



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

PARECER JURÍDICO/2020

Ref. Projetos de Lei n. 067/2020.

DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS IMÓVEIS PARA ENTIDADE RELIGIOSAS, IMPOSSIBILIDADE ART. 19, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA, AVALIAÇÃO PRÉVIA E LICITAÇÃO NA MODALIDADE CONCORRÊNCIA, CONFORME ART. 17 E INCISO I, DA LEI N. 8.666/93.

1. SÍNTESE

Foi encaminhado a Procuradoria Jurídica para emissão de parecer, o Projeto de Lei nº 067/2020, de autoria do Executivo Municipal, que tem como objetivo de doação de bem público com e cláusula de reversão, para Igreja Assembleia de Deus Ministério Vila Betania, pessoa jurídica de direito privado.

2. DO PARECER

O projeto versa sobre a possibilidade de alienação de bem público a pessoa jurídica de direito privado, situação jurídica em que Administração Pública excepcionalmente transfere bens de sua propriedade sendo a doação uma das modalidades, que pode ser utilizada desde que observadas determinadas exigências legais e administrativas.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

O conceito e possibilidade da alienação de bem público, e de uma de suas espécies, a doação, segundo entendimento do saudoso HELY LOPES MEIRELLES, verbis:

“Alienação é toda transferência de propriedade, remunerada ou gratuita, sob a forma de venda, permuta, doação, dação em pagamento, investidura (...). Qualquer dessas formas de alienação pode ser utilizada pela Administração Pública, desde que satisfaça as exigências administrativas para o contrato alienador e atenda aos requisitos do instituto específico. Em princípio, toda alienação depende de lei autorizadora, de licitação, e de avaliação da coisa a ser alienada, mas casos há de inexistência dessas formalidades, pois incompatíveis com a própria natureza do contrato.

(...) Doação é o contrato pelo qual uma pessoa (doador), por liberalidade, transfere do seu patrimônio um bem para o de outra (donatária)

(...) E contrato civil, e não administrativo, fundado na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário.

(...) A Administração pode fazer doações de bens móveis e imóveis desafetados do uso público, e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE TACURU

autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação.” (Direito Administrativo Brasileiro, 26ª Edição, 2001, pgs. 493 e 496)”.

Portanto, segundo a doutrina, a doação de bem público é possível quando objetiva incentivar atividades particulares vinculadas ao proveito coletivo do município. Exige-se, assim, a caracterização do interesse público na alienação pretendida, requisito que não pode ser esquecido.

Ainda, para que se possa realizar a doação, faz-se necessário a observância de determinadas exigências de cunho legal, mormente o art. 17, da Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

Vejamos o que dispõe o art. 17 da lei 8.666/93:

Art. 17 A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificados, será precedida de avaliação 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: a) doação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

f, h e i; c) permuta, por outro imóvel que atenda aos requisitos constantes do inciso X do art. 24 desta Lei; d) investidura; e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo; 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;

Conforme se deprende da leitura do caput do referido artigo em seu inciso I, a alienação de bem público imóvel depende da ocorrência de quatro requisitos: a) interesse público devidamente justificado; b) avaliação prévia; c) autorização legislativa; e d) licitação na modalidade de concorrência.

No mesmo sentido, dispõe o art. 96, I da lei Orgânica do Município de Tacuru/MS, *in verbis*:

Art. 96 – A alienação de bens municipais, subordinadas a existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas: I – quando móveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensa estas nos casos de doação e permuta.

Em relação ao interesse público devidamente justificado, o Projeto de Lei encontra a primeira barreira para a doação de bens públicos imóveis para entidades religiosas.



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE TACURU

Isso porque, o artigo 19, I, da Constituição Federal assim estabelece

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I- estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. (grifei)

Segundo o doutrinado José Afonso da Silva¹, “*subvencionar está no sentido de concorrer, com dinheiro ou outros bens da entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa*”. Tal hipótese se enquadra no objeto da presente consulta.

O artigo 19, I, da Constituição Federal trata da separação entre Estado e Igreja, tradicionalmente reconhecida em nosso ordenamento jurídico a partir da queda do império e do surgimento da República. O Estado deixou de ser confessional e passou a ser **laico** pouco antes da promulgação da Constituição de 1891, por meio do Decreto 119-A, de 7 de janeiro de 1890, da lavra de Ruy Barbosa, expedido pelo Governo Provisório.

Não tendo religião oficial, o exercício de cultos religiosos restringe-se aos interesses da esfera privada. A ideia trazida pelo constituinte no art. 19 é a de que subvencionar cultos religiosos não é de interesse do Poder Público, sendo, por isso, vedada tal conduta.

¹ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à constituição. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 251.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

Isso significa dizer, por conseguinte, que a doação de bem público imóvel para entidades que desenvolvam eminentemente religiosas não se revela consentâneo com o interesse público.

Quanto aos demais requisitos para a doação de bem imóvel pela Administração citados pelo art. 17 e inciso I, da Lei n. 8.666/93, vale destacar ainda a necessidade de autorização legislativa.

Tal lei, no caso de a alienação se dar para entidades religiosas, além de permiti-la, deverá também caracterizar a finalidade pública para que tal ocorra, como explicitado acima.

Ainda, a legislação em questão deve ser da entidade federativa que intenta tal hipótese e deve contemplar indistintamente qualquer entidade religiosa, independentemente do credo, a fim de evitar discriminações e, consequentemente, ofensas ao princípio da isonomia.

Nesse sentido, ensina José Afonso da Silva:

“A lei, pois, é que vai dar a forma dessa colaboração. E certo que não poderá ocorrer no campo religioso. Demais, a colaboração estatal tem que ser geral, a fim de não discriminar entre as várias religiões. A lei não precisa ser federal, mas da entidade que deve colaborar. Se existe lei municipal, por exemplo, que prevê cessão de terreno para entidades educacionais, assistenciais e hospitalares, tal cessão pode ser dada em favor de entidades confessionais de igual natureza. A Constituição mesma já faculta que recursos públicos seja, excepcionalmente, dirigidos a



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE TACURU

escolas confessionais, como definido em lei, desde que “comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação” e “assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”

Dessa forma, caracterizado o interesse público e presente a autorização legislativa o art. 17, I, da Lei n. 8.666/93, exige a realização de licitação na modalidade concorrência, a fim de resguardar o princípio da isonomia.

Resta claro, então, que o ente público não pode direcionar a subvenção que pretende conceder a um credo religioso específico. Precisa verificar, dentre os interessados que compareçam ao certame, aquele que, dentre os critérios estabelecidos, melhor atenda o interesse público.

Verifico ainda, a inexistência de avaliação do bem que se pretende doar, outro requisito imprescindível disposto nos dispositivos legais.

3. PROIBIÇÃO DE DOAÇÃO DE BENS PÚBLICOS EM ANO ELEITORAL – ART.73, §10 DA LEI FEDERAL 9.504/97.

É importante frisar ainda, que em ano em que se realizam eleições fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

Trata-se de comando estabelecido pelo §10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/97, introduzido pela Lei 11.300, de 10 de maio de 2006, conhecida como "minitrreforma eleitoral", que aumentou o rol de condutas vedadas aos agentes públicos em ano eleitoral:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos períodos eleitorais: (...) §10 No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

De igual forma, a jurisprudência eleitoral é firme no sentido de **proibir QUALQUER** hipótese de doação de bens pela Administração Pública em ano eleitoral, exceto nos estritos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. O que não é o caso.

Não importa se os bens a serem doados são inservíveis, perecíveis ou oriundos de apreensão pelo regular exercício do poder de polícia. O potencial da conduta de influenciar o pleito eleitoral serve apenas como critério para determinar a sanção aplicável aos agentes públicos no caso concreto.



ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆ

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆಯು ಈ ಕೆಳಕಂಡ ವಿಷಯವನ್ನು ಪರಿಗಣಿಸಿ:

ಕಾನೂನು

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆಯು ಈ ಕೆಳಕಂಡ ವಿಷಯವನ್ನು ಪರಿಗಣಿಸಿ:

ಕರ್ನಾಟಕ

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆ

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆ

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆ

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರದ ಕಾನೂನು ಸಭೆ



**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, CÂMARA MUNICIPAL
DE TACURU**

Por fim, deve ser lembrada a necessidade de atendimento dos Princípios Constitucionais Administrativos, previstos no artigo 37, da Constituição Federal, ou seja, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência, sob pena de, inserir os gestores responsáveis nas sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal nº 8.429/92).

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer a Procuradoria opina, de forma **DESFAVORÁVEL** a tramitação do presente Projeto, em razão da proibição prevista no art. 19, I, da Constituição Federal, assim como, de proibição de qualquer hipótese de doação de bens pela administração Pública em ano eleitoral, nos termos do §10 do artigo 73 da Lei Federal nº 9.504/9.

E o parecer.

Tacuru/MS, 14 de agosto de 2020.

Robson Godoy Ribeiro
Procurador Jurídico
OAB/MS 16.560