



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Procuradoria-Geral de Justiça

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Constituição da República e pela Lei Complementar 75, de 20 de maio de 1993, artigos 6º, inciso I, e 158, e com fundamento no artigo 8º da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, e na Lei 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem à presença de Vossa Excelência, ajuizar, perante o Conselho Especial desse Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

contra os **artigos 2º, incisos II, III e IV; 3º; 4º, § único; 8º; 9º; 10 e 12 da Lei distrital 4.876**, de 9 de julho de 2012, em face dos artigos 17, § 1º, 18, inciso I, 19, *caput*, 26 e 28 da Lei Orgânica do Distrito Federal, promulgada em 8 de junho de 1993.



I. Dos dispositivos impugnados

Como já mencionado, na presente ação direta de inconstitucionalidade demonstrar-se-á a incompatibilidade dos artigos 2º, incisos II, III e IV; 3º; 4º, § único; 8º; 9º; 10 e 12 da Lei distrital 4.876 frente à Lei Orgânica do Distrito Federal, que tem *status* de Constituição local. Eis a redação dos referidos dispositivos legais (os destaques em negrito referem-se aos preceitos aqui impugnados), *verbis*:

LEI Nº 4.876 DE 09 DE JULHO DE 2012.

(Autoria do Projeto: Poder Executivo)

Dispõe sobre a colaboração de interesse público do Distrito Federal com entidades religiosas prevista no art. 18, I, da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º A colaboração de interesse público com instituições religiosas para realização de eventos rege-se por esta Lei.

§1º A colaboração de que trata este artigo independe de crença, culto, seita, confissão religiosa ou qualquer outra forma de organização a que pertença a instituição religiosa.

§2º Não se subordina ao regime desta Lei a colaboração de interesse público do Distrito Federal com instituição religiosa para auxiliar as áreas de assistência social, saúde ou educação, regida pela legislação própria.

§3º Para os fins desta Lei, a colaboração de interesse público para realização de eventos deverá ser feita preferencialmente com aqueles incluídos no calendário oficial de eventos do Distrito Federal.

Art. 2º O Poder Público, por seus órgãos ou entidades, fica autorizado a assumir com as instituições religiosas, em relação aos eventos, as seguintes obrigações:

I – organizar o trânsito e a segurança;

II – fornecer infraestrutura e equipamentos;

III – dar suporte para a prestação de serviços artísticos e culturais;

IV – fornecer acomodação e refeição.

Art. 3º As obrigações do Poder Público, previstas no art. 2º, podem ser assumidas na forma de:

I – fornecimento de bens ou prestação de serviços, diretamente ou por empresa contratada;

II – repasse, mediante convênio, de recursos públicos.

Art. 4º Na colaboração com instituição religiosa, é proibido ao Poder Público:

I – fazer repasse de recursos a título de subvenção social;

II – assumir qualquer obrigação para viabilizar:



- a) custeio de despesas de manutenção, aquisição ou reparo de bens, construção ou reforma de prédio;
- b) promoção, publicidade ou propaganda de crença religiosa;
- c) fornecimento de vestuário, brinde ou qualquer outro bem para distribuição gratuita ou para venda aos participantes do evento.

Parágrafo único. Fica ressalvado do disposto no inciso II, a, o custeio de despesas de conservação, reparo ou reforma de bens do patrimônio artístico e cultural do Distrito Federal, assim declarado na forma da legislação específica.

Art. 5º O uso de local aberto ao público para a realização de evento artístico ou cultural promovido por instituição religiosa independe de autorização, devendo a instituição avisar ao órgão ou à entidade competente, com antecedência mínima de cinco dias úteis.

Art. 6º O uso de prédio público para realização de evento artístico ou cultural promovido por instituição religiosa depende de autorização do órgão ou da entidade responsável.

Art. 7º A prestação de serviços de trânsito e de segurança pública rege-se pelas normas do órgão ou da entidade responsável pelo serviço.

Art. 8º O Poder Público pode contratar empresa especializada, mediante licitação, para cumprir as obrigações de que trata o art. 2º, II, III e IV.

Parágrafo único. O contrato de que trata este artigo deve prever os itens rotineiramente usados em eventos artísticos ou culturais promovidos por instituição religiosa, passíveis de apoio do Poder Público.

Art. 9º O fornecimento de bens ou a prestação de serviços de que tratam os arts. 6º, 7º e 8º devem ser requeridos pela instituição religiosa com antecedência mínima de trinta dias da realização do evento.

§ 1º O requerimento deve conter:

I – demonstração do interesse público e relevância artística ou cultural do evento;

II – elementos e informações necessários à avaliação do evento e de sua relevância para o Distrito Federal ou para a Região Administrativa onde se realiza;

III – compromisso de devolver o bem nas mesmas condições em que foi recebido.

§ 2º Será indeferido, no todo ou em parte, o requerimento que contrariar disposição desta Lei.

Art. 10. O repasse de recursos para instituição religiosa é feito mediante convênio, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, da lei que trata de licitações e contratos e da legislação orçamentária.

§ 1º Para celebrar convênio com o Distrito Federal, a instituição religiosa deve comprovar:

I – regularidade fiscal com o Distrito Federal, com a Seguridade Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

II – inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

§ 2º Nos processos em andamento, se a concessão e o recebimento dos recursos tiverem observado rigorosamente as normas então vigentes, os contratos e os convênios firmados cuja execução não



tenha acarretado lesão ao interesse público, prejuízo a terceiros, nem vícios insanáveis, podem ter seus atos convalidados pela própria Administração.

Art. 11. O órgão ou a entidade responsável deve comunicar à Secretaria de Estado de Transparência e Controle, com antecedência mínima de cinco dias úteis, a data e o local da realização de evento com o qual colabore.

Art. 12. O regulamento que disciplina o repasse de recursos para instituição religiosa mediante convênio deve prever:

I – os requisitos para a celebração do convênio, as cláusulas essenciais de sua lavratura e as condições para sua execução;

II – a prestação de contas pela instituição religiosa;

III – os critérios de fiscalização e acompanhamento.

Parágrafo único. O Poder Executivo tem o prazo de sessenta dias, contados da publicação desta Lei, para a regulamentação de que trata este artigo.

Art. 13. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 14. Revogam-se as disposições em contrário. (Sem ênfases no original.)

II. Da inconstitucionalidade material

Os incisos retrotranscritos apresentam incompatibilidade com os artigos 17, § 1º, 18, inciso I, e 19, *caput*, 26 e 28, da Lei Orgânica do Distrito Federal, segundo os quais:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais** estabelecidas pela União.

Art. 18. **É vedado** ao Distrito Federal:

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;**

Art. 19. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Distrito Federal, obedecerá aos princípios da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, motivação e interesse público**, e também ao seguinte:

Art. 26. **Observada a legislação federal**, as obras, compras, **alienações** e **serviços** da administração serão contratados **mediante processo de licitação pública**, nos termos da lei. (Sem ênfases no original)



Inicialmente, cumpre destacar que a matéria objeto da presente ação não é nova. Já foi objeto de apreciação em pelo menos duas outras ações diretas de inconstitucionalidade apreciadas por essa Colenda Corte de Justiça, que igualmente **impugnaram leis que visavam conceder benefícios ou custear despesas havidas com a realização de eventos de cunho religioso.**

Nessas duas oportunidades, em que foi reconhecida a inconstitucionalidade material da **Lei distrital 2.688/02 e da Lei distrital 4.049/07, reiterou-se a vedação constitucional de se subvencionar cultos religiosos ou igrejas e, igualmente, a impossibilidade legal de que tal auxílio seja concedido sem a previa realização de procedimento licitatório,** como também pretende a lei objeto da presente ação. Confira-se:

CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI DISTRIAL Nº. 2.688/2002 - DOAÇÃO DE IMÓVEIS A ENTIDADES DE CUNHO FILANTRÓPICO E ASSISTENCIAIS **PARA UTILIZAÇÃO EM ATIVIDADES VOLTADAS A CULTO RELIGIOSO,** AO ENSINO, À ASSISTÊNCIA SOCIAL OU À SAÚDE - ART. 359 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. O ART. 359 DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL PREVÊ A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO SOMENTE ÀS ENTIDADES FILANTRÓPICAS E ASSISTENCIAIS SEM FINS LUCRATIVOS, DE TAL SORTE QUE A LEI LOCAL Nº. 2.688. DE 12 DE FEVEREIRO DE 2001, AO INSTITUIR A DOAÇÃO COM ENCARGOS A REFERIDAS ENTIDADES, VULNEROU OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ECONOMICIDADE, DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E O DA PROPORCIONALIDADE, PORQUANTO SE O ESTADO DISPÕE DE ALTERNATIVA MENOS ONEROSA DO QUE A DOAÇÃO, COMO A SUPRACITADA CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO, NÃO É RAZOÁVEL A CONCESSÃO DE BENESSES QUE EXORBITEM POSSÍVEIS BENEFÍCIOS DE INTERESSE PÚBLICO QUE AS ENTIDADES CESSIONÁRIAS VENHAM A PROPORCIONAR. (Acórdão n. 198613, 20020020034040ADI, Relator VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, julgado em 17/02/2004, DJ 14/09/2004 p. 88, sem ênfase no original)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INCISOS I/III DO § 3º DO ARTIGO 2º DA LEI DISTRIAL 4.049/2007 - SUBVENÇÃO SOCIAL E AUXÍLIO PARA INVESTIMENTOS - ENTIDADES FILANTRÓPICAS - "ATIVIDADES E PROGRAMAS DE INTERESSE PÚBLICO" - AMPLIAÇÃO DO CONCEITO - "MANIFESTAÇÕES E EVENTOS" - NATUREZA DIVERSA - NORMA DE CARÁTER LOCAL - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE



INICIATIVA - VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

Lei que não dispõe sobre normas gerais de direito financeiro (tarefa que, de fato, foi atribuída à Lei Federal nº 4.320/64), mas sim sobre concessão de verba pública, a título de subvenção social e auxílio para investimentos a entidades com personalidade jurídica de direito privado no âmbito local.

O legislador distrital, ao incluir "manifestações religiosas", "eventos artísticos ou culturais" e "eventos destinados ao incremento de atividades ou programas" (inc. I, II e III, § 3º, art. 2º), que têm caráter eventual, no conceito de "atividades e programas de interesse público", que pressupõem continuidade, atuou com abuso da função legiferante. Isso porque os dispositivos citados **destoam do fim colimado pela norma, na medida em que autorizam, indevidamente, o repasse de verbas públicas** a entidades que não prestam serviços de forma continuada.

Desta forma, comprovada a afronta aos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e do interesse público, estatuídos no art. 19, *caput*, da Lei Orgânica do Distrito Federal, a declaração de inconstitucionalidade material do § 3º e seus incisos é medida que se impõe.

(Acórdão n. 448743, 20100020020351ADI, Relator SÉRGIO BITTENCOURT, Conselho Especial, julgado em 14/09/2010, DJ 30/11/2010 p. 74, sem ênfases no original).

Assim, trata-se, uma vez mais, de **tentativa de reintroduzir no ordenamento jurídico distrital a possibilidade de subvencionar cultos religiosos e igrejas**, em flagrante afronta à Carta Política distrital.

Na espécie, merecem ser declarados materialmente inconstitucionais os artigos 2.º, incisos II, III e IV; 3.º; 4.º, parágrafo único; 8.º; 9.º; 10 e 12 da Lei distrital 4.876/12, por **ampliarem indevidamente o conceito de “colaboração de interesse público”**, de modo a permitir que eventos de cunho manifestamente religioso, e não artístico ou cultural, possam vir a ser custeados pelo Poder Público.

Por força do **princípio da supremacia do interesse público** sobre o particular, o Estado não pode conceder benefícios a entes privados, ainda que não possuam fins lucrativos, graciosamente, por mera liberalidade. Esses benefícios devem objetivar, sempre, uma contraprestação de interesse público, de interesse de toda a comunidade.



Para saber se a concessão de benefícios econômicos para entidades privadas atende ao interesse público, é preciso desvendar quais os interesses atendidos e se tais interesses são gerais, isto é, de toda a coletividade.

Ademais, o Estado necessita cercar-se de garantias para certificar-se da existência do interesse público real. Do contrário, haverá mera expectativa de interesse público. Dessa forma, o interesse público deve estar assegurado em garantias legais e contratuais oferecidas pelo beneficiário.

Para a caracterização do interesse público, também é necessário que exista equivalência entre benefícios concedidos e a contraprestação oferecida pelo beneficiário, o que se evidencia pelos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da economicidade.

Assim, a previsão de auxílio do Poder Público, a ser feita sob a forma de fornecimento de “infraestrutura e equipamentos”, “suporte para a prestação de serviços artísticos e culturais” e fornecimento de “acomodação e refeição”, trazida pelo artigo 2º da Lei 4.876, contraria à toda evidência os objetivos do legislador constituinte.

De forma ainda mais evidente, o artigo 3º da lei impugnada vai além, ao fazer expressa previsão de que tal apoio pode ocorrer na forma de “fornecimento de bens ou prestação de serviços, diretamente ou por empresa contratada” (inc. I), ou mediante o simples “repasse, mediante convênio, de recursos públicos” (inc. II), em manifesta afronta ao regime jurídico de contratação imposto à Administração Pública, que exige a realização de certame licitatório para a contratação de bens ou serviços.

É sabido que a licitação funciona como mecanismo garantidor da observância dos princípios constitucionais da **isonomia, da moralidade e da impessoalidade**. Cabe privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação, aplicáveis às Administrações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, a Lei federal 8.666, de 21 de junho de 1993, estabelece normas gerais de licitação e contratos aplicáveis às



Administrações públicas nas três esferas de Poder dos entes políticos da federação, em consonância com o disposto no artigo 22 e inciso XXVII da Constituição da República.

Por normas gerais entendem-se aquelas que traçam critérios de natureza essencial e uniformizadora à disciplina da matéria, a fim de assegurar a observância dos princípios informadores do instituto jurídico por ele regulado, como explica Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (*Contratação direta sem licitação*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 31):

Como pelas considerações expendidas, conclui-se que a Lei nº 8.666/93, contém normas gerais, no sentido lato, – que se dissocia do significado coloquial do mesmo termo – toda a autonomia legislativa das unidades federadas foi bastante restringida pelo Constituinte. Em termos práticos, devem essas legislações repetir o que dispôs a Lei nº 8.666/93, acrescentando-lhe regramentos de caráter integrativo e supletivo, sem nada alterar a sua essência ou conteúdo básico. Essa visão, que acolhe como constitucional a regulamentação das normas gerais insculpidas na Lei nº 8.666/93, é a mais correta juridicamente e é também a mais adequada ao interesse público, escopo perpétuo da atividade administrativa.

Portanto, normas de caráter geral, como instrumento de sistematização de determinado modelo, possuem âmbito de aplicação estendido a todos os entes da federação e em todos os níveis de poder, como proclama a Constituição da República. Constitui princípio indispensável na realização dos contratos públicos o **dever de licitar**, insculpido no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

Como se viu, o constituinte originário remeteu ao legislador ordinário federal a tarefa de estabelecer normas gerais sobre licitação e contratos da administração pública (art. 22, XXVII, da CRFB). Assim, nos contratos administrativos ou em qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares em que haja acordo de vontades para formação de vínculo e estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada (Lei 8.666, de 1993, art. 2.º, par. único), a regra é a da obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório prévio.



Assim, se é a própria norma legal que dispensa o processo licitatório para o fornecimento de bens ou equipamentos públicos ou para a contratação de serviços pela Administração Pública — fora das hipóteses previstas na norma geral —, **a norma é inconstitucional**, porquanto fere comando legal contido em outra norma hierarquicamente superior.

Nesse aspecto, a violação das normas gerais revela também nítida afronta ao disposto no artigo 17, § 1º, da Lei Orgânica distrital, que estabelece:

Art. 17. Compete ao Distrito Federal, concorrentemente com a União, legislar sobre:

(...)

§ 1º O Distrito Federal, no exercício de sua competência suplementar, **observará as normas gerais** estabelecidas pela União.

Ademais, a vedação de concessão de subvenções a “cultos religiosos ou igrejas” está expressamente prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 18 e inc. I) e na própria Constituição Federal (art. 19 e inc. I). Tais dispositivos traduzem o **princípio da laicidade** do Estado.

Por expressa previsão constitucional, “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”.

Esse Egrégio Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, ao apreciar a matéria em outras oportunidades, reiterou a **proibição constitucional de subvenção a cultos religiosos**. Veja-se:

CONSTITUIÇÃO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL Nº. 2.988/2002 - CRIAÇÃO DE ESPAÇO EVANGÉLICO NA ESTAÇÃO RODOVIÁRIA DO PLANO PILOTO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. 1 - Nos termos conjugados das disposições dos arts. 3º, inciso XI, 100, inc. VI e 52, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal, confere-se ao Governador do Distrito Federal competência privativa para iniciar o processo legislativo de normas distritais que venham a dispor sobre o uso e ocupação do solo em todo o território do Distrito Federal, resultando-se, pois, em vício de iniciativa, cuja inconstitucionalidade,



por ser de natureza formal, contagia toda a lei e não apenas alguns de seus artigos. 2 - **Há vedação expressa na Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu art. 18, inciso I - que reproduz dispositivo inserto na Constituição Federal -, quanto à possibilidade de o Estado subvencionar igrejas e cultos religiosos, em face do princípio da laicidade, que prevê a separação entre Estado e religião.** 3 - Ação julgada procedente para declarar com efeitos *ex tunc* e eficácia erga omnes, a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº. 2.988, de 11 de junho de 2002. (Acórdão n. 237650, 20040020026580ADI, Relator VASQUEZ CRUXÊN, Conselho Especial, julgado em 08/11/2005, DJ 14/03/2006 p. 89. Sem ênfases no original.)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº. 653/2002. DESAFETAÇÃO DE ÁREA PÚBLICA DE USO COMUM DO POVO. ALEGAÇÃO DE INCOMPATIBILIDADE VERTICAL FRENTE AOS ARTIGOS 18, I; 49 E 51, § 2º, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COM EFEITOS EX TUNC.

I - Revela-se materialmente inconstitucional a Lei Distrital que, em flagrante contraposição à Lei Orgânica do Distrito Federal, autoriza a desafetação de área pública de uso comum do povo, **destinando-a a entidade religiosa, sem observar a vedação a subvencionamento de cultos religiosos pelo Distrito Federal**; imprescindibilidade de procedimento licitatório para alienação dos bens públicos e comprovação da existência de interesse público e ampla audiência à população interessada acerca da desafetação.

II - Julgou-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade material da Lei Complementar Distrital nº. 653, de 24 de setembro de 2002, com efeitos *ex tunc*. (Acórdão n. 371649, 20080020003269ADI, Relator JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Conselho Especial, julgado em 05/05/2009, DJ 09/11/2009 p. 38. Sem ênfases no original.)

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, em minudente representação dirigida à referida Corte de Contas e encaminhada ao MPDFT (**doc. 2**), apontou a inconstitucionalidade de tais dispositivos tanto no que se refere à indevida subvenção a entidades religiosas, a serem escolhidas de forma aleatória e descriteriosa, quanto em relação à **inobservância da exigência de licitação** para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, **a ser feita por simples convênios** e no prazo exíguo de trinta dias da data do evento (artigos 9º, 10 e 12, da Lei 4.876/12).

Ressaltou, ainda, o **enquadramento artificial de eventos religiosos como “shows artísticos”**, bem como o manifesto prejuízo da aplicação da



legislação ora impugnada para os cofres públicos e a conhecida **difficuldade de se reaver tais recursos posteriormente**. Veja-se:

(...) Nessas condições, o MPC/DF defende, portanto, que a lei 4.876/12 é igualmente inconstitucional, em razão da vedação prevista na Lei Orgânica do Distrito Federal (art. 18, inc. I) que reproduz dispositivo inserto na Constituição Federal (art. 19, inc. II), quanto à possibilidade de o Estado subvencionar igrejas e cultos religiosos, em face do princípio da laicidade, que prevê a separação entre Estado e religião. Apesar de tal separação não ser total, vez que há exceção prevista na CF, a hipótese da Lei sob comento não se encontra abarcada pela ressalva Constitucional, capaz de justificar tal ato de “colaboração de interesse público”.

Veja-se que a Constituição Federal vedou a possibilidade de o Estado subvencionar cultos religiosos ou igrejas. A CF não utilizou a palavra “subvenção social”, mas, antes, utilizou o termo em sentido genérico. Ora, subvencionar que dizer suportar os custos de; financiar.

DE PLÁCIDO E SILVA (Vocabulário Jurídico, v.IV, 10. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, pág. 286), explica que **subvenção é “o auxílio, ou a ajuda pecuniária, que se dá a alguém, ou a alguma instituição, no sentido de os proteger, ou para que realizem ou cumpram seus objetivos”**. Vê-se, pois, que, na Constituição Federal, **proíbe-se ao Estado a concessão de qualquer contribuição patrimonial aos “cultos religiosos ou igrejas”**.

Assim, o fato de a lei distrital afirmar que é vedado ao GDF fazer repasse de recursos a título de subvenção social, não quer dizer, como claro deve estar, que essa seria a única vedação a que alude o artigo 19, I da CF.

Veja-se que o artigo 18, I da LODF **veda, cristalinamente, qualquer tipo de auxílio que possa induzir relações de dependência ou aliança**.

Por outro lado, lei distrital em referência está, na prática, subsidiando, eventos “religiosos”, do tipo “show artístico”, por exemplo.

No entanto, nesse campo, a LODF, artigo 15, inciso XX, apenas afirma competir, privativamente, ao DF, disciplinar e fiscalizar, no âmbito de sua competência, competições esportivas, espetáculos, diversões públicas e eventos de natureza semelhante, realizados em locais de acesso público.

Em agravo, **a lei não pode, por uma mera ficção legal, transformar qualquer prática em lícita atividade de “colaboração de interesse público”, se não existe correspondência com a realidade**.

Nesse diapasão, é muito fácil demonstrar que shows artísticos/culturais “religiosos” não trazem em seu bojo a nota do “interesse público”. Basta observar que estão colados a graves e imorais denúncias de inúmeras irregularidades, no uso do dinheiro público (processos n^{os} 2663/00, 14377/05, 16573/07, 32972/08, 32980/08, 32964/08, 42337/07, por exemplo). Tais denúncias, lamentavelmente, são apuradas muito tempo após à realização do evento (“prestações de contas”), **causando inequívoco prejuízo aos cofres públicos**.

(...)



Em rápida pesquisa ao portal da CLDF encontram-se 163 referências quando se usa como critério de pesquisa o termo “calendário oficial”. Quando se depura para entidades religiosas, verifica-se que há de tudo, inclusive eventos genéricos, que se assemelham (por exemplo: 100 % Gospel, Rodeio Gospel do DF, Festas Marianas, etc.) e outros específicos, como o Dia da Padroeira da Administração Regional, Dia da Bíblia, Festas comemorativas a vários Santos, etc.

Há algumas normas que chegam a declarar oficialmente como data que integra o calendário todos os eventos promovidos por uma igreja específica, sem citar quais, como os da Igreja Batista Atos da Vida (Lei 4422/09), ou outros que declaram várias festividades religiosas em uma só lei, como a Lei 4237/08, sancionada pelo então vice-governador, declarado evangélico, chegando ao ponto de incluir, numa penada, 23 eventos, realizados anualmente, no calendário oficial de eventos do Distrito Federal, a saber: (...)

Veja-se, ainda, que a lei ora inquinada como inconstitucional, em nada contribui para extirpar as mazelas do passado, já relatadas e que o MPC/DF indagava, apenas para argumentar: por que, na prática, umas entidades religiosas conseguem o patrocínio e outras não? Por que umas recebem X outras Y? **Como esses recursos são divididos, por critérios justos e igualitários, entre tais instituições? Não se trata de recurso definido, como são os recursos da cultura, por exemplo, previamente disponibilizados, via lei orçamentária, e, mediante critérios isonômicos, previstos em edital, rateado entre todos os habilitados.**

(...)

Ora, a prática de shows artísticos, para acobertar cultos de diversas religiões, não pode, por uma contradição em termos, tratar-se de uma colaboração de interesse público, não homogêneo.

Nesse diapasão, é inaceitável que a exceção seja esvaziada, e é justamente o que está fazendo a lei distrital em questão. Sob a denominação de “colaboração de interesse público”, o GDF estará, na verdade, patrocinando shows religiosos, que, de interesse público, nada possuem.

Referidos eventos devem ser realizados pelos próprios interessados. Isso porque organizações religiosas são nada mais nada menos que pessoas jurídicas de direito privado (artigo 44, do CC). Além do mais, com a nova redação da Lei 10825/03, a elas não se aplicam regras específicas para associações, estando desobrigadas em relação ao prazo de adequação previsto no artigo 2031 do CC. Nesse contexto, sobrevivem à custa de doações de seus integrantes, além de estarem imunes à cobrança de impostos!

Por fim, **a norma em questão está criando uma limitação à regra geral de licitação, admitindo, de forma transversas, uma hipótese de dispensa.**

Aqui, são duas as situações. A primeira refere-se ao fato de que, **como a entidade religiosa é específica, afastou-se o certame, valendo-se do convênio. A lei infringe, como já se viu, o princípio da impessoalidade, pois não se trata de um suposto credenciamento em que todas as entidades do tipo seriam igualmente aquinhoadas segundo critérios objetivos, morais e impessoais. Além disso, a hipótese é totalmente alheia à natureza jurídica do convênio, pois não há interesses comuns, mas meramente contrapostos. A**



segunda refere-se ao fato de que, para viabilizar os eventos e manifestações culturais de templos religiosos, **admite a lei que o Estado “possa” realizar licitação, para, mais uma vez, tentar fugir do certame. É tão curial essa afirmação que o requerimento da interessada (apesar de a data ser de antemão conhecida, porque, preferencialmente, incluída em calendário oficial) deve ser feito com apenas 30 dias de antecedência do evento, sendo inimaginável que o Estado consiga realizar um certame em tempo tão exíguo. Ademais, se há a possibilidade de convênio, tacitamente procura-se afastar a licitação, não só para a escolha da entidade, como, ainda, para a formalização do procedimento de aporte de recursos públicos. Nada obstante, o Estado não pode, por expressa disposição constitucional, comprar bens e serviços, sem o competente certame licitatório, ex vi do artigo 37, XXI da CF, *verbis*:**

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Por outro lado, **para excepcionar a licitação seria preciso lei nacional, consoante entende de forma majoritária a doutrina, aplicando-se o artigo 22, inciso XXVII da CF, segundo o qual compete à União legislar, privativamente, sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades**, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI. E nem se imagine que o “convênio” em tela estaria subsumido à dispensa do artigo 24 da Lei de licitações, XII, no qual se prevê a contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

Por isso, preciosas são as lições de Roque Citadini:

"Conquanto esteja desobrigado de cumprir tais etapas formais, não estará o administrador desobrigado da obediência aos princípios básicos da contratação impostos à Administração Pública. Assim, será sempre cobrada ao administrador a estrita obediência aos princípios: da legalidade (a dispensa deverá ser prevista em lei e não fruto de artimanha do administrador para eliminar a disputa); da impessoalidade (a contratação direta, ainda que prevista, não deverá ser objeto de protecionismo a um ou outro fornecedor); da moralidade (a não realização das etapas de licitação não elimina a preocupação com o gasto parcimonioso dos recursos públicos, que deve nortear a ação do administrador); da igualdade (a contratação direta não significa o estabelecimento de privilégio de um ou outro ente privado perante a Administração); da publicidade (embora restrita, a contratação direta não será clandestina ou inacessível, de modo que venha a impedir que dela conheçam os outros fornecedores, bem como os cidadãos em geral); e da probidade administrativa (que é o



zelo com que a Administração deve agir ao contratar obras, serviços ou compras)".

Leia mais: <http://jus.com.br/revista/texto/11945/dispensa-de-licitacao-na-contratacao-de-associacoes-fundacoes-e-institutos#ixzz21Mb67Uq0>

(Sem ênfases no original).

É elucidativo consignar o teor do aresto proferido pela Corte de Contas do Distrito Federal no caso mencionado:

EMENTA:

Representação nº 05/2005, da Procuradora-Geral em exercício do Ministério Público junto à Corte CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA, sobre denúncias de irregularidades em relação aos Convênios firmados pela Secretaria de Estado de Cultura do DF, visando ao repasse de recursos financeiros destinados ao custeio de eventos de cunho religioso no exercício de 2004.

TEXTO:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, tendo em conta o parecer do Ministério Público, decidiu: I - tomar conhecimento da inspeção levada a efeito pela 2ª ICE na Secretaria de Estado de Cultura do Distrito Federal; II - determinar à Secretaria de Estado de Cultura do DF que instaure tomadas de contas especiais, em autos específicos por ajuste, para apurar a responsabilidade pelas irregularidades apontadas nos convênios firmados para atender despesas relativas a eventos religiosos, no exercício de 2004, conforme apreciado na instrução de fls. 108/110; III - determinar à 2ª Inspeção de Controle Externo que autue processos específicos para análise da regularidade dos recursos repassados por intermédio de convênios firmados por aquela Pasta: a) em relação aos exercícios de 2005 e 2006, ao ajuste firmado com a entidade Obras de Assistência e Serviço Social da Arquidiocese de Brasília - OASSAB; b) em relação ao exercício de 2007, a todos os ajustes firmados, inclusive aqueles que já tenham o prazo de vigência encerrado; IV - cautelarmente, determinar ao Chefe do Poder Executivo local, bem como a todos os dirigentes da administração direta e indireta local, que se abstenham de celebrar convênios do tipo, envolvendo manifestações religiosas que não atendam ao interesse público ou não se refiram a datas consagradas como feriados, inclusive nacionais, os quais, em princípio, ofendem os artigos 18, I, e 19 da Lei Orgânica do DF, até que o TCDF decida a respeito; V - alertar a Secretaria de Estado de Cultura do DF de que a Corte não admitirá prestações de contas despidas das formalidades legais, inclusive notas fiscais preenchidas incorretamente, como as denunciadas nestes autos, devendo ser analisada a fiel execução do ajuste e a compatibilidade dos preços dos bens e serviços adquiridos com esteio em dispêndios de dinheiro público para tais fins transferidos; VI - em razão da ausência de lei regulamentando a matéria, dar ciência à Câmara Legislativa do Distrito Federal e igualmente ao Chefe do Poder Executivo, para a adoção das providências cabíveis; VII - autorizar o retorno dos autos à 2ª ICE, para as providências pertinentes.



(TCDF, Processo 14377/2005, Decisão 1.484/2007, Conselheiro Renato Rainha, Sessão Ordinária 4.074, de 10/4/2007, DODF de 18/4/2007, p. 20

Portanto, resta cabalmente demonstrada, nesses termos, a inconstitucionalidade dos **artigos 2º, incisos II, III e IV; 3º; 4º, § único; 8º; 9º; 10 e 12 da Lei distrital 4.876/12**, dispositivos estes de nítida interdependência, em face dos artigos 17, § 1º, 18, inciso I, 19, *caput*, 26 e 28, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

III. Do Pedido

Diante do exposto, requer a Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

- a) seja esta petição inicial recebida pelo Exmo. Sr. Desembargador relator da presente ação e que sejam intimados o Governador do Distrito Federal e o Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para prestarem informações acerca do ato impugnado, no prazo de 30 dias, na forma do artigo 6º da Lei n.º 9.868, de 1999;
- b) em seguida, seja intimado o Procurador-Geral do Distrito Federal, para falar como curador do ato impugnado, nos termos do artigo 8º da Lei n.º 9.868, de 1999 e do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal;
- c) a intervenção desta Procuradoria-Geral de Justiça, para ofertar parecer sobre o pedido, na condição de *custos legis*; e
- d) a procedência do pedido, para declarar, em tese e com efeitos *ex tunc* e eficácia *erga omnes*, a inconstitucionalidade dos **artigos 2º, incisos II, III e IV; 3º; 4º, § único; 8º; 9º; 10 e 12 da Lei distrital 4.876**, de 9 de julho de 2012, porque contrários aos artigos 17, § 1º, 18, inciso I, 19, *caput*, 26 e 28, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
Assessoria Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

Brasília, 25 de julho de 2012.

Antonio Henrique Graciano Suxberger
Promotor de Justiça
Assessor Cível e de Controle de Constitucionalidade da PGJ

ZENAIDE SOUTO MARTINS
Vice-Procuradora-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios
MPDFT