada pela Lei nº 11.196, de 2005)**

*I - a outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel; (Incluído pela Lei nº 11.196, de 2005)*

*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; (Redação dada pela Lei nº 13.465, 2017)*



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

(...) § 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;*** (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994) – grifou-se*

A Lei Federal nº 14.133/2021 (“Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”) reafirmou, no ponto, a disciplina anterior. Vejamos:

*Art. 76. 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 - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de:***

(...)

***b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso;***

(...)

***f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;***

***g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de***



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

*regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública;*

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

*(...) § 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário.*

*§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:*

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

*II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de 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.*

*(...)*

*§ 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado.*

*§ 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.*

Ocorre que a Lei Municipal nº 1.185/2017 de São Pedro do Butiá, ao instituir um regramento próprio e flexibilizado para a transferência do uso e da propriedade de lotes em sua área industrial, colide frontalmente com as diretrizes constitucionais e com as normas gerais federais de observância obrigatória.



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

A leitura do Diploma Municipal revela a criação de um verdadeiro sistema de privilégios para a destinação de bens públicos. O artigo 1º, *caput*, e sua alínea “a”, autorizam a entrega do lote público à iniciativa privada mediante o simples protocolo de um “requerimento” instruído com um projeto básico, alijando por completo a obrigatoriedade do procedimento licitatório prévio.

Nesse sentido, o Município não apenas invadiu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (artigo 22, inciso XXVII, da Constituição Federal, alhures citado) ao criar hipótese anômala de dispensa genérica de certame, como também violou o princípio republicano da impessoalidade<sup>6</sup> e o dever imposto no artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna. Afinal, tanto a “cedência” (concessão de uso de bem público para fins de exploração econômica) quanto a futura “doação com encargo” (prevista na alínea “f”) pressupõem a concorrência pública para garantir a isonomia entre os potenciais interessados na exploração da área industrial.

---

<sup>6</sup> **Constituição Federal**

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade**, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

**Constituição Estadual**

*Art. 1.º O Estado do Rio Grande do Sul, integrante com seus Municípios, de forma indissolúvel, da República Federativa do Brasil, **proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais** e os direitos individuais, coletivos, sociais e **políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal** a todas as pessoas no âmbito de seu território.*



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

Ressalta-se que a inconstitucionalidade em tela não se restringe à previsão de doação futura encartada na alínea “f” do artigo 1º, contaminando, em verdade, a integralidade do texto legal.

A matriz de inconstitucionalidade reside na própria essência do sistema instituído pela Lei nº 1.185/2017: a entrega direta e sem licitação do patrimônio público a particulares escolhidos sem critérios objetivos de concorrência. Sendo inconstitucional o núcleo da norma (a outorga direta iniciada pela simples “cedência”), todas as demais regras de conduta impostas às empresas beneficiárias tornam-se insubsistentes pela via da inconstitucionalidade por arrastamento (ou consequencial), dada a relação de interdependência lógica estabelecida entre os dispositivos legais que compõe o ato normativo em questão.

Com efeito, as exigências de prazo para construção (alínea “b”), a limitação de lotes por empresa (alínea “c”), a vedação de moradia e locação (alíneas “d” e “e”), a comprovação de produção (alínea “g”), a gestão de resíduos (alínea “h”) e os critérios de preferência (alíneas “i” e “j”) consistem em meras regras acessórias e condicionantes atreladas a um contrato administrativo de origem viciada. Uma vez fulminada a validade da outorga do espaço físico por ausência de licitação, as cláusulas acessórias que regulam sua fruição perdem, por completo, seu suporte fático e jurídico, não restando alternativa senão a retirada de todo o diploma do ordenamento jurídico.

Nesse sentido é a jurisprudência deste Tribunal de Justiça, que afirma a inconstitucionalidade de normas municipais que estabelecem regimes de alienação de bens públicos em desacordo com as balizas fixadas pela legislação federal:



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

**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 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) – grifou-se.**

Tal compreensão, ainda, está respaldada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. ARTIGO 34, VII DA LEI ESTADUAL**



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

**PARANAENSE N. 15608/2007. LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO. NORMAS GERAIS. HIPÓTESE INOVADORA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS.** 1. Esta Corte já assentou o entendimento de que assiste aos Estados competência suplementar para legislar sobre licitação e contratação, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União. 2. Lei estadual que ampliou hipótese de dispensa de licitação em dissonância do que estabelece a Lei 8.666/1993. 3. **Usurpa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação norma estadual que prevê ser dispensável o procedimento licitatório para aquisição por pessoa jurídica de direito interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública, e que tenha sido criado especificamente para este fim específico, sem a limitação temporal estabelecida pela Lei 8.666/1993 para essa hipótese de dispensa de licitação.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação de efeitos, a fim de preservar a eficácia das licitações eventualmente já finalizadas com base no dispositivo cuja validade se nega, até a data desde julgamento.

(ADI 4658, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-10-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019) – grifou-se.

## **2.2. Da Violação ao Princípio Federativo**

Ademais, o ato normativo impugnado, ao se imiscuir no espaço reservado pelo ordenamento constitucional para atuação legislativa da União, desrespeitou, em última análise, o próprio princípio federativo (artigo 1º, *caput*, da Constituição Federal<sup>7</sup>),

---

<sup>7</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

---

SUBJUR Nº 272/2026



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

adotado pelo ordenamento constitucional estadual e aplicável aos municípios, por força dos artigos 1º e 8º, *caput*, da Constituição Estadual, anteriormente transcritos.

### **3. DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA E DAS NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA**

Todos os dispositivos das Constituições Federal e Estadual invocados são aplicáveis aos Municípios por força do que dispõe o artigo 8º da Constituição Estadual:

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

De qualquer forma, particularmente no que se refere aos artigos da Carta da República citados (artigos 1º, *caput*, 22, inciso XXVII, e 37, *caput* e XXI, todos da Constituição Federal), por constituírem normas de reprodução obrigatória, dada a função estruturante que exercem para o modelo de federação adotado, servem, por si sós, perfeitamente, para fins de parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça.

E isso porque as normas de reprodução obrigatória,

---

*III - a dignidade da pessoa humana;*

*IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)*

*V - o pluralismo político.*

*Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.*



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

conforme lição do Ministro Roberto Barroso, *ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*<sup>8</sup>.

Pela pertinência, colacionam-se os seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024 DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE. INSTALAÇÃO DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE PARA ESTAÇÃO TRANSMISSORA DE RADIOCOMUNICAÇÃO (ETR). INVASÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. TELECOMUNICAÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ALEGAÇÃO DE QUE A PROCURAÇÃO OUTORGADA PELO PREFEITO DE ALEGRETE AO ADVOGADO QUE SUBSCREVEU A AÇÃO NÃO SERIA ESPECÍFICA QUANTO À IMPUGNAÇÃO DA LEI QUESTIONADA. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR, UMA VEZ QUE A PROCURAÇÃO ANEXADA AOS AUTOS CONFERIU EXPRESSAMENTE PODERES PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO, ATENDENDO AOS REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS EXIGIDOS PELA LEGISLAÇÃO PROCESSUAL. MÉRITO. O PRINCÍPIO FEDERATIVO IMPÕE UMA RÍGIDA OBSERVÂNCIA À REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS ENTRE OS ENTES FEDERADOS, NÃO PODENDO OS MUNICÍPIOS LEGISLAR SOBRE MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO, COMO TELECOMUNICAÇÕES, NOS TERMOS DO ARTIGO 22, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE TRATE DE TAIS MATÉRIAS INFRINGE A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS E**

<sup>8</sup> Rcl 17954 AgR/PR, Rel. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016



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

**É INCONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO PELO STF NO TEMA 1.235, QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL LEI MUNICIPAL DE SÃO PAULO POR INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0081/2024, DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE, POR VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO E INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE TELECOMUNICAÇÕES. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO PROCEDENTE.**(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 51358396220248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 11-10-2024) – grifou-se.

*(...) 4. Dispensa de licenciamento ambiental. O STF admite que o Município legisle em matéria ambiental, desde que: a) cuide de interesse predominantemente local, e b) não conflite com o regramento do Estado e da União. A dispensa de licenciamento ambiental sem qualquer ressalva conflita com a Lei Federal nº 6.938/1981. Ofensa ao art. 30, I e II, da CF/88, norma de reprodução obrigatória. Desrespeito aos princípios da proteção ambiental (art. 251 da CE/89). (...)* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084772623, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 11-06-2021) –grifou-se.

Como corolário, perfeitamente viável o conhecimento e processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

**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):



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

- a) notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei impugnada, para que, querendo, prestem informações no prazo legal;
- b) citado o Senhor Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da norma, na forma do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual; e
- c) por fim, julgado procedente o pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei nº 1.185/2017**, que *dispõe sobre regramento geral, para cedência e/ou doação de lotes na área industrial*, por ofensa ao disposto nos artigos 1º, 8º, *caput*, e 53, inciso XXVII, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, combinados com os artigos 1º, 22, inciso XXVII, 30 e 37, *caput* e inciso XXI, todos da Carta Federal.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 17 de março de 2026.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).