



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

**AGRADO INTERNO. DIREITO PÚBLICO NÃO
ESPECIFICADO. AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. CONCESSÃO DE
MEDIDA LIMINAR. ALIENAÇÃO DE BENS
IMÓVEIS. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO
LEGISLATIVA ESPECÍFICA.**

Mantida a concessão de medida liminar que, no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade, suspendeu a eficácia da Lei Complementar nº 866/2019 de Porto Alegre, a qual acaba por dispensar a autorização legislativa específica para alienação de bens públicos imóveis, ante potencial ofensa a preceitos constitucionais. Relevado especialmente os efeitos da manutenção da vigência da lei em contraposição aos efeitos de da suspensão, ainda que eventualmente temporária, de sua vigência.

AGRADO INTERNO DESPROVIDO. UNÂNIME.

AGRADO INTERNO

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-
67.2021.8.21.7000)

COMARCA DE PORTO ALEGRE

PREFEITO DE PORTO ALEGRE

AGRAVANTE

PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

AGRAVADO

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO
ALEGRE

INTERESSADO

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

INTERESSADO

ACÓRDÃO



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em negar provimento ao agravo interno.

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. RUI PORTANOVA**, **DES. JORGE LUÍS DALL'AGNOL**, **DES. FRANCISCO JOSÉ MOESCH**, **DES. IVAN LEOMAR BRUXEL**, **DES. NELSON ANTONIO MONTEIRO PACHECO**, **DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS**, **DES. MARCO AURÉLIO HEINZ**, **DES. GUINTHER SPODE**, **DES.ª LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, **DES. ALEXANDRE MUSSOI MOREIRA**, **DES. JOÃO BATISTA MARQUES TOVO**, **DES. ANTÔNIO MARIA RODRIGUES DE FREITAS ISERHARD**, **DES. TASSO CAUBI SOARES DELABARY**, **DES.ª VANDERLEI TERESINHA TREMEIA KUBIAK**, **DES. NEY WIEDEMANN NETO**, **DES. EDUARDO UHLEIN** e **DES. ÍCARO CARVALHO DE BEM OSÓRIO**.

Porto Alegre, 16 de abril de 2021.

DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA,

Relatora.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

DES.ª IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (RELATORA)

Cuida-se de agravo interno interposto pelo MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (representado por seu Prefeito) em face da decisão que, nos autos da ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (representado pelo Procurador-Geral de Justiça), concedeu a medida liminar requerida, e, assim, suspendeu a eficácia do artigo 2º da Lei Complementar nº 866/2019 do Município de Porto Alegre até o final do julgamento da demanda.

O Município de Porto Alegre, em suas razões recursais das folhas @04-14, inicialmente apontou para a ausência dos requisitos para a concessão da medida liminar no caso concreto, uma vez que inexistente o *periculum in mora*. Destacou que a norma impugnada no âmbito da ação principal guarda semelhança com a Lei Estadual nº 14.954/2016, que criou o Programa de Aproveitamento e Gestão dos imóveis no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Salientou que a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul já exarou manifestação a respeito da legalidade e da constitucionalidade do procedimento trazido pela Lei nº 14.954/2016, como se pode observar no Boletim de Pareceres e Orientações Jurídicas da PGE - RS, por meio da Informação nº 022/18/GAB, lavrada em 2018 e do Parecer nº 17.685/19 da Procuradoria do Domínio Público Estadual, aprovado pelo Procurador-Geral do Estado. Argumentou que, após realizar consultas no sítio do TJ/RS, não se identificou a existência de ações diretas ajuizadas tendo por objeto a lei estadual, o que garante aplicabilidade e a possibilidade de implantação do programa estadual, apesar de ter sido promulgada no ano de 2016, ao contrário da Lei Complementar Municipal nº 866/2019. Sustentou que, forte no respeito ao federalismo cooperativo, que institui um poder-dever de colaboração entre os entes federados na formulação de políticas públicas, bem como no princípio da isonomia, que exige o



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

tratamento igualitário entre pessoas com a mesma situação jurídica, defende o direito do Município de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, de poder gerir seu patrimônio imobiliário nos mesmos moldes do que se faz o Estado do Rio Grande do Sul. Suscitou que o deferimento imediato da liminar, instituindo tratamento diferenciado para o Município, impede a concretização da isonomia e da cooperação entre os entes, justificando a estranha situação de que só um, entre dois imóveis vizinhos, ser alienado por determinado procedimento pelo simples fato de pertencer ao Município de Porto Alegre, e não ao Estado do Rio Grande do Sul. Asseverou que, diante de tal situação fática, fica o Município de Porto Alegre impedido ou dificultado estaria a celebração, por exemplo, de convênios ou consórcios com outros entes federativos, visando trazer maior atratividade à iniciativa privada e cooperação entre os programas estadual e municipal. Destacou que o que se pretende em sede de agravo interno não é a revisão da tese trazida na decisão exarada Relatora, mas apenas demonstrar que a caracterização dos requisitos autorizadores da concessão da medida liminar somente poderá ser aferida após a prestação das informações por todos os interessados, sob pena de se instituir tratamento desigual, injusto e impeditivo da cooperação entre o Estado do Rio Grande do Sul e a capital do Estado. Alegou que a legislação municipal atende plenamente ao que exige a lei estadual, pela semelhança guardada entre as previsões, não havendo justificativa para entender que a legislação estadual atendeu ao estabelecido pela Constituição Estadual e o Município de Porto Alegre, que trouxe previsão semelhante, inquinando-se em vício de constitucionalidade por atender ao parâmetro e ao regulamento estadual. Afirmou que o entendimento exposto pela parte autora se baseia em parecer datado de 1994, e desde aquela data muito se modificou em matéria de Direito Administrativo e Constitucional. Apontou para suposta inovação e modernização trazidas pela Lei Federal nº 14.011/2020, que traz o novo



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

instituto do contrato de gestão para a ocupação de imóveis públicos e também se reportou à Lei Federal nº 13.240/2015. Narrou que a dispensa de autorização legislativa específica também encontra previsão nos artigos 16 - C. §4º, e 39, parágrafo único da Lei nº 9.636/1998, que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Sustentou que as inovações na legislação visam desburocratizar a gestão de imóveis pela Administração Pública, que, no mais das vezes, gera passivos ao Município pela obrigação de manter imóveis que não guardam afetação ao serviço público, pressuposto primeiro para a alienação ou permuta nos moldes da Lei Complementar nº 866/2019. Disse que, ao se fazer uma comparação entre os dispositivos da Lei Complementar nº 866/2019 e os da lei declarada inconstitucional pelo STF, citada na petição inicial da ADI 70084895127, se vê uma significativa diferença na *mens legis*, pois aquela lei do Estado do Tocantins autorizava o governador a fazer doações de terras rurais e urbanas e de edificações diversas, bastando para isso um decreto, enquanto que, por outro lado, a Lei Complementar nº 866/2019 cria um Programa de Gestão de Imóveis, institui um Conselho Gestor e se limita aos imóveis inservíveis ao interesse público e institui a obrigação de prestação de contas quadrimestral, conforme art. 7º, §2º, respeitando o poder de fiscalização do legislativo municipal. Pediu a reforma da decisão para revogar a medida liminar inicialmente concedida.

O Ministério Público apresentou contrarrazões às folhas @152-163, nas quais defendeu a manutenção da decisão concessiva da medida liminar.

Após, os autos me vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTOS

DES.^a IRIS HELENA MEDEIROS NOGUEIRA (RELATORA)



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Colegas.

Por atendimento aos requisitos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, conheço do recurso.

Tenho que o presente agravo interno merece ser desprovido.

Concernente às questões meritórias, peço vênia para transcrever os fundamentos utilizados quando do julgamento do pedido liminar formulado na peça inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **70084895127**, os quais adoto como razões de decidir:

“Vistos.

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 nº 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,



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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 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 impensoalidade, legalidade e moralidade, padecendo, assim, de mácula material de constitucionalidade. Citou entendimento doutrinário e jurisprudencial e pediu



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

o julgamento de procedência do pedido. Outrossim, pediu a concessão de medida liminar para suspender imediatamente a vigência do dispositivo impugnado.

Os autos me vieram conclusos para julgamento.

É o relatório.

Nos presentes autos, a Procuradoria-Geral de Justiça busca a declaração de inconstitucionalidade da integralidade do artigo 2º da Lei Complementar nº 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:

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.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

§ 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, o demandante alega, essencialmente, que seria *inconstitucional* a dispensa de exigência de autorização legislativa específica para cada processo de **alienação de bens públicos imóveis**.

Dito isso, passando à análise ainda em juízo perfunctório, destaco que o Constituinte Federal inseriu a expressa menção acerca da necessidade de autorização legislativa para alienação de **bens imóveis**, conforme artigo 49, XVII:

Constituição Federal

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 o constituinte gaúcho reproduziu tal premissa no artigo 53 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, conforme cito:

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;

[...].



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

Com efeito, 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.

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 CE).

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
prévia autorização legislativa, nos termos do art.
53, inciso XXVII, da Constituição Estadual.**



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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)

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, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Dessa forma, recebo a ação direta de inconstitucionalidade, e DEFIRO A MEDIDA LIMINAR POSTULADA para fins de suspender a eficácia do artigo 2º da Lei Complementar nº 866/2019 do Município de Porto Alegre até o



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

final do julgamento da presente demanda, devendo, por óbvio, a municipalidade se abster de realizar qualquer alienação de bens que tenha por base o referido dispositivo legal.

Por derradeiro, determino a notificação do Prefeito de Porto Alegre e do Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Porto Alegre (autoridades responsáveis pelo ato impugnado), para que prestem as informações que julgarem relevantes, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado.

Após o decurso dos prazos supracitados, abra-se vista ao Ministério Público, na condição de parecerista, posteriormente me retornando os autos conclusos para julgamento.

Diligências pertinentes.”

A título de acréscimo à fundamentação já contida da decisão agravada, consigno que o fato de alegadamente existir Lei Estadual com conteúdo semelhante ao da Lei Complementar nº 866/2019 do Município de Porto Alegre, e que não teria sido objeto de questionamento de constitucionalidade, não impacta na análise do presente caso.

Veja-se, esta relatora não teceu qualquer consideração ou se baseou no conteúdo daquela normativa para a análise do pleito liminar, tampouco se tem conhecimento de eventual razão de nunca ter sido discutida a constitucionalidade daquela legislação, que, ao menos pelo que se tem conhecimento a partir dos documentos até aqui juntados, não foi julgada inconstitucional, mas igualmente não foi expressamente declarada constitucional.

Em outras palavras, se é bem verdade que aquela legislação pode estar correntemente vigente e pode ter semelhanças com o presente



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)
2021/CÍVEL

caso, também é verdade que este colegiado, ao menos pelo que se tem notícia, não se debruçou sobre a temática até aqui.

Mais adiante, não vejo demonstração pela municipalidade de que haja urgência ou perigo na demora no caso de não permanecer vigente, por ora, a legislação em questão.

Ao contrário, o que parece bastante evidente é que os eventuais efeitos da continuidade da vigência da norma diante de posterior julgamento de procedência da demanda principal poderiam sim eventualmente prejudiciais, porquanto já poderia ter se dado a alienação de bens públicos.

Registro, por oportuno e derradeiro, que a tramitação da ADIN neste Órgão Especial tem por regra ser célere, de forma que não tardará o pronunciamento do colegiado acerca da norma, seja favorável à tese da petição inicial, ou não.

Assim, ainda sem vinculação com o rumo definitivo do julgamento da constitucionalidade arguida, tenho como plenamente justificada a manutenção da medida liminar em questão, que precariamente suspende a vigência da Lei Complementar nº 866/2019 do Município de Porto Alegre.

DISPOSITIVO

**Com essas considerações, DESPROVEJO AO AGRAVO
INTERNO.**

É como voto.



@ (PROCESSO ELETRÔNICO)

IHMN

Nº 70084944784 (Nº CNJ: 0008031-67.2021.8.21.7000)

2021/CÍVEL

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

DES. VOLTAIRE DE LIMA MORAES - Presidente - Agravo Interno nº 70084944784, Comarca de Porto Alegre: "À UNANIMIDADE, DESPROVERAM O AGRAVO INTERNO."