



COMARCA DE BAGÉ  
2ª VARA CÍVEL  
Rua Bento Gonçalves, 499

---

**Processo nº:** 004/1.15.0006215-4 (CNJ:0014040-91.2015.8.21.0004)  
**Natureza:** Ação Civil Pública  
**Autor:** Ministério Público  
**Réu:** Município de Bagé  
Centro Islâmico  
**Juiz Prolator:** Juíza de Direito - Dra. Marina Wachter Gonçalves  
**Data:** 23/08/2017

Vistos.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO** ajuizou Ação Civil Pública, com pedido liminar contra **MUNICÍPIO DE BAGÉ** e **CENTRO ISLÂMICO**, todos qualificados. Na inicial, sustentou que através da Lei Municipal n.º 5.082/2012, o Município de Bagé doou uma área de terras de 7.733 m², pertencente ao patrimônio municipal, ao Centro Islâmico de Bagé, para a construção de uma mesquita, com previsão do início das obras para o 1º semestre do ano de 2017, sem obediência aos preceitos e regras legais. Frisou que para concretizar licitamente a doação de bens imóveis públicos, deve haver obediência às disposições do artigo 17 da Lei n.º 8.666/93 e do artigo 101, inciso I, c/c o artigo 102, *caput* e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal de Bagé, além do que consta no artigo 13, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Alegou que, no presente caso, caberia ao Município de Bagé utilizar o instituto da concorrência, além da autorização legislativa, apenas podendo dispensar a concorrência quando o uso do bem imóvel fosse destinado a entidades assistenciais ou quando houvesse relevante interesse público devidamente justificado, aspectos que não existiram na doação ocorrida em favor do Centro Islâmico. Afirmou, ainda, que conforme o artigo 102 da Lei Orgânica, o Município de Bagé deveria ter-se utilizado do instituto do direito administrativo, denominado de concessão de direito real de uso, e não da



doação, haja vista que menos oneroso, atendendo-se, assim, a exegese do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular. Destacou que a administração pública é regida à luz dos princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Falou acerca do princípio da legalidade, referindo que para se concretizar licitamente a doação de bens imóveis públicos, deve haver observância e acatamento, pelo gestor dos bens públicos, sem que haja favorecimentos intoleráveis. Discorreu sobre a legitimidade ativa do Ministério Público, bem como acerca dos fundamentos para o deferimento da medida liminar. Requereu a concessão de liminar, a fim de que o ente público se abstenha de conceder qualquer tipo de alvará ou licença que autorizem o início da construção do Centro Islâmico de Bagé, bem como de que o Centro Islâmico se abstenha de iniciar quaisquer ações tendentes à construção do templo religioso no terreno doado pelo Município de Bagé. Ao final, pugnou pela procedência da ação, para declarar a nulidade do ato administrativo da doação e da Lei Municipal n.º 5.082/2012. Juntou documentos (fls. 09/60).

Restou indeferida a liminar postulada (fls. 61/62).

Irresignado, o Ministério Público interpôs agravo de instrumento (fls. 63/69), sendo mantida a decisão (fl. 70) e negado seguimento ao recurso (fls. 73/75 e 94/96).

Os demandados foram citados (fls. 79 e 85v).

O Município de Bagé apresentou contestação às fls. 87/92. Inicialmente, referiu que a doação feita ao Centro Islâmico se justifica pelo fato de que não há na região de Bagé arquitetura desse tipo, de modo que servirá de ponto turístico para a cidade, incrementando a cultura do município e atraindo turistas. Salientou que, o presente caso, trata-se de licitação dispensada, a qual determina que o administrador não poderá promover a licitação, mormente porque a legislação já afastou a possibilidade de realização do procedimento, o que é uma exceção à regra prevista no artigo 37, inciso XXI, da CF. Referiu que as hipóteses de licitação dispensada estão previstas no artigo 17 da Lei n.º 8.666, invocando o



teor do seu §4º. Alinhou que a licitação também será dispensada quando houver interesse público devidamente justificado, contanto que a doação seja com encargo e o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão estejam expressas no instrumento, o que foi observado no presente caso, pois a doação foi realizada para construção de uma mesquita, com prazo de cumprimento em seis anos e há interesse público devidamente justificado. Colacionou jurisprudência sobre o tema. Afirmou que a doação se encontra em conformidade com o ordenamento jurídico vigente, visto que é possível realizar a doação de bem público sem licitação. Alegou que houve avaliação prévia do imóvel em questão no valor de R\$ 579.980,00. Referiu que não foi concedido o imóvel por meio de concessão de direito real de uso, pois o cessionário não teria garantia da permanência de sua posse sobre o bem. Disse que a realização de concorrência para doação não poderá ser dispensada somente mediante lei. Requereu a improcedência da demanda.

O Ministério Público interpôs agravo interno em face da decisão monocrática que negou seguimento ao agravo de instrumento, o qual restou desprovido (fls. 99/101).

Transcorreu *in albis* o prazo para o Centro Islâmico contestar (fl. 104v), razão pela qual foi decretada sua revelia e determinada a intimação das partes acerca do interesse na produção de outras provas (fl. 105).

Houve réplica (fls. 106/110).

O Ministério Público e o ente municipal informaram não possuírem interesse na realização de outras provas (fls. 111 e 113).

O Centro Islâmico de Bagé apresentou contestação (fls. 114/118). Falou sobre o levantamento da revelia, assim como do prazo em dobro para os litisconsortes que tenham procuradores diferentes. Discorreu sobre a doação realizada, destacando todas as áreas que serão construídas no centro islâmico, beneficiando toda a comunidade. Referiu que a concorrência pública restou dispensada pela Lei de Licitações Públicas. Falou que o Projeto de Lei n.º



082/11, da Câmara de Vereadores de Bagé/RS, decreta ser de interesse público a construção do centro islâmico. Ressaltou a concordância das demais entidades religiosas com a doação. Ao final, postulou o levantamento da revelia e a improcedência da demanda. Pediu AJG.

Juntou documentos (fls. 119/131).

Determinada a intimação (fl. 132), a parte autora apresentou manifestação acerca da contestação apresentada pelo requerido Centro Islâmico (fl. 133).

Novamente instadas as partes para especificarem as provas que pretendem produzir (fl. 134), o Ministério Público e o Município de Bagé nada requereram (fls. 135 e 136), ao passo que o Centro Islâmico informou ter interesse na realização de prova testemunhal (fl. 131).

Foi designada audiência de instrução (fl. 139).

Realizada audiência, foram ouvidas as testemunhas (fls. 141/143), bem como juntados documentos pelo demandado Centro Islâmico (fls. 144/157).

Houve manifestação do Município de Bagé (fl. 158).

O Ministério Público apresentou memoriais (fls. 159/162).

Encerrada a instrução (fl. 163), o Ministério Público reportou às razões anteriormente apresentadas nos memoriais (fl. 161) e os demandados apresentaram memoriais (fls. 166/171 e 172/174).

Vieram os autos conclusos para sentença.

**É O RELATÓRIO.**



### PASSO A DECIDIR.

Preliminarmente, saliento que o feito transcorreu regularmente, não havendo qualquer eiva de cunho processual a ser expungida, sendo viável o pronto exame do mérito.

De plano, destaco que a revelia do demandado Centro Islâmico poderia, em tese, produzir o efeito de presunção de veracidade dos fatos afirmados pela parte autora. Contudo, no presente caso não incidem os efeitos materiais da revelia, diante do disposto no artigo 345, inciso I, do Código de Processo Civil, uma vez que o Município demandado contestou a ação no prazo legal.

Nesse sentido é o entendimento do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM DANOS MORAIS. NÃO CONHECIDO O PEDIDO DE DANOS MATERIAIS. INOVAÇÃO RECURSAL. REVELIA NÃO DECRETADA, POR SE TRATAR DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO, NOS TERMOS DO ART. 345, I, DO NCPC. DANO MORAL NÃO CONFIGURADO. SENTENÇA MANTIDA NOS TERMOS DO ART. 46, DA LEI Nº 9.099/95. 1. Não deve ser conhecido o pedido referente aos danos materiais alegados pelo autor em razão do conserto do veículo, por se tratar de inovação recursal. 2. Segundo o art. 345, I, do NCPC, a revelia não produz efeitos quando, havendo pluralidade de réus, algum deles contestar a ação, razão pela qual deve ser rechaçada a preliminar. 3. Dano moral não configurado por se tratar de mero descumprimento contratual que não enseja o dever de indenizar. 4. Em não se tratando de dano moral in re ipsa, necessário que haja comprovação pela parte requerente dos efetivos danos morais sofridos, o que "in casu" não ocorreu. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E NA PARTE EM QUE CONHECIDO, REJEITADA A PRELIMINAR E DESPROVIDO O RECURSO. (Recurso Cível Nº 71006213938, Quarta Turma Recursal Cível, Turmas Recursais, Relator: Glaucia Dipp Dreher, Julgado em 26/08/2016). Grifei.

Por conseguinte, remontando à especificidade do caso, trata-se de analisar ação civil pública, proposta com o fim de declarar a nulidade do ato administrativo da doação realizada pelo Município de Bagé ao Centro Islâmico, para construção de Mesquita, referente ao terreno situado em Bagé, na quadra três, do Loteamento dos Freis Capuchinhos, com metragem de 7.733m<sup>2</sup>, e valor, segundo dados contidos na Escritura Pública, de R\$ 579.980,00, revertendo-se, assim, o terreno, ao patrimônio imobiliário do Município de Bagé, bem como de declarar a



nulidade da Lei Municipal n.º 5.082/2012, visto que em franca contradição à Lei Orgânica de Bagé, à Legislação vigente e aos princípios da Administração Pública.

A controvérsia cinge-se acerca da legalidade do ato de doação de uma área de terras pelo Município de Bagé ao Centro Islâmico, bem como da Lei Municipal n.º 8.082/2012.

O *Parquet* refere que o Município de Bagé descumpriu os termos constantes no artigo 12 da Lei Orgânica, pois ao invés de usar a concessão de direito real de uso, utilizou-se da doação, assim como não procedeu à concorrência pública, que somente poderia ter sido dispensada quando o uso se destinasse a entidades assistenciais ou quando houvesse relevante interesse público devidamente justificado.

Os demandados, Município de Bagé e Centro Islâmico, sustentam que houve dispensa da licitação em decorrência do interesse público devidamente justificando, referindo, ainda, que a concorrência não poderá ser dispensada somente mediante lei.

Pois bem.

É importante ressaltar que todo órgão da Administração Pública direta e indireta do poder executivo da União, Estado, Distrito Federal e Município, pode realizar doação, desde que observados os elementos compatíveis de acordo com as normas legais vigentes, especialmente a Legislação Civil, de Licitações e Administrativas.

A doação é regulada pelo artigo 17 da Lei n.º 8.666/1996, que a permite se cumpridas algumas formalidades, tais como: interesse público devidamente justificado, avaliação do imóvel, autorização legislativa, licitação na modalidade concorrência e doação modal (com encargos ou obrigações), bem como condição resolutiva (com cláusula de reversão).



Todavia, para ser realizada licitamente a doação do bem imóvel discutido nos autos, deve também haver observância ao que dispõe o artigo 101, inciso I, c/c o artigo 102, *caput* e parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal de Bagé, *in verbis*:

**Art. 101 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público, devidamente justificado será sempre precedida de avaliação e obedecerá ao seguinte:**

**I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública, dispensada esta nos casos de permuta; (...)**

**Art. 102 O Município, com prioridade sobre a venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa, e concorrência pública. Parágrafo Único - A concorrência poderá ser dispensada, por lei, quando o uso se destinar à entidades assistências ou quando houver relevante interesse público devidamente justificado.**

Além disso, também deve ser observado o que dispõe o artigo 13, inciso IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

**Art. 13 É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:**

**(...)**

**IV - dispor sobre autorização, permissão e concessão de uso dos bens públicos municipais;**

Dessa forma, compulsando os autos, observa-se que, como bem salientado pelo Ministério Público, caberia ao ente público, conforme a legislação municipal, utilizar a concorrência pública, além da autorização legislativa, apenas podendo dispensar a concorrência por lei, quando o uso do bem imóvel fosse destinado a entidades assistenciais ou quando houvesse relevante interesse público devidamente justificado, o que não foi observado pelo Município de Bagé.

Isso porque, não houve justificativa plausível para a dispensa da licitação, pois o uso do imóvel não está sendo destinado a entidade assistencial, haja vista que o Centro Islâmico é uma entidade religiosa, bem como pelo fato de que não restou demonstrado nos autos a existência de relevante interesse público devidamente justificado, uma vez que os documentos juntados no Inquérito Civil n.º



00718.00063/2015, especialmente nas fls. 50 e 55/57, os quais deveriam conter expressamente o interesse público justificado, nada demonstram, objetivando, apenas, a autorização da doação.

Além disso, conforme o artigo 102 acima mencionado o Município de Bagé deveria ter-se utilizado do instituto de direito administrativo denominado de concessão de direito real de uso, e não da doação, o que também não foi realizado.

Nesse contexto, entendo que a procedência da presente ação civil pública é a medida que se impõe, eis que presente a nulidade da doação, pois eivada de irregularidade, bem como a nulidade da Lei Municipal n.º 5.082/2012, pela contradição com a legislação vigente, nos termos da fundamentação.

Ante o exposto, com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PROCEDENTE** a ação civil pública proposta pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO** em face de **MUNICÍPIO DE BAGÉ** e **CENTRO ISLÂMICO**, para:

a) declarar a nulidade do ato administrativo da doação realizada pelo Município de Bagé ao Centro Islâmico, para construção de Mesquita, referente ao terreno situado em Bagé, na quadra três, do Loteamento dos Freis Capuchinhos, com metragem de 7.733m², e valor, segundo dados contidos na Escritura Pública, de R\$ 579.980,00, revertendo-se, assim, o terreno, ao patrimônio imobiliário do Município de Bagé;

b) declarar a nulidade da Lei Municipal n.º 5.082/2012, visto que em franca contradição à Lei Orgânica de Bagé, à Legislação vigente e aos princípios da Administração Pública.

Outrossim, condeno os requeridos, solidariamente, ao pagamento das custas processuais. Sem condenação em honorários uma vez que o feito foi ajuizado pelo Ministério Público.



Suspensa a exigibilidade com relação ao Centro Islâmico, considerando a AJG que ora defiro, tendo em vista que nos termos do estatuto social acostado às fls. 40/48, o demandado trata-se de associação civil para fins não econômicos, que tem como finalidade promover a prática religiosa muçulmana e atividades afins.

**Publique-se. Registre-se. Intimem-se.**

Com o trânsito em julgado, archive-se com baixa.

Bagé, 23 de agosto de 2017.

Marina Wachter Gonçalves,  
Juíza de Direito.