



**Projeto de Lei nº 014/2020**  
**Origem: Poder Executivo**

**EMENTA. AUTORIZAÇÃO PARA COMODATO OU CESSÃO DE DIREITO DE USO GRATUITO. POSSIBILIDADE DO COMODATO. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO FEITA ATRAVÉS DE RECURSOS PÚBLICOS EM PROPRIEDADE DE TERCEIROS. RESSALVAS.**

### **RELATÓRIO**

Foi solicitado a esta Assessoria Jurídica parecer acerca do Projeto de Lei nº 014/2020, que visa autorizar o Município de Passa Sete a receber da Mitra Diocesana de Cachoeira do Sul, através de Escritura Pública de Comodato ou Cessão de Direito de Uso Gratuito, o imóvel que descreve, e dá outras providências.

### **ANÁLISE JURÍDICA**

Os exames desta Assessoria Jurídica da Câmara de Vereadores de Passa Sete se dão com fulcro nas atribuições do cargo contidas na Lei Municipal nº 881/2009. Nesse contexto, subtrai-se da análise questões que importem considerações de ordem política, técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal da competência da assessoria jurídica como função de consultoria aos senhores Vereadores e às Comissões legislativas.

Outrossim, importante consignar que a presente manifestação tem caráter meramente opinativo, expressando opinião fundamentada a partir da legislação, dos princípios doutrinários e científicos, analisando os questionamentos apresentados exclusivamente sob o aspecto legal/jurídico. Como função consultiva, à Assessora jurídica cabe analisar a legalidade dos procedimentos adotados pela Casa legislativa e dos Projetos de Lei encaminhados ao Poder Legislativo, ou dele emanados mas, de modo algum, implica em deliberações, as quais competem exclusivamente aos vereadores. Também é de se deixar claro que o posicionamento a ser exposto no presente parecer não exclui a previsível existência de entendimentos divergentes a respeito do tema em consulta.

Pois bem.

Trata-se de Projeto de Lei visando autorizar o Município de Passa Sete a receber da Mitra Diocesana de Cachoeira do Sul, através de Escritura Pública de Comodato ou Cessão de Direito de Uso Gratuito, o imóvel que descreve, e dá outras providências.

O objeto do Projeto de Lei é o recebimento, por comodato ou cessão de direito de uso gratuito, da Mitra Diocesana de Cachoeira do Sul, CNPJ nº 93.297.315/0001-23, uma fração de terras, com área superficial de 806,70m<sup>2</sup> (oitocentos e seis metros e setenta décimos quadrados), dentro de todo maior de 2.992,00m<sup>2</sup>, situada na localidade de Taquari, neste Município de Passa Sete, havida conforme Matrícula nº R.7/859, Livro nº 2 - Registro Geral, do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Sobradinho/RS (art. 1º), mais especificamente



para a construção de um pavilhão para fim específico de uso público no desenvolvimento de atividades de caráter assistencial, educacional, social, cultural, desportivo, recreativo e de lazer a toda a comunidade de Alto Taquari, Taquari e arredores (art. 2º), pelo prazo de 25 anos, prorrogáveis por igual período (art. 3º). Durante o período do comodato/direito de uso, a municipalidade fica obrigada à administração e manutenção do bem e, após o período, o bem retornará à propriedade da Mitra Diocesana.

Primeiramente, vale ressaltar que este projeto de Lei possuiu uma redação anterior, que estava tramitando nesta casa legislativa, mudando principalmente quanto à forma da cessão (incluindo a possibilidade de a mesma se dar por comodato) e, principalmente, a questão da responsabilidade e administração que, no anterior, era destinado à mitra Diocesana, tendo sido então modificado o encargo para a municipalidade.

Menos mal. A primeira redação do Projeto de Lei trazia previsão totalmente inconstitucional, ferindo diretamente o art. 19, I, da CF/88:

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;

Encaminhada consulta formal à DPM – Borba, Pause e Perin Advogados, órgão consultor desta casa legislativa, sobreveio a Informação nº 1.803/2020, no mesmo sentido do presente parecer.

## **1 INSTRUMENTO ADEQUADO: COMODATO**

Outro ponto importante a ser ressaltado é, caso o Município entenda efetivar o contrato, entende-se que o meio correto é o do comodato (sendo o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis), obedecendo as previsões dos arts. 579 a 585 do Código Civil.

## **2 EXCEÇÃO LEGAL: MÚTUA COLABORAÇÃO**

Tendo sido corrigido o principal dos impedimentos do projeto original – passando a administração do bem à municipalidade, há de se analisar se o presente caso pode ser, ou não, considerado como a exceção trazida pela parte final do inciso I do art. 19 da CF/88, ou seja, a (colaboração de interesse público).

A norma constitucional inserta no art. 19, inciso I, da Carta Constitucional, veda que os entes públicos subvencionem as igrejas ou cultos religiosos, mas não impede a mútua cooperação entre eles, sempre que houver justificado interesse público e previsão legal. Como o poder público não pode prestar auxílio para a prática da religião, resta definir os limites da ressalva constitucional, ou seja, o nível de colaboração admitido, sempre visando o interesse público, o que



poderá ocorrer principalmente nas áreas da saúde, educação e assistência social, que, embora sejam promovidas ou tenham participação de igreja, não se destinam à atividade religiosa e sim social, de interesse da coletividade. Estes contornos são fixados em lei, a ser editada pelo ente que irá colaborar, fixando as áreas de atuação e formas de colaboração mútuas, que não pode discriminar as religiões.

Pacífico, portanto, o presente entendimento. (Instrução nº 1.803/2020 – DPM)

De acordo com a Justificativa constante no Projeto de Lei, a construção de um pavilhão na localidade de Alto Taquari é uma das metas de 2020, “para servir de uso público no desenvolvimento de atividades de caráter assistencial, educacional, social, cultural, desportivo, recreativo e de lazer a toda a comunidade daquela localidade, assim como de outras localidades ao redor”.

A justifica continua, mostrando interesse na utilização de um imóvel ofertado em comodato pela Mitra Diocesana de cachoeira do Sul, ara que se dê a referida construção.

Como bem salienta a exceção constitucional, caso haja interesse público devidamente comprovado, poderia se justificar uma espécie de “colaboração” entre o poder público e o comodante, mesmo que de ordem religiosa.

### **3 ORIENTAÇÃO QUANTO AOS GASTOS PÚBLICOS**

É consabido que ao gestor municipal cabe a tarefa de bem administrar as recursos públicos, o que merece algumas considerações. Para se justificar o presente empreendimento, o correto seria a análise mais minuciosa por parte do Poder Executivo, no seguinte sentido:

- a) Demonstrar e justificar imprescindibilidade de que a construção se dê neste exato terreno;
- b) Demonstrar a impossibilidade de aquisição ou desapropriação do terreno que melhor atenda ao interesse público;
- c) Efetuar análise ou justificativa do custo-benefício para emprego de recursos públicos na construção de um imóvel em terreno de terceiros; afinal, passado o prazo do comodato – com ou sem prorrogação-, passará o bem construído com dinheiro público a pertencer à Mitra Diocesana, não sendo incorporado ao patrimônio Municipal.

No primeiro caso (a), sendo considerado que a construção necessita ser “naquele terreno” específico, a forma correta seria a da compra do terreno ou da desapropriação, tendo o proprietário o direito a uma indenização prévia e justa; então, o Município deveria previamente analisar a possibilidade/viabilidade jurídica e financeira para a aquisição ou desapropriação (b).

Em não sendo possível a aquisição ou desapropriação, orienta-se que o Poder Executivo demonstre que as despesas com o imóvel não justificariam a aquisição/desapropriação de um terreno, sendo mais vantajoso construir, utilizar o bem por 25 anos e, depois, “doar” a obra feita com dinheiro dos munícipes, ao real proprietário – mas esta última opção não parece lógica, nem mesmo plausível.



O que pode se depreender, portanto, é que o Município pode receber bem particular em comodato, mesmo que o comodante seja uma entidade religiosa, mas precisa ter extremo cuidado ao dispor de recursos públicos em propriedade que não lhe pertence e que em certo espaço e tempo (mais ou menos longo), terá que restituir.

Ademais, neste caso também será imprescindível ao gestor mostrar a utilidade e o interesse público que bem fundamente tal decisão, pois grande é a possibilidade de o gestor municipal responda por tais atos perante o Tribunal de Contas, inclusive perante a Justiça. A propósito, em Consulta ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no dia 10/07/2020, com a Instrutora Técnica Larissa, a orientação repassada foi exatamente neste sentido – de que constitui irregularidade de gestão o uso de dinheiro público para obras em áreas que não pertençam à Municipalidade e que, se ocorrer, muito provavelmente será alvo de apontamento pelo TCE/RS.

#### **4 RESPONSABILIDADE DO GESTOR MUNICIPAL**

O presente projeto de Lei retrata uma Lei autorizativa, ou seja, uma lei que possibilita ao Gestor Municipal adotar, ou não, as condutas nela estabelecidas.

Desta forma, mesmo que o projeto de Lei for aprovado pelo Plenário, é necessário ficar claro que a responsabilidade do gestor permanece, pois ele será o responsável por aplicar, ou não, a referida lei autorizativa.

#### **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, segue o presente parecer, reconhecendo a possibilidade de o Município receber em Comodato bens de terceiros, contudo, orienta-se que não ocupe tal bem para construção arcada pela Municipalidade, porquanto importará em uso de dinheiro público em imóvel que será incorporado ao patrimônio do comodante.

Segue o modesto parecer, sem embargo de outro em sentido diverso, para com os quais fica registrado o devido respeito.

Contudo, à Vossa consideração.

Passa Sete, 20 de julho de 2020.

ELIANA WEBER  
Assessora Jurídica  
OAB/RS 60.217