

PROCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

PARECER N. 010/2021 - PGE

LEI ESTADUAL N.º 20.411/2020. INICIATIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CE/PR, ART. 66, IV). AUTORIZAÇÃO PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA PROCEDER A CESSÃO DE UTILIZAÇÃO GRATUITA DE IMÓVEL PÚBLICO. BENS ADQUIRIDOS COM RECURSOS DO FUNREJUS POSTERIORMENTE DESAFETADOS DA ATIVIDADE JURISDICIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS DOMINICAIS. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO ESTADO COM O AUXÍLIO DAS SECRETARIAS DE ESTADO (CF, ART. 84, II E CE/PR, ART. 87, III).

I. RELATÓRIO.

1. O presente protocolado refere-se à **análise de decisão administrativa**, proferida por Sua Excelência, o eminente **Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná**, nos autos SEI/TJPR n.º 4630152, em relação ao conteúdo da **Informação n.º 01/2019**, exarada pelo Grupo Permanente de Trabalho da Procuradoria Geral do Estado sobre Domínio Público – GPT8, acerca do termo de cessão de uso de imóvel denominado “antigo Fórum da Comarca de Rio Negro”, situada na Rua Dr. Vicente Machado, n.º 148, no Município de Rio Negro, Estado do Paraná, **que concluiu que:**



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

“a) Tratando-se de imóvel de propriedade do Estado do Paraná, deve-se dar total atendimento ao disposto no art. 10 da Constituição Estadual, de modo que a utilização gratuita, quando permitida, deve ser necessariamente precedida de autorização legislativa;

b) Deve ser inteiramente observado o Manual de Gestão de Bens Imóveis Públicos quanto aos bens de propriedade do Estado do Paraná vinculados ao uso exclusivo do Poder Judiciário ou do Ministério Público, sugerindo-se, ainda, que a SEAP verifique junto ao TJ-PR se houve adequação da redação contida no art. 2º do Ato Conjunto nº 01/2018 – TJMP, considerando o possível envio do ofício mencionado na Informação nº 262/2018 – PGE/GAB/AT, tendo em vista que, caso a redação tenha sido adequada, não existiriam maiores dúvidas na elaboração dos Termos de Vinculação” (4545664).

2. Pela decisão objeto de exame, de seu turno, *no exercício de função atípica, o egrégio Tribunal de Justiça do Paraná*, discordando das conclusões do Grupo de Trabalho - GPT8, **assentou que:** *“as cessões e alienações/doações de bens imóveis não utilizados pelo Poder Judiciário sejam antecedidas de Lei Estadual autorizadora, pelo “levantamento das Cessões de Uso já entabuladas por este Tribunal, com o escopo de encaminhar projeto de Lei de iniciativa do Poder Judiciário ao Poder Legislativo para a regularização das Cessões efetuadas”; pela manutenção dos termos ajustados no ato conjunto nº 01/2018-TJMP; pela não obrigatoriedade de observância do manual de gestão de bens imóveis do Executivo pelo Poder Judiciário, com fundamento no art. 5º, inciso II, da CF e Instrução Normativa nº 16/2018” (mov. 1).*

3. Nas razões, anotou que: **(1)** o Estado do Paraná é composto por três poderes, independentes e harmônicos; **(2)** o Poder Judiciário exerce funções típicas e atípicas e que *“a administração dos bens imóveis patrimonializados”* por ele, *“fazem parte da função atípica”*; **(3)** o Poder Judiciário goza de autonomia administrativa, de sorte que os imóveis adquiridos com recursos do Tribunal de Justiça não podem ser



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

objeto de interferência dos demais poderes; **(4)** o artigo 101, §1º, da Constituição Estadual assegura ao Poder Judiciário “a administração dos imóveis que lhe são afetados”, inclusive a “iniciativa para apresentação de projeto de lei para alienação e doação/cessão de seus bens”; **(5)** “a autoridade competente para decidir quais os bens devem ser afetados ou desafetados ao Poder Judiciário é a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná”; **(6)** “o Poder Judiciário embora não possua personalidade jurídica, tem personalidade judiciária, autonomia administrativa e financeira, podendo dispor de imóveis que compõe seu acervo patrimonial quando os mesmos não estiverem sendo utilizados, sem interferência do Poder Executivo”; **(7)** a Constituição do Estado do Paraná não confere ao Governador do Estado competência privativa para encaminhar projeto de lei visando autorização legislativa para alienação e ou cessão e doação de imóvel do Estado” e, ainda que houvesse essa previsão, ela estaria a violar o princípio da separação dos poderes; **(8)** não há motivo para alteração do Ato Conjunto n.º 01/2018, tendo em vista a previsão contida no artigo 6º da Lei Estadual n.º 12.216/1998; e, **(9)** o Manual de Gestão de Bens Imóveis Públicos do Estado do Paraná tem eficácia vinculante apenas ao Poder Executivo e, portanto, não tem aplicabilidade no âmbito do Poder Judiciário.

4. O expediente foi encaminhado inicialmente ao Departamento de Patrimônio do Estado – **DPE**, o qual emitiu a informação n.º 025/2020, solicitando o envio à Procuradoria-Geral do Estado, “visando dirimir e esclarecer os pontos apresentados na Decisão expedida pelo Tribunal de Justiça do Paraná-TJ/PR” (mov. 4).



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

5. Na sequência, o presente protocolo foi **remetido** à Procuradoria-Geral do Estado, especificamente para o **AT/PGE – Consultivo** (mov. 7) e depois ao Grupo Permanente de Trabalho sobre Domínio Público – GPT8 (mov. 9), para exame dos seguintes pontos de divergência: : *“i) a necessidade de observância das regras do Manual de Gestão de Bens Imóveis, aprovado pelo Decreto n.º 4.120/2016, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; e ii) a legitimidade do Exmo. Sr. Presidente do TJPR para a propositura do projeto de lei, cujo escopo é a obtenção de autorização da ALEP para concretização dos atos de disposição gratuita de imóveis do Estado do Paraná afetados ao Tribunal de Justiça, conforme exigência contida no art. 10 da CEPR/89”* (mov. 8).

6. O GPT8, por sua vez, emitiu a **informação n.º 1/2021 – GPT8** (mov. 14), na qual **concluiu que**: *“a) A observância do Manual de Gestão de Imóveis Públicos tem como objetivo vincular determinado imóvel ao Poder Judiciário enquanto afetado à prestação jurisdicional, situação em que será possível a aplicação do previsto no art. 101, §1º, da Constituição Estadual; b) Somente cabe ao Poder Judiciário decidir sobre a destinação de determinado imóvel enquanto permanecer a vinculação à atividade jurisdicional, na forma do art. 101, §1º, da Constituição Estadual, de modo que o Tribunal de Justiça não possui legitimidade para dar início a projetos de lei cujo objeto seja a destinação de imóveis não mais vinculados à atividade jurisdicional. Nesta situação, caberia a desvinculação do imóvel não mais afetado ao Poder Judiciário para que, na condição de bem desafetado, seja analisada pelo Poder Executivo, na forma da legislação, a conveniência e oportunidade de novas destinações.*

Procuradoria Regional de Paranavá - Rua Marechal Cândido Rondon, 1303, Centro – Paranavá - CEP 87.704-060



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

*c) Há evidente contradição entre o previsto no art. 1º e no art. 2º do Ato Conjunto n.º 01/2018-TJMP, devendo prevalecer o disposto no art. 1º, tendo em vista que, se o bem é de propriedade do Estado do Paraná, integra o patrimônio desta pessoa jurídica, e não do Tribunal de Justiça ou do Ministério Público, conforme já exposto na Informação n.º 262/2018 – PGE/GAB/AT, ainda que adquiridos com recursos do FUNREJUS ou do FUEMP/PR”, **bem como sugeriu** “o encaminhamento do presente protocolo ao Grupo Permanente de Trabalho de Análise e Proposição Legislativa para manifestação quanto ao ponto “II.2”, especialmente quanto à publicação da Lei Estadual n.º 20.411/2020”.*

7. Por fim, o expediente foi encaminhado a este Grupo Permanente de Trabalho - GPT 2 – Análise e Proposição Legislativa (mov. 16), para **exame de constitucionalidade da Lei n.º 20.411/2020**, que “*autoriza o Tribunal de Justiça a efetuar diversas cessões de uso gratuito de imóveis aos cessionários e para os fins ali previstos, inclusive, no inciso XXXI, o imóvel objeto do Termo de Cessão de Uso n.º 363/2018 firmado entre o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e o Município de Rio Negro*”.

8. É a síntese do relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Poder Judiciário: bens afetados à atividade jurisdicional e atos de gestão do Tribunal de Justiça.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

9. Na decisão administrativa, incluída no mov. 1, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná afirma que os bens adquiridos com recursos do FUNREJUS, criado pela Lei Estadual n.º 12.216/1998, são titularizados pelo Poder Judiciário, constituindo seu patrimônio imobiliário.

10. Assenta que, apesar de o Poder Judiciário não possuir personalidade jurídica, pois esta é destinada ao Estado do Paraná, detém personalidade judiciária e que por isso exerce amplos poderes de gestão sobre os bens imóveis a ele afetados.

11. Alega, ainda, que não há previsão na Constituição Federal ou Estadual que confira poderes de gestão dos imóveis do Estado do Paraná, que estejam afetados ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo e que, ainda que existisse, essa previsão violaria o princípio da separação dos poderes.

12. Sobre o tema, já se pronunciou o Grupo Permanente de Trabalho sobre Domínio Público – GPT8, por meio da Informação n.º 001/2021, de relatoria da i. Procuradora do Estado Tais de Albuquerque Rocha Holanda.

13. No entanto, tendo em vista o impacto que essas alegações terão na análise de constitucionalidade da Lei Estadual n.º 20.411/2020, passa-se ao exame das questões a ela relacionadas.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

(a) Domínio Público dos bens do Estado. Constituição do Estado do Paraná, art. 8º. IV. Destinação. Classificação. Afetação e desafetação.

14. O Poder Público, para o desempenho das atividades que lhe são afetadas pela Constituição Federal e leis da república, necessita de aparelhamento por meio da **aquisição de bens móveis e imóveis**. Tais bens, de outro lado, diversamente do que ocorre com os titularizados pelos particulares, **estão submetidos a um regime de direito público**, denominado pela doutrina de “domínio público”:

*“Domínio Público: o conjunto de **bens moveis e imóveis destinados ao uso direto do Poder Público** ou a utilização direta ou indireta da coletividade, regulamentados pela Administração e **submetidos a regime, de direito público derogatório e exorbitante do direito comum**”¹ – Destaquei.*

15. Para **Hely Lopes Meirelles**, bens públicos “*são todas as coisas, corpóreas ou incorpóreas, imóveis, móveis e semoventes, créditos, direitos e ações, que pertençam, a qualquer título, às entidades estatais, autárquicas, fundacionais e empresas governamentais*”².

16. O legislador ordinário, banda outra, dispôs, no âmbito do Código de Civil, que os **bens públicos** são aqueles “*bens do domínio*

¹ CRETILLA JÚNIOR, José. Dicionário de direito administrativo, Rio de Janeiro, Forense, 1978., p. 204.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 493.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

*nacional pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público interno*³, ou, dito de outro modo, são os **bens de propriedade da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios**, das autarquias e de outras entidades de caráter público criadas por leis (CC, art. 41⁴).

17. Os **bens públicos**, de seu turno, são classificados, **segundo à sua destinação ou afetação**, em bens de uso comum do povo, de uso especial e dominicais (CC, art. 99⁵).

18. Os **bens de uso comum do povo** são aqueles abertos a uma **utilização universal**, por toda a população, como os logradouros públicos, praças, mares, ruas, florestas, meio ambiente etc. Já **os de uso especial** são aqueles afetados a uma **destinação específica**, sendo considerados instrumentos para execução de serviços públicos, como **repartições públicas**, mercados municipais, cemitérios públicos, as

³ **CC, art. 98:** “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes as pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.”

⁴ **CC, Art. 41.** São pessoas jurídicas de direito público interno: I - a União; II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios; III - os Municípios; IV - as autarquias, inclusive as associações públicas; V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

⁵ **CC, Art. 99.** São **bens públicos**: I - os de **uso comum do povo**, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de **uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

escolas e os **prédios do Executivo, Legislativo e Judiciário**. Uns e outros, enquanto mantiverem essa qualidade, não podem ser alienados ou onerados (art. 100 do CC)⁶. Somente após o processo de desafetação, sendo transformados em dominicais, podem ser alienados⁷. Em relação aos **dominicais** a noção é residual, porque nessa categoria se situam todos os bens que não se caracterizem como de uso comum do povo ou de uso especial. **São bens dominicais as terras sem destinação pública específica** (entre elas, as terras devolutas, adiante estudadas), **os prédios públicos desativados**, os bens moveis inservíveis e a dívida ativa (CC, art. 99, III)⁸.

19. Vê-se, portanto, que **os prédios públicos**, enquanto **afetados às finalidades próprias de cada um dos Poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário)**, se classificam como bens de **uso especial**, passando a categoria dos dominicais ao serem “desativados” de suas funções.

20. Nesse sentido:

“O tema da afetação e da desafetação diz respeito aos fins para os quais

⁶ **CC, art. 100.** Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

⁷ Mazza, Alexandre. Manual de direito administrativo, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, cap. 12 – Bens Públicos, item 12.12 – Classificação.

⁸ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. – 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei n.º 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012. Pgs. 1130/1131.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

está sendo utilizado o bem público. A **afetação** é um **fato administrativo pelo qual se atribui ao bem público uma destinação pública especial de interesse direto ou indireto da Administração**. E a **desafetação** é o inverso: **é o fato administrativo pelo qual um bem público é desativado, deixando de servir à finalidade pública anterior**. (...) Por fim, deve destacar-se que a **afetação e a desafetação constituem fatos administrativos**, ou seja, **acontecimentos ocorridos na atividade administrativa independentemente da forma com que se apresentem**. Embora alguns autores entendam a necessidade de haver ato administrativo para consumir-se a afetação ou a desafetação, não é essa realmente a melhor doutrina em nosso entender. O fato administrativo tanto pode ocorrer mediante a prática de ato administrativo formal, como através de fato jurídico de diversa natureza. Significa que, **até mesmo tacitamente, é possível que determinada conduta administrativa produza a afetação ou a desafetação, bastando, para tanto, verificar-se no caso o real intento da Administração** (...) Relevante, isto sim, *é a ocorrência em si da alteração da finalidade, significando que na afetação o bem passa a ter uma destinação pública que não tinha, e que na desafetação se dá o fenômeno contrário, ou seja, o bem, que tinha a destinação pública, passa a não mais tê-la, temporária ou definitivamente*⁹.

21. Segundo a Constituição Estadual, de seu turno, o Estado do Paraná é composto pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 7º). Tais poderes, por sua vez, são divididos organicamente, respectivamente em Secretarias (art. 79), Comissões (art. 62) e Tribunal de Justiça e Juizes, entre outros (art. 93). Esse conjunto de órgãos, de outro lado, *“não se confunde com a pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos*

⁹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, *op. cit.*, pg. 1133/1134.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

*são parcelas integrantes do todo*¹⁰.

22. Denota-se, portanto, que **afetados ou não à finalidade pública específica**, os bens públicos são de propriedade do ente político respectivo (União, Estados, Municípios ou Distrito Federal) e não dos órgãos públicos que os integram.

23. Nesse sentido, é o magistério da doutrina;

“A propósito da **titularidade dos bens públicos**, há uma particularidade a destacar: **os titulares são as pessoas jurídicas públicas, e não os órgãos que as compõem. Na prática, tem ocorrido o registro de propriedade atribuído a um Tribunal de Justiça**, Assembleia Legislativa, Ministério Público. **A indicação revela apenas que o bem foi adquirido com o orçamento daquele órgão específico**, estando, por isso, **afetado a suas finalidades institucionais**. A **propriedade**, todavia, **é do ente estatal**, no caso, **o Estado-membro**, e não do órgão, que não tem personalidade jurídica e representa mera repartição interna da pessoa jurídica, por mais relevantes que sejam as suas funções. O efeito jurídico exclusivo de semelhante afetação e o de que, somente por exceção, deve o bem ser desvinculado dos fins institucionais do órgão, eis que, afinal, este o adquiriu com recursos próprios¹¹.”

24. Demais disso, dispõe ainda Constituição do Estado do Paraná, em seu artigo 8º, inciso IV, que:

CE/PR, art. 8º: Incluem-se entre os **bens do Estado**: IV - os **rendimentos**

¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di- Direito Administrativo. São Paulo: Atlas Editora, 21ª. ed. 2008.

¹¹ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, *op. cit.*, pg. 1124.



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

decorrentes das atividades e serviços de sua competência e da **exploração dos bens imóveis de seu domínio.**

25. Não há dúvidas: os bens públicos, ainda que afetados à atividade de qualquer dos poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário), pertencem ao Estado-membro, pessoa jurídica de direito público interno, detentor de personalidade jurídica.

26. Não se desconhece, nem se olvida, do quanto disposto no artigo 6º da Lei Estadual n.º 12.216/1998¹², pelo qual, regulamentando o disposto no artigo 96, XVII, da Constituição do Estado do Paraná¹³, estabeleceu que os bens adquiridos com recursos do FUNREJUS serão incorporados ao patrimônio do Poder Judiciário.

27. Todavia, como visto, **quem possui personalidade jurídica é o Estado-membro**, no caso o Estado do Paraná, **e não o Poder Judiciário ou seus órgãos, de modo que a interpretação constitucional da norma em referência** deve conduzir ao entendimento de que **os bens adquiridos com recursos do FUNREJUS são automática e imediatamente afetados à atividade jurisdicional,**

¹² **Lei Estadual n.º 12.216/1998, art. 6º:** Os bens adquiridos com recursos do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário serão imediatamente incorporados ao patrimônio do Poder Judiciário.

¹³ **Constituição Estadual, Art. 96, XVII:** Lei de Organização e Divisão Judiciárias, de iniciativa do Tribunal de Justiça, disporá sobre a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário do Estado e a carreira de magistratura, observados os seguintes princípios: XVII - as **custas e emolumentos serão destinados exclusivamente** ao custeio dos **serviços afetos às atividades específicas da Justiça;**



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

conforme lição da doutrina acima referenciada, e não “*incorporados ao patrimônio do Poder Judiciário*”, pois, como assinalado, este não é o proprietário dos bens que administra.

28. Noutro passo, apesar de **a desafetação dos bens adquiridos com recursos próprios dos demais poderes** ser medida **excepcional**, ela **não** se perfaz **vedada** e uma vez verificada, como no caso em exame, **a gestão desse patrimônio**, *por se tratar de típica atividade administrativa*¹⁴, **é atribuição privativa do Governador do Estado**, consoante se infere do disposto no artigo 87, inciso III, da Constituição do Estado do Paraná, *in verbis*:

CE/PR, art. 87, III: Compete privativamente ao Governador: III - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

29. Tal disposição, ademais, encontra-se regulamentada pela **Lei Estadual n.º 19.848/2019**, que em seu artigo 18, inciso V, na redação dada pela Lei Estadual n.º 20.070/2019, dispõe que compete à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP a gestão centralizada do patrimônio imobiliário do Estado do Paraná.

30. Ou seja, **dentre os órgãos do Estado do Paraná, elegeu-se a SEAP para gestão patrimonial dos bens imóveis** do Estado,

¹⁴ “A **gestão dos bens públicos**, como **retrata típica atividade administrativa**, é regulada normalmente por preceitos legais genéricos e por normas regulamentares mais específicas” (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, *op. cit.*, pg. 1147).



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

incluindo, por obvio, **os bens da categoria dos dominicais**, ainda que anteriormente estivessem afetados à atividade de um dos demais poderes constituídos.

31. E nisso **não se verifica hipótese de violação** à **autonomia administrativa** e financeira do Poder Judiciário, nem ao **princípio da separação dos Poderes**. Isso porque, como visto, **enquanto o bem está destinado à finalidade** própria do **Poder Judiciário**, somente a seus órgãos é deferido poderes de gestão patrimonial.

32. No entanto, uma vez que o **bem** venha a ser **desafetado de sua finalidade original**, ele deve **ingressar automaticamente no acervo geral do patrimônio do Estado do Paraná**, cuja **gestão** é atribuição do **Governador do Estado**. A **permissão** para que **outras autoridades** exerçam **poderes de gestão** de bens **não afetados** a uma finalidade específica é que, salvo melhor juízo, **violaria o princípio da separação dos Poderes**, pois, por tratar-se de função tipicamente administrativa, o seu exercício, ressalvada a existência de previsão legal em sentido contrário, é atribuição precípua dos órgãos do Poder Executivo.

33. Conclui-se, portanto, que: **(1)** todos os imóveis públicos são de titularidade do Estado do Paraná, ente político com personalidade jurídica; **(2)** o Poder Judiciário não é proprietário dos imóveis públicos, ainda que afetados à sua atividade principal; **(3)** a afetação, como visto, é a destinação do imóvel a uma finalidade



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

específica e não a um dos Poderes constituídos do Estado do Paraná; **(4)** os bens adquiridos com recursos próprios do Poder Judiciário tem afetação automática à atividade jurisdicional (interpretação constitucional do art. 6º da Lei do FUNREJUS); **(5)** a afetação e a desafetação são fatos administrativos, de sorte que a destinação do bem a finalidade diversa importa em sua desafetação; **(6)** a não afetação imediata do bem desafetado para outra finalidade, importa na sua inclusão na categoria de bens dominicais; **(7)** compete privativamente ao Governador do Estado exercer a direção superior da administração estadual, a qual envolve a gestão dos bens dominicais, inclusive daqueles que não estejam mais afetados às finalidades dos demais poderes, ainda que adquiridos com recursos próprios daqueles.

(b) Poder Judiciário. Gestão dos imóveis. Limitações.

34. A **Gestão ou administração dos bens** públicos envolve a ideia de sua **utilização e conservação**, não se incluindo, de outro lado, o poder de alienação, oneração e aquisição desses bens.

35. Essa, inclusive, é a orientação da doutrina, segundo magistério de José dos Santos Carvalho Filho:

“o **poder de administração**, como subordinado à lei, apenas confere ao administrador o poder (e ao mesmo tempo o dever) de **zelar pelo patrimônio público**, através de **ações que tenham por objetivo a conservação dos bens**, ou que visem a **impedir sua deterioração ou perda**, ou, ainda, que os **protejam contra investida de terceiros**, mesmo que necessário se torne adotar conduta coercitiva autoexecutória ou recorrer ao Judiciário para a defesa do interesse público. (...) **A alienação**,



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

a oneração e a aquisição reclamam, como regra, autorização legal de caráter mais específico, porque na hipótese não há mera administração, mas alteração na esfera do domínio das pessoas de direito público¹⁵.

36. No poder de administração está, como visto, incluída a possibilidade de utilização dos bens públicos. Essa utilização ou uso, por óbvio, pode ser efetivada pela própria pessoa jurídica de direito público, a quem pertencem os bens e também por terceiros, particulares ou não, com maior ou menor liberdade.

37. A utilização por terceiros pode ser comum, especial ou privativa. Nesse sentido leciona a doutrina¹⁶:

Uso comum é a utilização de um bem público pelos membros da coletividade sem que haja discriminação entre os usuários, nem consentimento estatal específico para esse fim.

Uso especial é a forma de utilização de bens públicos em que o indivíduo se sujeita a regras específicas e consentimento estatal, ou se submete à incidência da obrigação de pagar pelo uso.

Uso privativo, ou uso especial privativo, é o direito de utilização de bens públicos conferido pela Administração a pessoas determinadas, mediante instrumento jurídico específico para tal fim. A outorga pode ser transmitida a pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, sabido que inexistente qualquer impeditivo quanto ao usuário do bem.

38. Dentre os instrumentos jurídicos utilizados para permitir

¹⁵ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, *op. cit.*, pg. 1147.

¹⁶ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, *op. cit.*, pg. 1148-1155.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

o **uso privativo dos bens públicos por terceiros**, os mais comuns são a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso e a cessão de uso.

39. A **autorização de uso** e a **permissão de uso** são atos administrativos unilaterais (vontade apensa da Administração), discricionários e precários (revogáveis a qualquer tempo). O que os diferencia é o fato de que **na autorização de uso** o Poder Público **consente que determinado indivíduo utilize bem público** de modo privativo, **atendendo primordialmente a seu próprio interesse**, enquanto **na permissão de uso há de ser atendido**, ao mesmo tempo, **os interesses público e privado**.

40. A **cessão de uso**, de outro lado, é aquela em que o Poder Público consente com **o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, incumbida de desenvolver atividade que, de algum modo, traduza interesse para a coletividade**. A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento denominado de “termo de cessão” ou “termo de cessão de uso”, o prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode a qualquer momento reaver a posse do bem cedido. **É vedado**, ademais, **qualquer desvio de finalidade**, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente. Pode-se citar como **exemplo**, a cessão de uso, pelo Tribunal de Justiça, de determinada sala do prédio do foro para uso de órgão de inspetoria do Tribunal de Contas do mesmo Estado.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

41. Por fim, a **concessão de uso** se caracteriza por ser um contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere a pessoa determinada o uso privativo de bem público, independentemente do maior ou menor interesse público da pessoa concedente.

42. Como já referido alhures, **competete aos órgãos do Poder Judiciário a gestão dos bens que estejam afetados à atividade jurisdicional**. Bens que não estejam destinados ao cumprimento dessa finalidade são geridos pelo Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários Estaduais (Constituição Estadual, art. 87, III). No caso do Estado do Paraná, tal competência, como visto, pertence à Secretaria de Estado da Administração e Previdência, nos termos da **Lei Estadual n.º 19.848/2019** (art. 18, V).

43. Conforme também já referenciado, **dentre os poderes de gestão patrimonial** não se contém àqueles pertinentes à alienação e oneração, mas **somente a utilização, própria ou por terceiro, e a conservação**.

44. Em relação aos *bens afetados à atividade jurisdicional*, no entanto, a autorização para que terceiros se utilizem desses bens recebe um recorte constitucional, no artigo 101, §1º, da Constituição de Estado do Paraná, que assim dispõe:

Constituição Estadual, art. 101, §1º: Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos: § 1º. **Aos órgãos do Poder Judiciário do Estado** compete a **administração, conservação e o uso dos imóveis e instalações forenses**, podendo ser **autorizada a sua utilização**



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

por órgãos diversos, no interesse da justiça, como dispuser o Tribunal de Justiça.

45. Como se percebe, **a previsão constitucional é clara** ao **permitir**, tão **somente**, em relação às **instalações forenses** a **“autorização”** para que, no **interesse da justiça**, identificado pelo Tribunal de Justiça, **outros órgãos dela se utilizem**.

46. Tal interpretação é extraída do próprio texto da Constituição do Estado, que, ao **mencionar** que **pode “ser autorizada a sua utilização”**, evidencia que está a se **referir tão somente** às **instalações forenses**.

47. Mas, não é só.

48. Extraí-se, ainda do texto da Constituição do Estado do Paraná, duas outras informações sobre modos importantes, quais sejam, a de que a “autorização” de utilização das instalações forenses: **(1)** deve atender ao “interesse da justiça”; e, **(2)** somente pode ser deferida a outros órgãos públicos e não a particulares.

49. Ora, se há a **necessidade de se atender** a um **interesse público específico**, qual seja, o **da justiça**, além **de somente poder ser concedida em favor de órgãos públicos**, bem se vê que não se trata verdadeiramente de *“autorização de uso”*, mas, sim, conforme exposto linhas acima, **de cessão de uso**.

50. Para além disso, como a previsão do **artigo 101, §1º, da**



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

Constituição do Estado do Paraná trata-se de **regra especial** e como nela **não se condiciona**, para a perfectibilização da aludida cessão de uso, **a prévia autorização legislativa**, deve ser **afastada** a aplicabilidade, nesse caso, da **regra geral contida no artigo 10** do mesmo diploma normativo, pela qual se estabelece que os bens imóveis do Estado só podem ser objeto de utilização gratuita se houver lei autorizadora.

51. Desse modo, conclui-se que **aos órgãos do Poder Judiciário** compete a **gestão dos imóveis que estejam afetados à atividade jurisdicional**, que *envolve* à sua **utilização e conservação**, bem como **a cessão de uso**, no **interesse da justiça**, de **instalações forenses**, *independentemente de autorização legislativa*, para outros **órgãos públicos**.

52. Destaca-se, *ademais e mais uma vez*, que, à luz da Constituição Federal e do Estado do Paraná, bem como dos ensinamentos da doutrina supra colacionados, **o Poder Judiciário não tem poderes de gestão de imóveis públicos desafetados da atividade jurisdicional**.

II.2 – Análise de (in)constitucionalidade da Lei Estadual n.º 20.411/2020. Iniciativa legislativa. Vício Formal (CE/PR art. 66, IV). Autorização legislativa. Cessão de uso de imóvel desafetado da atividade jurisdicional. Presidência do Tribunal de Justiça. (In)constitucionalidade (CF, art. 84, II; CE/PR, art. 87, III).



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

53. A **Lei Estadual n.º 20411/2020**, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) e sancionada por Sua Excelência o Governador do Estado, é derivada do Projeto de Lei n.º 508/2020, de iniciativa do Presidente do Tribunal de Justiça do Paraná, por meio da qual se **autorizou a mencionada Corte de Justiça a efetuar cessões de uso gratuito de imóveis que especifica.**

54. Na justificativa ao anteprojeto de lei, o eg. Tribunal de Justiça afirma que *“pretende-se, portanto, a um só tempo compatibilizar as cessões de uso já entabuladas ao atual posicionamento deste Tribunal de Justiça, consagrar a utilidade a **propriedades imobiliárias não afetadas pelo Poder Judiciário** e resguardar o interesse público que lhe é subjacente”*.

55. E continua: *“[V]álida a menção, em meio a outras tantas razões: i) do interesse público que cerca a matéria (tanto no que se refere aos beneficiados quanto à própria população interessada); ii) da eficiência e continuidade dos serviços que vêm sendo realizados nos imóveis cedidos para uso; iii) do atendimento à função social da propriedade (**dando proveito a prédios públicos então desafetados**); iv) da percepção, já consolidada perante a comunidade local, quanto à nova utilidade consagrada ao bem; v) do alívio de caixa em decorrência da assunção, pelo cessionário, dos gastos relativos à manutenção predial, entre outros”*.

56. Em parecer da **Comissão de Constituição e Justiça da ALEP**, **apontou-se a constitucionalidade** da proposição legislativa,



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

invocando o disposto no art. 96, II, “d” da Constituição Federal e aos art. 65, “*caput*” e 101, I, “d”, da Constituição do Estado do Paraná. Tais disposições constitucionais indicam a iniciativa do Presidente do Tribunal de Justiça para projetos de lei que visam a alteração da organização e da divisão judiciárias.

57. No mais, **anotou a regularidade do Projeto de Lei no que respeita a disciplina do art. 10 da Constituição do Estado**, o qual impõe a necessidade de autorização legislativa para que os imóveis do Estado possam ser utilizados de forma gratuita, bem como em relação às previsões da LC n.101/2001 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da LC 95/98 (técnica legislativa).

58. Como se demonstrará, **a matéria tratada na Lei aprovada pela ALEP e sancionada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, não tem relação com alteração da divisão e organização judiciária do Tribunal de Justiça**, mas, sim, com a *gestão de imóveis pertencentes ao Estado do Paraná* que, como afirmado na própria justificava ao anteprojeto de lei, não estavam afetados a nenhuma finalidade específica e muito menos à atividade jurisdicional.

59. Desse modo, sob essa perspectiva, passa-se ao **exame de constitucionalidade da Lei Estadual n.º 20.411/2020**, que dá sustentação ao Termo de Cessão de Uso do imóvel denominado “antigo Fórum da Comarca de Rio Negro”, situada na Rua Dr. Vicente Machado, n.º 148, no Município de Rio Negro, Estado do Paraná, a que se refere a decisão administrativa objeto deste protocolado.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

(a) (In)constitucionalidade. Iniciativa legislativa reservada ou concorrente. Constituição Estadual, art. 66, IV. Vício formal configurado.

60. A edição de atos normativos primários, que instituem direitos e criam obrigações, é função típica do Poder Legislativo, **desenvolvido por meio de um processo legislativo** que têm início quando alguém ou algum ente toma a iniciativa de apresentar uma proposta.

61. Segundo magistério de Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco¹⁷, a iniciativa legislativa pode ser:

(a) Concorrente: A iniciativa é dita comum (ou concorrente) se a proposição normativa puder ser apresentada por qualquer membro do Congresso Nacional ou por comissão de qualquer de suas Casas, bem assim pelo Presidente da República, e, ainda, pelos cidadãos, no caso da iniciativa popular (CF, art. 61, §2º);

(b) Reservada ou privativa: a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos.

62. A não observância das regras relativas à iniciativa legislativa, importam no reconhecimento de **vício formal de inconstitucionalidade**, o que traduz um *“defeito de formação do ato normativo, pela inobservância de princípio de ordem técnica ou*

¹⁷ Curso de Direito Constitucional – 5. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 1003/1004.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

*procedimental ou pela violação de regras de competência*¹⁸.

63. Destaca, ainda, o eminente Ministro Luís Roberto Barroso¹⁹, que “o vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa das leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria”.

64. No caso, a **Constituição Federal confere ao Poder Judiciário a iniciativa legislativa**, nas seguintes hipóteses:

CF, art. 93: **Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal**, disporá sobre o Estatuto da Magistratura.

CF, art. 96: **Compete privativamente:** I – **aos Tribunais:** d) **propor a criação de novas varas judiciárias;** (...) II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e **aos Tribunais de Justiça** propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169: (a) **a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;** (b) **a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos** que lhes forem vinculados, **bem como a fixação do subsídio** de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver; c) a

¹⁸ Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, op. cit., pg. 1170.

¹⁹ O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência – 6. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

criação ou extinção dos tribunais inferiores; d) a alteração da organização e da divisão judiciárias.

65. Na **Constituição do Estado do Paraná**, como não poderia deixar de ser, em razão da necessária simetria constitucional, **há previsão idêntica**. Confira-se:

CE/PR, Art. 101. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça, através de seus órgãos: I - **propor à Assembleia Legislativa**, observado o disposto no art. 169 da Constituição Federal: a) **a alteração do número de seus membros**; b) a **criação e a extinção de cargos e a remuneração** dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhe forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III e 153, § 2º, I da Constituição Federal; c) **a criação, extinção ou alteração do número de membros** dos tribunais inferiores; d) **a alteração da organização e da divisão judiciárias**; e) a **criação e extinção de comarcas, varas ou distritos judiciários**;

66. Como se percebe, **não há previsão de iniciativa legislativa** deferida ao **Poder Judiciário** para apresentação de **projeto de lei relacionado à obtenção de autorização para efetivação de cessão de uso de bens imóveis** pertencentes ao Estado do Paraná.

67. A hipótese aventada, pela respeitável Comissão de Constituição e Justiça da ALEP, para inclusão da situação em comento, no permissivo do artigo 96, II, “d”, da Constituição Federal, com o devido respeito, não prospera.

68. Isso porque, à luz da disciplina estabelecida na Lei



PROTOKOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

Estadual n.º 14.277/2003, **a organização judiciária**, relacionada com a constituição, estrutura, atribuições e competências dos órgão do Poder Judiciário, e **a divisão judiciária**, alusiva à divisão em seções judiciárias, comarcas e foros regionais, **não têm qualquer relação com a hipótese em exame**, a qual, repise-se, se refere à projeto de lei objetivando a obtenção de autorização legislativa para efetivação de cessão de uso de imóvel público não mais afetado à atividade jurisdicional.

69. Assim, como os **casos de iniciativa reservada** configuram hipóteses de exceção, **não podem ser ampliados**, ainda que por via interpretativa, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal²⁰, de modo que, **não estando prevista** referida iniciativa legislativa, dentre as hipóteses trazidas pelo texto constitucional, ao Poder Judiciário, resta evidenciado, no caso em exame, o vício de inconstitucionalidade formal da Lei Estadual n.º 20.411/2020.

70. Não fosse isso, ainda tem a previsão na Constitucional do Estado que, no artigo 66, inciso IV, atribui ao Governador do Estado a iniciativa legislativa de “leis que disponham sobre a criação, **estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública**”, situação que envolve a gestão de bens não

²⁰ STF, ADI 637 - **Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis**, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal [ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 25-8-2004, P, DJ de 1º-10-2004.]



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

afetados à finalidade específica, consoante muito bem apreendido pelo e. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em decisões, aplicáveis *mutatis mutandi* à espécie, que restaram assim ementadas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. **AUTORIZAÇÃO PARA CEDÊNCIA E USO DE ESPAÇOS PÚBLICOS PARA A REALIZAÇÃO DE EVENTOS. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre a autorização para a cedência e uso de espaços públicos** para a realização de eventos. Tudo, por vício de origem e, assim, com afronta aos artigos 8º, 10, 60, II, d, e 82, VII, da Constituição Estadual, uma vez dispondo sobre atribuições da administração pública, ferindo a harmonia e independência dos Poderes. **Competência privativa do Chefe do Executivo.** AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70018882738, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Léo Lima, Julgado em 03.09.2007)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA N.º 001, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2010. MUNICÍPIO DE IMBÉ. **AUTORIZAÇÃO, PERMISSÃO E CESSÃO DE USO DE BEM PÚBLICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A competência para dispor acerca da organização e do funcionamento da administração pública municipal é privativa do chefe do Poder Executivo. Inteligência dos art. 60, inc. II (*São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: II - disponham sobre: d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública*), e art. 82, inc. II e VII da Constituição Estadual (*Compete ao Governador, privativamente: II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual*). 2. Caracterizada a ingerência da Câmara de Vereadores sobre atividade própria o Poder Executivo Municipal, restam violados os princípios da

Procuradoria Regional de Paranavá - Rua Marechal Cândido Rondon, 1303, Centro – Paranavá - CEP 87.704-060



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

independência e isonomia entre os Poderes, prevista no artigo 10, da Constituição Estadual, tornando imperiosa a procedência da ação. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058714023, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 04/08/2014).

71. E nem se diga que, como a indigitada **lei foi sancionada pelo Governador do Estado**, estaria convalidado o vício de iniciativa, pois sobre essa situação já se pronunciou o **excelso Supremo Tribunal Federal**:

O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação formal do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reversa, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade jurídica do ato legislativo eventualmente editado. Dentro desse contexto - em que se ressalta a imperatividade da vontade subordinante do poder constituinte -, **nem mesmo a aquiescência do Chefe do Executivo mediante sanção ao projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Por isso mesmo, a tese da convalidação das leis resultantes do procedimento inconstitucional de usurpação - ainda que admitida por esta Corte sob a égide da Constituição de 1946 (Súmula 5) - não mais prevalece, repudiada que foi seja em face do magistério da doutrina (...), seja, ainda, em razão da jurisprudência dos Tribunais, inclusive a desta Corte (...). [**ADI 1197**, rel. min. **Celso de Mello**, P, j. 18-5-2017, *DJE* 114 de 31-5-2017.] – Destaqueei.

72. Conclui-se, portanto, que a **Lei Estadual n.º 20.411/2020 padece de vício de inconstitucionalidade formal**, pois



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

o **Presidente do Tribunal de Justiça não tem iniciativa legislativa** para dar início a tramitação de projeto de lei que tenha por objeto **à obtenção de autorização para cessão de uso de imóvel público**, ainda mais quando referido imóvel não se encontra mais afetado à atividade jurisdicional.

(b) Inconstitucionalidade. Poder de gestão dos bens públicos desafetados. CF, art. 84, II e Constituição Estadual, art. 87, III. Direção Superior da administração estadual. Competência do chefe do Poder Executivo. Vício material configurado.

73. Noutro passo, ainda que houvesse sido respeitada a regra de iniciativa legislativa, **a Lei estadual em referência, ao autorizar o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná a praticar atos de gestão de imóvel não afetado à atividade jurisdicional**, viola a previsão do artigo 84, II, da Constituição Federal e do artigo 87, III, da Constituição do Estado:

CF, art. 84, II: Compete privativamente ao **Presidente da República:** II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a **direção superior da administração federal;**

CE/PR, art. 87, III: Compete **privativamente ao Governador:** III - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a **direção superior da administração estadual;**

74. Ora, consoante já referenciado alhures, a **gestão geral dos bens do Estado é matéria tipicamente administrativa**, cabendo ao **Governador do Estado**, no exercício da direção superior da



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

administração estadual, a **gestão dos bens que estejam afetados a atividade fim do Poder Executivo, bem como daqueles classificados como dominicais**. Ao **Poder Judiciário** e ao Poder Legislativo, no exercício de função atípica, **compete a gestão dos bens que estejam afetados à finalidade própria** de cada um, por força do princípio da separação dos poderes.

75. Há, pois, manifesto **vício de inconstitucionalidade material**, o qual, segundo magistério doutrinário, “*expressa uma incompatibilidade de conteúdo, substantiva, entre a lei ou ato normativo e a Constituição. Pode traduzir-se no confronto com uma regra constitucional ou com um princípio constitucional*”²¹.

76. É de se concluir, pois, que a Lei Estadual n.º 20.411/2020 padece de vício de inconstitucionalidade material, uma vez que autoriza o Poder Judiciário a efetuar cessão de uso gratuito de imóveis não afetados à atividade jurisdicional, em **afronta às regras das Constituição Estadual e, por simetria, da Constituição Federal**, que atribuem **competência ao Governador do Estado para exercer a direção superior da Administração Estadual**, que envolve, como visto, atos de **gestão patrimonial de imóveis não destinados às atividades dos demais poderes** (Legislativa e Judiciário).

III – CONCLUSÃO.

²¹ Luís Roberto Barroso, op. cit.



PROTOCOLO: 16.292.738-8

INTERESSADO: CASA CIVIL

ASSUNTO: Utilização gratuita de imóveis de propriedade do Estado do Paraná. Vinculação de imóveis ao Poder Judiciário. Lei Estadual n.º 20.411/2020.

77. Posto isso, o presente Grupo de Trabalho conclui que:

(1) O **Presidente do Tribunal de Justiça não tem iniciativa legislativa** para dar início a tramitação de projeto de lei que tenha por objeto **à obtenção de autorização para cessão de uso de imóvel público;**

(2) **Compete ao Governador do Estado exercer a direção superior da Administração Estadual**, o que envolve a prática de atos de **gestão patrimonial de imóveis não afetados às finalidades dos demais poderes;**

(3) A **Lei Estadual n.º 20.411/2020**, portanto, **padece de vício de inconstitucionalidade formal**, por violação ao disposto no artigo 66, IV, da Constituição do Estado do Paraná, **e de vício de inconstitucionalidade material**, por afronta ao disposto no artigo 84, II, da Constituição Federal e no artigo 87, III, da Constituição Estadual.

78. É o parecer, s.m.j.

Curitiba, março de 2021.

MATEUS OLIVEIRA DE CASTRO
Procurador do Estado do Paraná
Relator

LARA FERREIRA GIOVANNETTI
Procuradora do Estado do Paraná
Coordenadora do GPT-2

JAIR ROBERTO DA SILVA
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-2

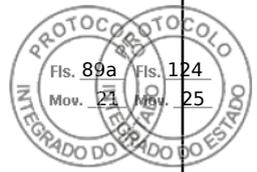
ÍTALO MEDEIROS CISNEIROS
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-2

MURILO ARJONA DE SANTI
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-2

FERNANDO BARRETTO GIRÃO
Procurador do Estado do Paraná
Integrante do GPT-2



ePROTOCOLO



Documento: **Parecer.pdf**.

Assinado digitalmente por: **Mateus Oliveira de Castro** em 22/03/2021 11:08, **Lara Ferreira Giovannetti** em 23/03/2021 09:36, **Fernando Barretto Girao** em 23/03/2021 09:51, **Italo Medeiros Cisneiros** em 23/03/2021 09:59, **Murilo Arjona de Santi** em 23/03/2021 10:26, **Jair Roberto da Silva** em 24/03/2021 21:31.

Inserido ao protocolo **16.292.738-8** por: **Mateus Oliveira de Castro** em: 22/03/2021 11:06.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
6aa6ce79553075ccca7f11c69c41dbc0.

Inserido ao protocolo **16.292.738-8** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 02/06/2021 10:24.



Protocolo nº 16.292.738-8
Despacho nº 272/2021 – PGE

I. Aprovo a **Informação nº 01/2021 – GPT 8, de fls. 43/51a**, da lavra dos Procuradores do Estado **Taís de Albuquerque Rocha Holanda, Diogo da Ros Gasparin, Antonio Pedro de Lima Pellegrino, Fábio Bertoli Esmanhotto e Athur Sombra Sales Campos**, integrantes do **Grupo Permanente de Trabalho 8 – Domínio Público**, e o **Parecer de fls. 59/89a**, da lavra dos Procuradores do Estado **Mateus Oliveira de Castro, Lara Ferreira Giovannetti, Jair Roberto da Silva, Italo Medeiros Cisneiros, Murilo Arjona de Santi e Fernando Barreto Girão**, integrantes do **Grupo Permanente de Trabalho 2 – Análise e Proposição Legislativa**, ambos com ciência de **Hamilton Bonatto**, Procurador-Chefe da Coordenadoria Consultiva – CCON, através dos Despachos n.ºs 008/2021 – PGE/CCON, de fls. 53/53a e 026/2021 – PGE/CCON, de fls. 91/91a, Informação e Parecer estes assim ementados:

Informação n. 21/2021 – GPT 8

“IMÓVEIS PÚBLICOS VINCULADOS AO PODER JUDICIÁRIO. UTILIZAÇÃO GRATUITA. INICIATIVA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS ARTIGOS 10 E 101, §1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DO MANUAL DE GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS QUANTO À EMISSÃO DO TERMO DE VINCULAÇÃO.”

Parecer GPT 2

“LEI ESTADUAL N.º 20.411/2020. INICIATIVA DO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL (CE/PR, ART.66, IV). AUTORIZAÇÃO PARA O TRIBUNAL DE JUSTIÇA PROCEDER A CESSÃO DE UTILIZAÇÃO GRATUITA DE IMÓVEL PÚBLICO. BENS ADQUIRIDOS COM RECURSOS DO FUNREJUS POSTERIORMENTE DESAFETADOS DA ATIVIDADE JURISDICIONAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. GESTÃO DE IMÓVEIS PÚBLICOS DOMINICAIS. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR DO ESTADO COM O AUXÍLIO DAS SECRETARIAS DE ESTADO(CF, ART. 84, II E CE/PR, ART. 87, III)” (parecer na íntegra no seguinte link: <http://www.pge.pr.gov.br/Pagina/Pareceres-Juridicos>)

II. Publique-se o presente Despacho;

IV. Encaminhe-se cópia virtual do Parecer à Coordenadoria do Consultivo – CCON, à Coordenadoria Judicial – CJUD, ao Grupo Permanente de Trabalho 2 – Análise e Proposição Legislativa, ao Grupo Permanente de de Trabalho 8 – Domínio Público e à Procuradoria do Patrimônio - PRP;

V. Após, remeta-se o protocolo à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ, para catalogação e divulgação, e por fim, com a máxima brevidade, encaminhe-se à Casa Civil – CC/CAO.

Curitiba, *datado e assinado digitalmente.*

Leticia Ferreira da Silva
Procuradora-Geral do Estado



D o c u m e n t o :
027216.292.7388AprovoPARECER0.2021PGEUtilizacaogravitaimoveisdoEstadodoParana.VinculacaodeimoveisaoPoderJudiciario.LeiEstadualn.20.4112020.pdf.

Assinado digitalmente por: **Leticia Ferreira da Silva** em 02/06/2021 08:30.

Inserido ao protocolo **16.292.738-8** por: **Miriam Lopes Pinheiro** em: 10/05/2021 17:48.



Documento assinado nos termos do art. 18 do Decreto Estadual 5389/2016.

A autenticidade deste documento pode ser validada no endereço:
<https://www.eprotocolo.pr.gov.br/spiweb/validarAssinatura> com o código:
a06e38ce9323e1300a0dae316ece5410.