



Proc.: 02576/19

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 2576/19
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, com o encargo de construir templos e prestar atividade de natureza social e assistencial

JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Ariquemes
INTERESSADO : Thiago Leite Flores Pereira - CPF 219.339.338-95
Chefe do Poder Executivo Municipal

ADVOGADOS : Marco Vinícius de Assis Espíndola
Procurador-Geral do Município - OAB/RO n. 4312
Taís Bringhenti Amaro Silva Muniz
Assessora Jurídica - OAB/RO n. 5234

RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
GRUPO : I - Pleno
SESSÃO : **1ª EXTRAORDINÁRIA, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019**

EMENTA: CONSULTA. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DE ARIQUEMES. QUESTIONAMENTO SOBRE A LEGALIDADE NA DOAÇÃO OU CONCESSÃO DE USO DE IMÓVEIS MUNICIPAIS PARA ENTIDADES RELIGIOSAS, COM O ENCARGO DE CONSTRUIREM TEMPLOS E PRESTAREM ATIVIDADES DE NATUREZA SOCIAL E ASSISTENCIAL. POSSIBILIDADE, DESDE QUE PRESENTES OS REQUISITOS CONSTANTES NO ARTIGO 17, I, DA LEI FEDERAL N. 8.666/93.

VIA DE REGRA, DEVE-SE ADOTAR O INSTITUTO DA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE IMÓVEL PERTENCENTE À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NOS TERMOS ARTIGO 7º DO DECRETO-LEI N. 271/67, C/C O ARTIGO 17, INCISO I, ALÍNEAS “F” E “H”, DA LEI DE LICITAÇÕES. VEDAÇÃO DE DOAÇÃO OU CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO, VALORES OU BENEFÍCIOS EM ANO ELEITORAL, NOS TERMOS DO ARTIGO 73, § 10 DA LEI FEDERAL N. 9.504/1997.

1. É vedada a doação ou concessão de direito real de uso de imóvel pertencente à Administração Pública para entidades religiosas, a fim de exercerem atividade religiosa, nos termos do artigo 19, I, da Constituição Federal, exceto quando houver o desenvolvimento de atividades de interesse público, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo 17, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93.

2. Via de regra deve-se adotar o instituto da concessão de direito real de uso de bem público, por garantir maior proteção ao patrimônio público, observando-se o disposto no artigo 7º do decreto-Lei n. 271/1967, c/c o artigo 17, inciso I, alíneas “f” e “h” da Lei de Licitações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

3. Se não constatada a vantajosidade da concessão real de uso, deve-se utilizar a doação com encargos, devendo conter o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado, nos termos do artigo 17, § 4º da Lei federal n. 8.666/93.

4. Vedação de doação ou concessão de direito real de uso, valores ou benefícios, por parte da Administração Pública em ano eleitoral, nos termos do artigo 73, § 10 da Lei Federal n. 9.504/1997.

5. Precedentes desta Corte:

5.1. Processo n. 2341/2003 - Pleno, Parecer Prévio n. 68/2003, que considerou legal a doação de bens públicos, na forma do artigo 17, I, alínea "b", da Lei Federal nº 8.666/93. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza em substituição regimental. Julg. 23.10.2003.

5.2. Processo n. 2078/2014 - Pleno, que considerou ilegal a concessão de direito real de uso de imóvel público, por não cumprir os requisitos constantes no artigo 17 da Lei Federal n.8.666/93. Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto. Julg. 13.9.2018.

5.3. Processo 3094/2013 - Pleno, que recomendou ao Prefeito do Município de Ariquemes que desse preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, nos termos do regulamento do Decreto-Lei 271/1967. Relator: Conselheiro. José Euler Potyguara de Mello. Julg. 14.12.2017.

5.4. Processo n. 03008/2015 - 2ª Câmara, que concluiu pela necessidade de comprovação de interesse público, para que haja colaboração do ente federativo com Instituição religiosa. Relator. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Revisor. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza. Julg. 29.10.2017.

5.5. Processo n. 5359/2012 - Pleno, que concluiu não ser possível a doação de bem público para Instituição religiosa, se não demonstrado o interesse público. Relator. Conselheiro Francisco Carvalho, da Silva. Julg. 1º.10.2015.

6. Conhecida a consulta formulada pelo Senhor Thiago Leite Flores Pereira, CPF n. 219.339.338-95, Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, ante o preenchimento dos requisitos legais.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, em Sessão Extraordinária realizada no dia 12 de dezembro de 2019, nos termos do art. 1º, XVI, § 2º, da Lei Complementar nº 154/1996, combinado com o artigo 84 do Regimento Interno desta Corte, conhecendo da Consulta formulada pelo Senhor Thiago Leite Flores Pereira, CPF 219.339.338-95, Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, na qual requer pronunciamento desta Corte sobre a legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro BENEDITO ANTÔNIO ALVES;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

É DE PARECER que se responda a presente Consulta na forma a seguir disposta:

1. É vedada a doação ou concessão de direito real de uso de imóvel pertencente à Administração Pública para entidades religiosas, a fim de exercerem atividade religiosa, nos termos do artigo 19, I, da Constituição Federal, exceto quando houver o desenvolvimento de atividades de interesse público, desde que preenchidos os requisitos previstos no artigo 17, inciso I, da Lei Federal n. 8.666/93.

2. Via de regra, deve-se adotar o instituto da concessão de direito real de uso de imóvel pertencente à Administração Pública, uma vez que garante maior proteção ao patrimônio público, devendo-se observar obrigatoriamente o disposto no artigo 7º do Decreto-Lei n. 271/67, c/c o artigo 17, inciso I, alíneas “f” e “h” da Lei de Licitações.

3. Se não constatada a vantajosidade da concessão do direito real de uso, deve-se utilizar a doação com encargos, devendo conter o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação, no caso de interesse público, devidamente justificada, nos termos do artigo 17, § 4º, da Lei Federal n. 8.666/93.

4. É vedada a doação ou concessão de direito real de uso, valores ou benefícios, por parte da Administração Pública em ano eleitoral, nos termos do artigo 73, § 10, da Lei Federal n. 9.504/1997.

Participaram do julgamento os Conselheiros VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, PAULO CURI NETO e BENEDITO ANTÔNIO ALVES (Relator), os Conselheiros-Substitutos OMAR PIRES DIAS e ERIVAN OLIVEIRA DA SILVA (em substituição regimental ao Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO); o Conselheiro Presidente EDILSON DE SOUSA SILVA; e a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. Ausentes os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO e WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA, devidamente justificados.

Porto Velho, quinta-feira, 12 de dezembro de 2019.

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
EDILSON DE SOUSA SILVA
Conselheiro Presidente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO : 2576/19
CATEGORIA : Consulta
SUBCATEGORIA : Consulta
ASSUNTO : Consulta sobre a legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, com o encargo de construir templos e prestarem atividade de natureza social e assistencial
JURISDICIONADO : Poder Executivo Municipal de Ariquemes
INTERESSADO : Thiago Leite Flores Pereira - CPF 219.339.338-95
Chefe do Poder Executivo Municipal
ADVOGADOS : Marco Vinícius de Assis Espíndola
Procurador-Geral do Município - OAB/RO n. 4312
Taís Bringhenti Amaro Silva Muniz
Assessora Jurídica - OAB/RO n. 5234
RELATOR : Conselheiro Benedito Antônio Alves
GRUPO : I - Pleno
SESSÃO : **1ª EXTRAORDINÁRIA, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2019**

RELATÓRIO

Versam os autos sobre Consulta formulada pelo Senhor Thiago Leite Flores Pereira, Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, o qual requer pronunciamento desta Corte, sobre a legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, com o encargo de construir templos e prestarem atividade de natureza social e assistencial, *in litteris*:

1. São legais a doação ou a concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas com o encargo de construir templos para realização de cultos religiosos? Se sim, qual o procedimento legal recomendado aos municípios para escolha dos imóveis e das entidades religiosas beneficiadas?

2. São legais a doação ou a concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas com o encargo de prestarem à população atividades de natureza social/assistencial e sem fins lucrativos? Se sim, qual o procedimento legal recomendado aos municípios para a escolha dos imóveis e das entidades religiosas beneficiadas?

Ante o exposto, requer seja a presente CONSULTA conhecida e submetida ao plenário para deliberação.

2. Ressalte-se que a Consulta se faz acompanhar dos Pareceres n. 634 e 635/PGM/2019, subscrito pelo Procurador-Geral do Município de Ariquemes, Marco Vinícius de Assis Espíndola, e a Assessora Jurídica, Taís Bringhenti Amaro Silva Muniz (ID 811233).

3. Em juízo de admissibilidade, por meio da Decisão Monocrática DM-0230/2019-GCBAA (ID 18169), verifiquei que a consulta preenchia os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, insculpidos nas normas organizacionais e regimentais *interna corporis*, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, bem como acompanhada de Pareceres da Procuradoria Geral daquela urbe, razão pela qual os autos foram encaminhados ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Ministério Público de Contas para emissão de Parecer, nos termos do artigo 230, III, do Regimento Interno desta Corte.

4. O Órgão Ministerial de Contas ao se manifestar sobre a matéria, emitiu o Parecer n. 0384/2019-GPGMPC (ID 815771), da lavra da e. Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Yvonete Fontinelle de Melo, *in verbis*:

Ante o exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas, **pelo conhecimento da consulta**, porquanto preenchidas as condições legais exigidas e **pela expedição de respostas** ao jurisdicionado no sentido de que:

1. É legal a doação ou a concessão do direito real de uso de imóvel pertencente à Administração Pública desde que presentes os requisitos legais constantes no art. 17, I, da Lei n. 8663/93, quais sejam: **a)** existência de interesse público devidamente justificado; **b)** autorização legislativa; **c)** avaliação prévia; **d)** licitação na modalidade concorrência.

2. Não é legal a doação ou a concessão do direito real de uso de bens públicos imóveis para entidades religiosas, a fim de que exerçam a atividade religiosa, nos termos do art. 19, I, da Constituição Federal, exceto quando houver o desenvolvimento de atividades de interesse público cumulado com as premissas previstas no artigo 17 da Lei de Licitações.

3. Em regra, deve-se adotar o instituto da concessão do direito real de uso do bem público, vez que garante maior proteção ao patrimônio público, devendo obrigatoriamente observar o disposto no art. 7º, do Decreto-Lei n. 271/1967, bem como no art. 17, I, “f” e “h” da Lei de Licitações. Todavia, deve ser utilizada a doação com encargos quando constatada a impossibilidade ou não vantajosidade da concessão real de uso.

4. No caso de doação com encargo o §4º do supramencionado dispositivo exige ainda que conste no instrumento a previsão dos encargos, o prazo para o cumprimento de tais encargos, bem como a cláusula de reversão, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado.

É o necessário escorço.

VOTO
CONSELHEIRO BENEDITO ANTÔNIO ALVES

DO JUÍZO DE PRELIBAÇÃO

5. O juízo prelibatório positivo exige o preenchimento dos pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade.

6. *In casu*, a Consulta, deve obedecer o preenchimento de requisitos da legislação *interna corporis*, prevista nos 84 e 85, do Regimento Interno desta Corte, *ipsis verbis*:

Art. 84. As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 1º - As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º - A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

(...)

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

7. A referida consulta foi formulada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, autoridade legitimada, nos termos do artigo 84 do RITC, protocolizada sob n. 07375/19, em 10.09.2019, (ID 811233) acompanhada dos Pareceres ns. 634 e 635/PGM/2019, subscrita pelo Procurador-Geral daquela municipalidade, Marco Vinícius de Assis Espíndola, e a Assessora Jurídica Taís Bringhenti Amaro Silva Muniz.

8. Por meio da Decisão Monocrática DM-0230/2019-GCBAA (ID 18169), verifiquei que a mesma preenchia os pressupostos de admissibilidade exigíveis para o seu conhecimento, insculpidos nas normas deste Tribunal de Contas, pois encontrava-se suficientemente instruída, com indicação precisa do seu objeto, razão pela qual foi conhecida.

DO JUÍZO DE DELIBAÇÃO

9. Como visto em linhas precedentes o Consulente requer pronunciamento desta Corte, sobre a legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, com o encargo de construírem templos e prestarem atividade de natureza social e assistencial.

10. *Ab initio*, releva sublinhar que todos os atos de disposição estão à mercê de autorização legal. O administrador público não tem poderes para dispor dos bens e direitos do Estado a seu alvedrio, pois os bens móveis, imóveis e recursos públicos não pertencem à Administração Pública, mas sim à sociedade, sendo que o administrador público exerce apenas a **gestão sobre os bens públicos não podendo deles dispor livremente**.

11. No entanto, a Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo da União, Estado, Distrito Federal e Município, **de forma excepcional**, pode realizar doação, desde que observados os requisitos legais previsto na legislação constitucional e infraconstitucional aplicável à espécie.

12. A doação é instituto do direito civil, previsto nos artigos 538 *usque* 554 do referido *Codex*, tratando-se, na visão do mestre Hely Lopes Meirelles¹, de “contrato civil, e não administrativo, fundado na liberalidade do doador, embora possa ser com encargos para o donatário”.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª ed., 2001, Malheiros Editores, págs. 496.
Parecer Prévio PPL-TC 00081/19 referente ao processo 02576/19



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

13. Destaca ainda que “a Administração pode fazer doações de bens móveis ou imóveis desafetados do uso público (...) Essas doações podem ser com ou sem encargos e em qualquer caso dependem de lei autorizadora, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação (...)”

14. A doação de bem público é regulada pelo artigo 17 da Lei Federal n. 8.666/1996², que a permite se cumpridas algumas formalidades, tais como: interesse público devidamente justificado (*caput*), avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência (inciso I), doação modal com encargos ou obrigações, condição resolutiva (com cláusula de reversão), e dispensa de licitação no caso de interesse público devidamente justificado (§ 4º).

15. Discorrendo a respeito da doação de bem público, leciona José dos Santos Carvalho Filho que³

A Administração **pode fazer doação de bens públicos, mas tal possibilidade deve ser tida como excepcional e atender a interesse público cumpridamente demonstrado. Qualquer violação a tais pressupostos espelha conduta ilegal e dilapidatória do patrimônio público.** Embora não haja proibição constitucional para a doação de bens públicos, a Administração deve substituí-la pela concessão de direito real de uso, instituto pelo qual não há perda patrimonial no domínio estatal. Pode ocorrer que a legislação de determinada pessoa de direito público proíba a doação de bens públicos em qualquer hipótese. Se tal ocorrer, deve o administrador observar a vedação instituída para os bens daquela pessoa específica.

16. A esse respeito, importante destacar também a lição de Marçal Justen Filho⁴, onde prescreve que:

“Uma hipótese específica, objetivo de tratamento específico no § 4.º, é a doação com encargo. A opção por essa alternativa dependerá da relevância do encargo para consecução dos interesses coletivos e supra-individuais. **Em determinadas hipóteses, a doação com encargo apresentará regime jurídico próprio, inclusive a obrigatoriedade da licitação.** (sem grifo no original)

(...)

“A única interpretação razoável para o dispositivo é considerar que a ressalva da segunda parte se relaciona com as hipóteses de dispensa de licitação. Ou seja, será dispensável a licitação para a doação de bens públicos quando o destinatário for órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera do governo. **Se a licitação**

² **Art. 17.** A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:

(...)

§ 4º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente os encargos, o prazo de seu cumprimento e cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, sendo dispensada a licitação no caso de interesse público devidamente justificado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 21[. ed. rev. amp. atual. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2009, p. 1.129.

⁴ FILHO, Marçal Justen. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. São Paulo: Editora Dialética, 2005, 11.ª edição, p. 170-171 e 176.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

tiver por destinatário particular, será obrigatória a licitação”. (sem grifo no original)

17. Sobre o assunto, trago à colação mais uma vez, a lição do doutrinador de escol, Hely Lopes Meirelles⁵, o qual esclarece que:

A Administração **pode fazer doações de bens móveis ou 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 autorizadora**, que estabeleça as condições para sua efetivação, e de **prévia avaliação do bem** a ser doado, não sendo exigível **licitação** para o contrato alienativo. Só excepcionalmente poder-se-á promover concorrência para doações com encargos, a fim de escolher-se o donatário que proponha cumpri-los em melhores condições para a Administração ou para a comunidade. **Em toda doação com encargo é necessária a cláusula de reversão para a eventualidade do seu descumprimento.**

18. *Ad argumentandum tantum*, registro por oportuno que a legalidade de doação de bens públicos para entidades privadas, fora devidamente apreciada por esta Corte nos autos n. 2341/2003⁶, resultando no Parecer Prévio n. 68/2003, que serve de precedente ao presente caso, cujo teor transcreve-se na íntegra:

PARECER PRÉVIO Nº 68/2003

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária realizada no dia 23 de outubro de 2003, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, conhecendo da consulta formulada pelo Senhor Melkisedek Donadon, Prefeito do Município de Vilhena, por unanimidade de votos, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Substituto VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA.

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

1. É legal a doação de bens públicos, na forma do artigo 17, I, alínea “b”, da Lei Federal nº 8.666/93, considerando-se requisitos imprescindíveis para a regularidade dos procedimentos que sejam precedidos de avaliação, que tenha autorização legislativa e que seja demonstrada a existência de interesse público devidamente justificado, dispensando-se os procedimentos licitatórios; (sem grifo no original)

2. A doação gravada com encargos deve definir o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão para o patrimônio público do bem doado, em caso de descumprimento, dispensando-se a licitação na existência de interesse público devidamente justificado; (sem grifo no original)

3. Alerta-se para o **necessário cumprimento às normas locais com relação a bens imóveis municipais e ao acompanhamento da legislação pertinente**, especialmente, no que concerne para a decisão de mérito do STF na ADIN nº 927/93. (Processo n. 2341/2003 - Pleno. Parecer Prévio n. 68/2003, que considerou legal a doação de bens públicos, na forma do artigo 17, I, alínea “b”, da Lei Federal nº 8.666/93. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza em substituição regimental. Julg. 23.10.2003. (sem grifo no original)

⁵ *Op. Cit.*, p, 512.

⁶ Consulta sobre a legalidade de doação de imóvel, efetuada pelo Poder Executivo Municipal de Vilhena à Associação Vilhenense dos Agropecuaristas. Relator: Conselheiro Valdivino Crispim de Souza em substituição regimental. Julgado pelo Pleno em 23.10.2003. Disponível em: setorial.tce.ro.gov.br/jurisprudência/ - acesso em 26.11.2019.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

19. Lapidar nesse sentido o opinativo do Órgão Ministerial de Contas, expendido no Parecer n. 0384/2019-GPGMPC (ID 826584), pela e. Procuradora-Geral, Dra. Yvonete Fontinelle de Melo, o qual peço *venia*, para transcrevê-lo:

Com efeito, é pacífico no entendimento dessa Corte de Contas que a doação de bens imóveis públicos dependerá da existência de interesse público devidamente justificado, de autorização legislativa, de avaliação prévia e de licitação na modalidade concorrência, sendo que em caso de doação com encargo, deve-se, ainda, estabelecer o encargo com prazo para seu cumprimento e cláusula de reversão, sendo dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado, nos termos da Lei de Licitações. (sem grifo no original)

20. À luz do exposto, convencido estou de que é legal a doação de imóvel pertencente à Administração Pública, para Instituição religiosa com encargo de construir templos e prestarem atividades de natureza social ou assistencial, desde que presentes os requisitos legais constantes no artigo 17, I da Lei Federal n. 8.666/1993, quais sejam: (i) interesse público devidamente justificado; (ii) autorização legislativa; (iii) avaliação prévia e; (iv) licitação na modalidade de concorrência.

21. Quanto à concessão de direito real de uso, antes de responder ao questionamento formulado pelo Consulente, é de salutar importância tecer algumas considerações.

22. O instituto da concessão de direito real de uso, encontra-se previsto no Decreto-Lei n. 271/1967⁷, *in litteris*:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, **como direito real resolúvel, para fins específicos de** regularização fundiária de **interesse social**, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social **em áreas urbanas**. (Redação dada pela Lei nº 11.481, de 2007) (sem grifo no original)

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

§ 3º **Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê à imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.** (sem grifo no original)

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

(...)

⁷ O Decreto-Lei n. 271/1967, dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

23. Exsurge salientar que, tal qual a doação, a concessão de direito real de uso deve observar os requisitos estabelecidos na Lei de Licitações, dispostos no artigo, 17, inc. I, alíneas “f” e “h”, *ipsis verbis*:

Art. 17. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de **autorização legislativa** para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de **avaliação prévia e de licitação na modalidade de concorrência, dispensada esta nos seguintes casos:**

(...)

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;

(...)

h) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, **concessão de direito real de uso**, locação ou permissão de uso de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgãos ou entidades da administração pública;

24. Sobre o tema, *mutatis mutantis*, assim se pronunciou esta Corte de Contas:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL. ALIENAÇÃO DE IMÓVEIS URBANOS. DOAÇÕES E CONCESSÕES DE DIREITO REAL DE USO. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO. ILEGALIDADE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ADVOGADO PÚBLICO. MULTA. DETERMINAÇÕES.

1. A inviolabilidade do advogado público prevista no art. 133 da Constituição Federal e no art. 2.º, §3.º, do Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil encontra limites no próprio ordenamento jurídico pátrio, não se podendo opor às competências fiscalizatória e sancionatória do Tribunal de Contas, ambas de extrato constitucional e materializadoras da função de controle externo. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e desta Corte.

2. A alienação de imóvel pertencente à Administração Pública depende do preenchimento de requisitos legais, conforme o art. 17, inciso I, da Lei n. 8.666/93, a saber: (i) existência de interesse público devidamente justificado; (ii) autorização legislativa; (iii) avaliação prévia; (iv) licitação na modalidade concorrência. E, no caso de doação com encargos, o § 4.º do mesmo dispositivo exige ainda que do instrumento conste: (i) a previsão dos encargos; (ii) o prazo para cumprimento dos encargos; (iii) e a cláusula de reversão. (sem grifo no original)

3. Irregularidades remanescentes.

4. Cominação de multa. Determinações. (Processo n. 2078/2014 - Pleno, que considerou ilegal a concessão de direito real de uso de imóvel público, por não cumprir os requisitos constantes no artigo 17 da Lei Federal n. 8.666/93. Relator: Conselheiro Paulo Curi Neto. Julg: 16.5.2019).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

25. Ressalte-se que a Lei Federal n. 8.666/93, em seus artigos 23, § 3º, e 45, §1º, IV, dispõe que para a concessão de direito real de uso, deve ser realizado o procedimento licitatório na modalidade de concorrência, do tipo maior lance ou oferta, *in litteris*:

Art. 23. (omissis)

§ 3º **A concorrência é a modalidade de licitação cabível**, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas **concessões de direito real de uso** e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (sem grifo no original)

Art. 45. (omissis)

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

(...)

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou **concessão de direito real de uso**.

26. A esse respeito, a Lei Orgânica do Município de Ariquemes, ao tratar da doação de bens imóveis municipais, optou pelo instituto da concessão de direito real de uso, conforme disposto em seu artigo 90 *caput* e § 1º:

Art. 90 - O Município, **preferencialmente á venda ou doação de bens imóveis, concederá direito real de uso, mediante licitação.** (sem grifo no original)

§ 1º **A licitação poderá ser dispensada** quando o uso se destinar a concessionário de serviço público, a entidades assistências, ou **verificar-se relevante interesse público na concessão, devidamente justificada, com a autorização do Poder Legislativo.** (sem grifo no original)

27. Impende registrar que, esta Corte, no Processo 3094/2013, que tratava de doação de imóvel urbano À FAEPAR - Fundo de Apoio ao Empreendimento Popular de Ariquemes, por meio do Acórdão APL-TC 0608/17, **recomendou ao Chefe do Poder Executivo de Ariquemes à época, que em caso de doação de bem público, optasse pelo instituto da concessão de direito real de uso**, julgado que serve de precedente, cujo trecho do referido acórdão transcreve-se:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. COMUNICADO DE SUPOSTA IRREGULARIDADE NA DOAÇÃO - COM ENCARGO - DE IMÓVEL URBANO. INTERESSE PÚBLICO DEMONSTRADO. AUSÊNCIA JUSTIFICADA DE LICITAÇÃO. AVALIAÇÃO PREVIA DO TERRENO. REGULARIDADE E LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO -DETERMINAÇÃO.

1. **Verificado que há interesse público** permeando o procedimento da **doação com encargo realizada**, com **justificada ausência de licitação e cumprido o requisito da avaliação prévia** do terreno, é de se declarar que não houve transgressão às normas legais e regulamentares de regência. (sem grifo no original)

2. **Recomendar ao atual Prefeito do Município de Ariquemes que ante a opção de realizar doação de bens imóveis do município, dê preferência pela utilização do instrumento jurídico denominado concessão de direito real de uso**, nos termos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

regulamento do Decreto-Lei 271, de 28.02.1967, incluído no Código Civil pela Lei 11.481/2007. (Processo 3094/2013 - Pleno, que recomendou ao Prefeito do Município de Ariquemes que desse preferência pela utilização da concessão de direito real de uso, nos termos do regulamento do Decreto-Lei 271/1967. Relator. Conselheiro. José Euler Potyguara de Mello. Julg. 14.12.2017) (sem grifo no original)

28. A propósito, colaciono a seguir o excerto do voto condutor do Relator, e. Conselheiro José Euler Potyguara de Mello, *in verbis*:

12. Lado outro, a base de poucas digressões, registre-se que, **em regra, deve-se adotar o instituto da concessão do direito real de uso** do bem doado ao particular, uma vez que **garante maior proteção ao patrimônio público**. Todavia, deve ser utilizada a **doação com encargos sempre que esta se mostrar mais vantajosa ao Poder Público**, como foi o caso em apreço. **Há que se ponderar a viabilidade da utilização do direito real de uso na situação concreta em exame**. Isso porque a precariedade da contratação decorrente do instituto, ao que tudo indica, não atrairia pessoas jurídicas dispostas a realizar dispêndios significativos que, a qualquer tempo, poderiam ser revertidos para o ente público, a depender do contexto, sem que houvesse ao menos qualquer tipo de indenização.

29. Deve se considerar ainda, que no caso em tela, a Consulta formulada pelo Consulente diz respeito à possibilidade de doação de bem público para Instituição religiosa.

30. Em razão da natureza laica do Estado brasileiro, a Constituição Federal, em seu artigo 19, I, estabelece vedações à subvenções para igrejas:

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

I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, **subvencioná-los**, embarçar-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**;

31. Em que pese a vedação prevista na Lei Maior, é possível a colaboração por interesse público, na forma da lei.

32. Nesse contexto, destaco o entendimento esposado pelo Órgão Ministerial de Contas, no Parecer n. 0384/2019-GPGMPC (ID ID 815771):

Todavia, **a despeito da finalidade de cunho confessional, será permitida a colaboração do Poder Público nos casos em que as organizações religiosas desenvolvam atividades de interesse público, tais como na área da saúde, educação e assistência social**, pois o que está em jogo é o desenvolvimento de ações que o Estado está incumbido perante a coletividade. (sem grifo no original)

33. Ainda sobre a exceção prevista no artigo 19 da Constituição Federal (...**ressalvada na forma da lei, a colaboração de interesse público**), destaco os precedentes desta Corte.

Da Relatoria do e. Conselheiro Valdivino Crispim de Souza, *in litteris*:

Antes de adentrar no mérito da questão controvertida, faz-se necessário transcrever o dispositivo constitucional que dispõe sobre o tema, *in verbis*:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embarçar-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; [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Pois bem, verifica-se que a Carta Magna traz, no supracitado dispositivo, uma ressalva para a vedação de subvenção de cultos religiosos ou igrejas, qual seja a **colaboração de interesse público**. No entanto, tal exceção não se aplica ao caso em tela, uma vez que **é necessário que se atinja o interesse público primário, isto é, da coletividade**. (sem grifo no original)

É esse o caso quando o Poder Público atua em colaboração com as igrejas ou grupos religiosos no sentido de promover campanhas sociais que tragam benefícios à sociedade em geral, independentemente de religião, a exemplo de distribuição de cestas básicas a pessoas carentes, programas de alfabetização de adultos, etc. (Processo n. 03008/2015 - 2ª Câmara, que concluiu pela necessidade de comprovação de interesse público, para que haja colaboração do ente federativo com Instituição religiosa. Relator. Conselheiro Wilber Carlos dos Santos Coimbra. Revisor. Conselheiro Valdivino Crispim, de Souza. Julg. 29.10.2017) (sem grifo no original)

E, da Relatoria do e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, *in verbis*:

ACÓRDÃO nº 111/2015-PLENO

Representação. Vereador Municipal. **Doação de imóveis públicos. Descumprimento ao artigo 17, inciso I e §4º da Lei Federal n. 8.666/93, ausência de interesse público e inexistência de procedimento licitatório.** Afronta ao disposto ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, em especial aos princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade. Contraditório e ampla defesa. Benfeitorias. Avaliação do imóvel. Decisão prolatada. Determinações. Acordo extrajudicial para pagamento do valor dos imóveis aos cofres municipais. Cumprimento de decisão. Ilegal. Sem pronúncia de nulidade. Multa. Determinações. (Processo n. 5359/2012 - Pleno, que concluiu não ser possível a doação de bem público para Instituição religiosa, se não demonstrado o interesse público. Relator. Conselheiro Francisco Carvalho, da Silva. Julg. 1º.10.2015) (sem grifo no original)

34. Por fim, advirta-se, que embora não seja objeto da presente Consulta, a Lei Federal n. 9.504/1997 (Lei Eleitoral), prescreve em seu artigo 73, § 10⁸, que **no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública**.

35. Não é despidendo lembrar, que em total conformidade com a citada Lei Federal (Lei Eleitoral), esta em precedente desta Corte, no Acórdão APL-TC 0524/17, proferido nos autos n. 3092/2013, da Relatoria do e. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, onde se recomendou ao Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, à época, que em ano eleitoral, não fizesse qualquer tipo de doação gratuita de bens, valores ou benefício por parte da Administração Pública, *verbis*:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS - COMUNICADO DE SUPOSTA IRREGULARIDADE NA DOAÇÃO, COM ENCARGO, DE IMÓVEL URBANO -

⁸ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos 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. (Sem grifo no original)

Parecer Prévio PPL-TC 00081/19 referente ao processo 02576/19

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

DESCUMPRIMENTO INJUSTIFICADO DE ENCARGO - AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO - IRREGULARIDADES CONFIGURADAS - APLICAÇÃO DE MULTA - DETERMINAÇÕES - ARQUIVAMENTO.

1. Tendo o ato apontado como ilegal, é de se declarar sua nulidade, por descumprimento à Lei de Licitações, afronta à Lei Maior, por inobservância aos princípios da legalidade, impessoalidade, e moralidade, e face a ausência de comprovado interesse público e em razão do não cumprimento do encargo estabelecido no art. 3º da lei municipal n. 1561/10.

2. Determinar ao atual Gestor do Município de Ariquemes que promova a reversão do bem doado do patrimônio municipal, no prazo de 90 (noventa) dias a contar da notificação, haja vista a ausência de interesse público na doação realizada e a incidência da cláusula de reversão, na medida em que a donatária não finalizou a construção do imóvel no prazo de 24 (vinte e quatro) meses.

3. Recomendar ao atual Prefeito do Município de Ariquemes que atente ao disposto art. 17, § 10º, da Lei n. 9.504/1997, abstendo-se de realizar, em ano de eleição, qualquer tipo de doação gratuita de bens, valores ou benefício por parte da Administração Pública, salvo os casos previstos em lei. (sem grifo no original)

4. Aplicar a sanção de multa capitulada na Lei Complementar Estadual 154/96, aos agentes públicos que infringiram os dispositivos legais da Constituição Federal e demais preceitos normativos.

5. Sobrestar os autos até seu deslinde final, arquivando-o após o cumprimento de todas as determinações exaradas pela Corte de Contas. (Processo n. 3092/2013. Pleno. Relator. Conselheiro. José Euler Potyguara Pereira de Mello. Julg. 30.11.2017)

36. *Ex positis*, convergindo com o entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, por meio do Parecer n. 0384/2019, da lavra da e. Dr^a Yvonete Fontinelle de Melo, Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, com o qual comungo *in totum*, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário, o seguinte **VOTO**:

I – CONHECER da Consulta formulada pelo Senhor Thiago Leite Flores Pereira, CPF 219.339.338-95, Chefe do Poder Executivo Municipal de Ariquemes, visto preencher os requisitos de admissibilidade, nos termos do artigo 84 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

II – NO MÉRITO, com esteio na *ratio decidendi* expendida ao longo do voto, responder aos questionamentos formulados pelo Consulente, quais sejam: se há legalidade na doação ou concessão de uso de imóveis municipais para entidades religiosas, com o encargo de construir templos e prestarem atividade de natureza social e assistencial, nos termos do Projeto de Parecer Prévio em anexo.

III – DAR CONHECIMENTO desta decisão ao Consulente e aos causídicos Marco Vinícius de Assis Espíndola, Procurador-Geral do Município - OAB/RO n. 4312, e Taís Bringhenti Amaro Silva Muniz, Assessora Jurídica - OAB/RO n. 5234, via Diário Oficial Eletrônico desta Corte, cujo Relatório, voto e Parecer Prévio em seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em atenção à sustentabilidade ambiental.

IV – REMETER os autos ao Departamento do Pleno para adoção das providências de sua alçada.

É como voto.

Em 12 de Dezembro de 2019



EDILSON DE SOUSA SILVA
PRESIDENTE



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
RELATOR