



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0002580-54.2015.827.0000

ORIGEM: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS

REQUERIDO: MUNICÍPIO DE PALMAS E CÂMARA DE VEREADORES DE PALMAS

SECRETARIA: TRIBUNAL PLENO

RELATORA EM SUBSTITUIÇÃO: Juíza EDILENE PEREIRA DE AMORIM ALFAIX
NATÁRIO

EMENTA: MEDIDA LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 84/2004. MUNICÍPIO DE PALMAS. CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO DE BEM PÚBLICO. FINS SOCIAIS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE LIMINAR.

1. Para o deferimento de medida liminar em ação direta de inconstitucionalidade devem concorrer dois requisitos legais, quais sejam, a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade da ocorrência de lesão irreparável ao direito da parte, caso ao final seja julgado procedente o pedido de mérito.
2. Ausente o *fumus boni iuris* a justificar o deferimento da medida cautelar, mormente quando a norma combatida atende aos fins para os quais foi criado o instituto da concessão de direito real de uso. Do mesmo modo, o tardio ajuizamento da ação direta, quando decorridos onze anos da edição da lei municipal atacada, desautoriza o reconhecimento do *periculum in mora*, nos termos da jurisprudência do STF.
3. Liminar indeferida.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

DECISÃO

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade**, com pedido liminar, ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, **em face da Lei Complementar nº 84, de 13 de maio de 2004 (LC 84/04)**, que dispõe sobre a colaboração de interesse público com entidades e/ou instituições de cunho comunitário, cultural, filantrópico, esportivo e religioso, mediante concessão de direito real de uso de áreas públicas municipais.

Alega o requerente que a LC Nº 84/04 revela-se incompatível com o que dispõem os artigos 9º, *caput*, primeira parte, XXI, e 60, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Tocantins, visto que permite que a concessão de direito real de uso se efetive de forma genérica, por termo administrativo, sem lei e processo licitatório (inclusive para entidades religiosas), admitindo ainda que a alteração do uso do solo de Palmas se concretize por meio de ato do Poder Executivo.

Defende que a concessão de direito real de uso sobre bem imóvel deve ser formalizada nos moldes estabelecidos pela Lei nº 8.666/93, para as alienações, sendo obrigatória na hipótese a realização de licitação, na modalidade concorrência.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**

Assevera que, além de certame licitatório adequado, no caso da concessão, há necessidade de autorização legislativa específica (e não genérica, como consta da lei), de forma a indicar o bem (cuja posse será transferida) e os limites a serem observados na outorga do uso.

Argumenta que a concessão de direito real de uso de área pública realizada para entidades religiosas, sem licitação, traduz-se em subvenção a credo religioso pelo Poder Público municipal, malferindo a Constituição estadual.

Por fim, aduz que a evidente inconstitucionalidade, aliada ao sinal do bom direito e ao nítido perigo de dano irreparável ao interesse público, compõe quadro propício à concessão da medida cautelar de suspensão da lei impugnada, impedindo-se, assim, que novas áreas públicas sejam destinadas, de forma ilegal, a entidades e instituições de cunho religioso, comunitário, cultural, filantrópico e esportivo.

Nesse sentido, requer liminarmente a cautela, com vistas à suspensão da eficácia da lei atacada, bem como a determinação de imediata abstenção de qualquer concessão fundada na referida LC 84/04, além do embargo de todas as construções, reformas e ampliações já realizadas e em andamento nos imóveis concedidos, até ulterior decisão de mérito.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Pugna, ainda, pela apresentação de todos os atos de concessão de direito real de uso, efetuados pelo município de Palmas, com fulcro na LC 84/04, bem como a expedição de determinação aos Cartórios de Registro de Imóveis de Palmas para que se abstenham de realizar registros de novas concessões e promovam, nas existentes, averbação acerca da existência da presente ação.

No mérito, requer a procedência da demanda com a declaração definitiva de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 84, de 13 de maio de 2004, por afronta aos artigos 9º, *caput*, primeira parte, inciso XXI, e 60, *caput*, ambos da Constituição do Estado do Tocantins, com efeitos *erga omnes* e *ex tunc*.

Instado a se manifestar, o Município de Palmas, preliminarmente, argumenta que a via eleita (controle concentrado de constitucionalidade) é inadequada, tendo em vista que, na hipótese, as cessões às instituições devem ser analisadas individualmente e pela via ordinária, considerando o interesse público revestido em cada caso concreto.

Aduz que o pedido do requerente, fundamentado em alegações genéricas de ofensa aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, eficiência e impessoalidade, não se presta à comprovação do *fumus boni iuris*.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Sustenta igualmente, a ausência do *periculum in mora*, tendo em vista que o autor não elencou nenhuma situação concreta que permitisse concluir que a manutenção dos dispositivos pudesse ocasionar prejuízo irreparável ou de difícil reparação.

No mérito, requer a improcedência da liminar, sustentando que as concessões de que trata a LC 84/04 não têm caráter de subvenção religiosa, mas sim de apoio às entidades que prestam serviços de assistência social.

Esclarece que grande parte das ações de cunho social no município de Palmas, a exemplo de projetos voltados à recuperação de dependentes químicos, ao apoio e acolhimento de adolescentes grávidas, bem como à prestação de serviços de educação infantil e de assistência social, são realizadas por entidades religiosas ou com apoio destas, citando como modelos, a Fazenda da Esperança, Casa de Marta, Irmãs Franciscanas Allegany.

Assevera que tanto a Constituição Federal como a Lei Orgânica do Município de Palmas vedam a relação de dependência ou aliança do poder público com entidades religiosas, entretanto, não proíbem a colaboração de interesse público, como é o caso sob análise.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**

Afirma que, se o art. 17, § 4º, da Lei de Licitações permite a doação com encargo mediante dispensa de licitação, no caso de interesse público devidamente justificado, também é possível que a concessão de uso para particulares se efetive via dispensa havendo interesse público justificado, tendo em vista que esta não possui o caráter definitivo de que se reveste a doação.

Esclarece que todas as questões de natureza fundiária são analisadas pela Comissão Permanente de Assuntos Fundiários, criada por meio do Decreto nº 985/2015, a quem cabe desenvolver estudos de natureza técnica destinados a embasar as discussões acerca da matéria.

Pugna pelo indeferimento da liminar, em face da ausência dos requisitos autorizadores para sua concessão, e, ao final, pela extinção da ação, por inadequação da via eleita, assim como a improcedência de todos os pedidos formulados na inicial.

Em suas informações, a Câmara Municipal de Palmas aduz que a LC nº 84/04 encontra-se em consonância ao que dispõe o art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, uma vez que voltada ao interesse social.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Sustenta que a própria lei prevê a possibilidade de desfazimento do ato no caso de a instituição não cumprir com o papel social que justificou a concessão, com a consequente devolução da posse do imóvel concedido.

Argumenta que na hipótese não se vislumbra qualquer risco em caso de manutenção da atual conjuntura jurídica enquanto se discute o mérito, pois há onze anos a sociedade convive com a norma atacada e não se tem ameaça de qualquer lesão.

Nesse contexto, requer a rejeição da medida cautelar, tendo em vista não se mostrar adequada e necessária na presente demanda, porquanto todos os efeitos pretendidos podem ser conquistados ao final do processo, sem qualquer prejuízo verificado.

É o relatório. DECIDO.

Inicialmente, cumpre analisar o argumento suscitado de que a Lei Complementar municipal nº 84/2004 tutela situações concretas e individuais não passíveis de controle concentrado de constitucionalidade.

Em que pese à lei referir-se a destinatários determinados (entidade ou instituições que prestam serviços de interesse social), não verifico



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

na espécie a individualização necessária dos citados sujeitos, o que por certo poderia convertê-la em ato de efeitos concretos, embora plúrimos.

Nesse sentido, tem sido o posicionamento adotado pela jurisprudência (ADI 2.990-8, Relator Min. EROS GRAU, Data do Julgamento: 02/02/2007; ADI 2.137, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data do Julgamento: 12/05/2000).

Assim, por entender que a lei se reveste da generalidade e abstração próprias dos atos controláveis pela via concentrada, conheço da presente ação, posto que preenche os pressupostos processuais e foi proposta por parte legítima.

O objeto da presente Ação cinge-se à declaração de inconstitucionalidade da **Lei Complementar nº 84, de 13 de maio de 2004**, frente aos artigos 9º, *caput*, primeira parte, XXI e 60, *caput*, da Constituição do Estado do Tocantins, sendo que, nesta análise perfunctória, cabe-nos verificar a presença dos requisitos necessários para a concessão da ordem liminar, quais sejam: o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

No presente caso, entendo que tais requisitos não se apresentam perceptíveis, ao menos nesta análise preliminar.



**PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**

Explico.

A Lei Complementar nº 84/04, que permite a concessão de direito real de uso de bem público municipal, guarda consonância com os dispositivos insertos no Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, que criou o instituto jurídico sob análise. Vejamos:

Decreto-Lei nº 271/67

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.

§ 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.

(...)

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



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Lei Complementar nº 84/04

Art. 1º Fica instituída a colaboração de interesse público, que se efetivará mediante concessão de direito real de uso de áreas públicas municipais, com entidades e instituições de cunho comunitário, cultural, filantrópico, esportivo e religioso.

Parágrafo único. A colaboração a ser prestada pelo Município às instituições se dará com o objetivo de incentivar e implementar ações de caráter social junto à comunidade de Palmas.

Art. 4º A Concessão de Direito Real de Uso será contratada por termo administrativo sendo registrado e/ou cancelado no Cartório de Registro de Imóvel deste Município.

Art. 5º O imóvel, objeto da concessão, reverterá à Administração Municipal antes de seu termo se o concessionário lhe der destinação diversa da estabelecida no art. 1º, ou descumprir cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza, e, ensejando, ainda, a anulação extrajudicial da concessão, sendo vedado o pagamento de qualquer indenização à concessionária.

Da leitura do decreto federal é possível extrair que uma das finalidades da concessão de direito real de uso ampara-se no interesse social, sendo perceptível que a LC nº 84/04, ora combatida, buscou seu fundamento no referido decreto, pois estabelece, como requisito para a concessão de direito real de uso de bem público, que as entidades desenvolvam *ações de caráter social*.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Desse modo, em princípio, observo que a lei municipal coaduna-se com um dos fins para o qual o instituto da concessão de direito real de uso foi criado, qual seja, o interesse social.

Relativamente à concessão de áreas para entidades de cunho religioso, vislumbro que o próprio art. 19, I, da Constituição Federal ressalva a possibilidade de *colaboração de interesse público* com as referidas entidades quando estas prestam serviços de assistência social.

Destarte, ao interpretar a norma constitucional não se pode esquecer de observar a realidade à qual ela se aplica. Nesse sentido, tem-se claro que grande parte das ações de cunho assistencial, no município de Palmas, é realizada por entidades religiosas, que, independente de credo, prestam um trabalho de amplo interesse social à comunidade.

Ademais, no que concerne ao respectivo procedimento licitatório, verifico que o art. 17, § 4º, da Lei nº 8.666/93 traz hipótese de dispensa de licitação para os casos de doação de bens da Administração Pública *subordinada à existência de interesse público devidamente justificado*, o que, numa análise preliminar, me leva a indagar se a dispensa também não poderia se estender à concessão de direito real de uso por interesse público, visto ser situação menos gravosa do que a doação.



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

Diante das considerações postas, não vislumbro de plano o *fumus boni iuris* a justificar o deferimento da medida cautelar, uma vez que a concessão de direito real de uso de imóveis públicos ampara-se em lei aprovada pelo legislativo municipal e, como já demonstrado, encontra fundamento nas finalidades dispostas no Decreto-Lei instituidor da concessão.

Tampouco, vislumbro o *periculum in mora*.

Com efeito, sabe-se que o perigo na demora da prestação jurisdicional exige a comprovação da existência de um fato concreto e objetivo que possa causar prejuízo irreparável ou de difícil reparação, caso o provimento jurisdicional venha a ser obtido apenas ao final do processo.

Na lição de Humberto Theodoro Júnior, o *periculum in mora* representa *um dano potencial, um risco que corre o processo principal de não ser útil ao interesse demonstrado pela parte, em razão do periculum in mora, risco esse que deve ser objetivamente apurável* (Curso de direito processual civil. Forense, 2000. v. II, p. 339).

No caso em exame, verifico que a Lei Complementar nº 84/2004 entrou em vigor em 13 de maio de 2004, e a ação foi ajuizada em 5 de março de 2015. A norma questionada, portanto, encontra-se vigente há onze anos,



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO TOCANTINS
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DESEMBARGADOR HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO

circunstância que, a princípio, desautoriza o reconhecimento de situação configuradora de *periculum in mora*, em face do considerável lapso temporal decorrido. Nesse sentido (ADI-MC 5.335/AM, Relator Min. CELSO DE MELLO, Data do Julgamento: 1º/07/2015; ADI-MC 1935/RO, Relator: Min. MARCO AURELIO, Data de Julgamento: 19/12/1998).

Assim, entendo que, neste momento, não se deve adotar outra solução senão a de indeferir o pedido liminar, a fim de que se possam requisitar informações definitivas das partes interessadas. Após, será possível discutir a fundo todas as questões suscitadas na presente ação.

Ex positis, numa análise preliminar dos fatos e sem prejuízo da posterior reanálise da matéria, **INDEFIRO A LIMINAR** requestada, em face da **ausência da plausibilidade do direito substancial em que se assenta o pedido**.

Nos termos do § 1º do artigo 139 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça, submeto a presente decisão ao Tribunal Pleno.

É como voto.

Juíza **EDILENE PEREIRA DE AMORIM ALFAIX NATÁRIO**
Relatora em substituição