

AS PARCERIAS ENTRE ESTADO E INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA LAICIDADE ESTATAL E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA**PARTNERSHIPS BETWEEN STATE AND RELIGIOUS INSTITUTIONS IN THE LIGHT OF THE PRINCIPLES OF STATE LAITY AND ADMINISTRATIVE MORALITY**Ana Luiza Brandão de Aguiar Vilaça¹Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais²

RESUMO: O estudo tem por objetivo discorrer sobre a problemática das parcerias entre Estado e instituições religiosas na atualidade brasileira, à luz dos princípios da laicidade estatal e da moralidade administrativa. Para tanto, a pesquisa aborda os sistemas de classificação das relações entre Estado e Igreja na dogmática constitucional, classificando o Brasil como um estado laico em que não há identificação com a Igreja. Especificamente, quanto às parcerias atualmente permitidas pelo ordenamento jurídico, entre Estado e instituições religiosas, para prestação de serviços públicos, parte-se da hipótese de que essas devem se pautar pelos ditames do direito público e, em caso de transgressão de qualquer norma, deve haver a responsabilização, seja da pessoa natural (física) ou jurídica. Justifica-se a presente pesquisa diante do crescente número de convênios entre Estado e instituições do terceiro setor, sobretudo as religiosas.

PALAVRAS-CHAVE: Estado; instituições religiosas; laicidade; administração pública; moralidade.

ABSTRACT: The objective is to discuss the problem of partnerships between state and religious institutions in Brazil, analyzing whether such partnership should be guided by respect for the principles of state secularity and administrative morality. To this end, the research will address the classification systems of relations between state and church in constitutional dogmatics, classifying Brazil as a secular state in which there is no identification with the church. Specifically, as for the partnerships currently allowed by the legal system, between state and religious institutions, for the provision of public services, it is assumed that partnerships should be referred to by the dictates of public law and, in case of violation of any rule, there must be accountability, whether of the individual or legal entity. This research is justified in view of the growing number of agreements between the state and third sector institutions, especially religious ones.

KEYWORDS: State. Religious Institutions. Secularity. Public Administration. Morality.

RESUMO: INTRODUÇÃO; 1. SISTEMAS DE RELAÇÕES ENTRE ESTADO E RELIGIÃO NA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL; 2. AS PARCERIAS REALIZADAS ENTRE ESTADO E INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS E O RESPEITO À LAICIDADE ESTATAL COMO GARANTIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E PROIBIDADE ADMINISTRATIVA; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS

INTRODUÇÃO

O Papa Pio XII, no ano de 1995, durante um congresso internacional de ciências históricas realizado em Roma, ressaltou que a história pertence ao rol das ciências que tem estreitas relações com a Igreja Católica. Ademais, ressaltou a

¹ Mestre em Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Pós-graduanda em Direito Público pelo Damásio Educacional. Estagiária de Pós-graduação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais. CPF 107.634.096-26

² Doutor e Mestre em Teoria do Direito pela PUC Minas. Especialista em Direito Eleitoral pela PUC Minas. Especialista em Ciências Criminais pela UGF/RJ. Professor da graduação e do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade de Itaúna. Professor da Faculdade de Pará de Minas-MG.

necessidade de um estudo especial acerca das relações entre a Igreja e Estado. (LOMÉNIE, 1958).

As relações entre Estado e Igreja se fazem presentes desde tempos remotos, embora, com o passar dos anos e, de acordo com o contexto de cada lugar em determinada época, tenham se moldado às necessidades da população e, sobretudo, de seus governantes.

Num primeiro momento, a sociedade presenciou Estados confessionais, seja com predominância do poder espiritual, seja com predominância do poder temporal. Posteriormente, vão se desenvolvendo outros sistemas de relações entre Estado e religião.

O modelo laico de Estado foi instituído no Brasil, em nível constitucional, por intermédio da Constituição Republicana de 1891. Antes disso, em nível legislativo, a sua instituição se deu com o Decreto 119-A, da lavra de Ruy Barbosa.

A Constituição de 1824, primeira constituição da história brasileira, e imediatamente anterior à Constituição de 1891, previa um sistema de religião oficial para o país, qual seja: a Igreja Católica Apostólica Romana.

Nesse contexto, a pesquisa possui como objetivo geral a análise das relações entre Estado e Igreja, apontando os sistemas de classificação das referidas relações e seus limites à luz das regras de Direito Administrativo. Dentre as classificações mencionadas no trabalho, ressalta-se a de Jorge Miranda (2011) que, em consonância com a doutrina portuguesa, reputa-se mais adequada ao presente estudo, especialmente no que tange à classificação do sistema adotado constitucionalmente pelo Brasil.

Resumidamente, os Estados podem ser *confessionais*, quando há identificação entre Estado e Igreja; *laicos*, quando não há identificação entre Estado e Igreja e, por fim, quando há oposição do Estado em relação à Igreja eles podem ser *laicistas* (oposição relativa) ou *ateus* (oposição absoluta).³

Especificamente, a pesquisa analisa a questão das parcerias entre Estado e Igreja na atualidade brasileira e, além disso, caracterizado o Brasil como um Estado laico, pretende-se verificar se o desrespeito à laicidade estatal configura violação dos princípios da moralidade e probidade administrativa. Além disso, destaca-se que qualquer instituição religiosa (pessoa jurídica de direito privado), ao se relacionar com

3 Essas classificações serão aprofundadas em momento oportuno do estudo.

a Administração Pública, está sujeita às regras de direito público e, em caso de infringência das normas a serem seguidas, deverão ser responsabilizadas civil e penalmente, seja pessoa jurídica ou natural (física).

O tema possui densa relevância prática diante da atual e cada dia mais frequente colaboração de entidades do terceiro setor com a Administração Pública, por meio de convênios, sobretudo das instituições religiosas que hoje possuem, além da finalidade da disseminação de seus cultos, a utilidade pública na prestação de diversos serviços, principalmente levando em consideração a importância de sua atuação nas áreas da saúde, assistência social, sistema prisional.

Ademais, poucas questões afetam tão diretamente o núcleo conceitual da democracia quanto a laicidade. (LUCAS, 2017), o que faz com que o estudo da laicidade e, por consequência, do Estado laico seja tão importante na dogmática constitucional, irradiando, ainda, elementos argumentativos para outras áreas do Direito, como o Direito Administrativo (principalmente), o objeto de estudo do presente trabalho.

Para tanto, utilizou-se a metodologia baseada no método hipotético-dedutivo, valendo-se de pesquisa teórico-bibliográfica, partindo-se de conceitos e teorias do Direito, aplicando-os na especificidade do assunto, o que possibilitou o debate crítico do tema em questão, elucidando o que há de mais relevante no que tange às parcerias entre Estado e instituições religiosas e o respeito aos princípios da laicidade estatal e da moralidade administrativa.

Estruturalmente, o trabalho se divide em 2 seções temáticas no desenvolvimento, mais introdução e conclusão. Na primeira seção, intitulada *Sistemas de relações entre Estado e religião na dogmática constitucional*, aborda-se a os sistemas históricos de relações entre Estado e religião, objetivo lançar as bases do entendimento conceitual do modelo laico. Na seção seguinte, com o título *As parcerias realizadas entre Estado e instituições religiosas e o respeito à laicidade estatal como garantia dos princípios da moralidade e probidade administrativa*, é analisada a questão do Estado como parceiro de instituições religiosas e a relação com o sistema laico, adotado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Feitas essas considerações, passa-se, na próxima seção, à análise dos sistemas de relações entre Estado e Religião, objetivando colher elementos que serão necessários no enfrentamento da problemática da pesquisa.

1. SISTEMAS DE RELAÇÕES ENTRE ESTADO E RELIGIÃO NA DOGMÁTICA CONSTITUCIONAL

As relações entre Estado e religião variam de acordo com as épocas e os lugares. Tradicionalmente, essas relações se classificam em três grandes gêneros (*Estado laico*, *Estado confessional* e *Estado ateu*), os quais por sua vez se subdividirão em espécies. Doutrinariamente, não há consenso em relação à estruturação de sistemas de relação entre Estado e confissões religiosas, havendo doutrinas concisas, outras detalhadas.

De acordo com Winfried Brugger, o Direito moderno prescreve:

[...] três pressupostos para as relações atuais entre Estado e Igreja: *cisão* (distância ou separação em sentido amplo), liberdade e igualdade, o que leva à questão sobre se e até que ponto pode-se pensar em aproximações entre Estado e Igreja no seu âmbito. Todas as três características podem ser entendidas em uma determinação mínima dissociada, permeável e disposta ao compromisso ou de uma forma estrita, rigorosa, absoluta ou concorrente. (BRUGGER, 2010, p. 17).

Brugger (2010) aborda a *cisão*, que se caracteriza como a distância ou separação em sentido amplo, a *liberdade* e a *igualdade*. Por sua vez, a doutrina portuguesa, primeiramente exposta na classificação de Marcelo Caetano, apresenta os sistemas de *união*, dentro do qual estão expostos os sistemas de identificação e os de não identificação, entre poder político e religião, como também os sistemas de *separação* e de *proibição*.

Jorge Bacelar Gouveia (2012) apresenta três modelos teóricos de sistemas de relação entre Estado e confissões religiosas: *i)* Estado confessional; *ii)* Estado laico; e *iii)* Estado laicista⁴. O Estado confessional caracteriza-se pela existência de uma religião do Estado, imposta à comunidade política, sendo a atividade jurídica daquele, como também de toda a sociedade, orientada com base nos critérios impostos pela confissão religiosa adotada. O Estado laico, diferentemente do Estado

⁴ Como observa Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (2017), fato é que o termo laicidade (ou Estado laico) é caracterizado por várias ambiguidades conceituais, sendo uma delas a sua associação com a laicidade francesa, denominada laicismo, tipo de relação entre Estado e religião que não pode ser considerada, em verdade, uma vertente da laicidade (laicidade republicana). Por conseguinte, necessário se faz dissociar as ligações históricas do conceito de laicidade com a história francesa. De acordo com Óscar Celador Angón (2017), a laicidade se caracterizou, no modelo francês, num primeiro momento, pela separação radical entre o Estado e as confissões religiosas, e o seu estabelecimento foi a reação do Estado frente ao clericalismo e aos ataques da Igreja Católica à legitimidade política da república francesa.

confessional, não incorpora em sua base argumentativa e decisória qualquer religião. Todavia, apesar de não se verificar qualquer identificação, pode haver relações entre Estado e confissões religiosas, relações essas que podem ser de união ou de separação. Dentro das relações de união, caracterizando-se uma religião oficial de Estado, pode-se distinguir união com ascendência de um poder sobre o outro: *clericalismo* – se houver ascendência do poder religioso sobre o poder político, ou *regalismo* – caso seja oposição do poder político sobre religioso. Nos laços de separação, pode-se dividir em separação relativa, como tratamento privilegiado ou especial de certa religião, e separação absoluta, com total igualdade de tratamento entre as confissões religiosas.

Gouveia (2012) define o Estado laicista como aquele de atitude de oposição ao fenômeno religioso, que objetiva afastar ou eliminar suas manifestações, como é o caso francês, podendo-se destacar dois graus de intensidade distintos, verificando-se uma atitude “de oposição mitigada, situação em que teremos um Estado laicista passivo; ou então essa oposição é levada até as últimas consequências, situação em que estaremos em face de um Estado laicista militante, ateu, de confessionalidade negativa”. (GOUVEIA, 2012, p. 120).

Ainda de acordo com a doutrina portuguesa, mais detalhada é a classificação exposta por Jorge Miranda⁵ (2011), apresentando-se como gêneros: *i) Identificação* entre Estado e religião, entre comunidade política e comunidade religiosa (Estado confessional⁶); *ii) Não identificação* (Estado laico); e *iii) Oposição* do Estado à religião. No primeiro tipo de relação, a identificação entre Estado e religião, que caracterizava o Estado como Estado confessional, suas duas espécies são: *i) teocracia*⁷, ou seja, o sistema de identificação com domínio do poder religioso sobre o poder político; e *ii) cesaropapismo*, sistema com domínio do poder político sobre o poder religioso.

⁵ Optou-se, para discorrer sobre o assunto, pelo modelo apresentado por Jorge Miranda (2011) tendo em vista ser o mesmo mais completo, trazendo as subdivisões dentro dos gêneros. Todavia, é importante salientar que, os modelos apresentados por Winfried Brugger (2010), como também por Jorge Bacelar Gouveia (2012) são pertinentes, apesar de concisos.

⁶ O Estado confessional possui três particularidades básicas: primeiramente o Estado professa, do mesmo modo que os indivíduos, uma religião determinada; a garantia dos adeptos da religião do Estado à liberdade eclesiástica, dentro dos limites fixados pela jurisdição originária e soberana sobre os assuntos espirituais; a concessão aos adeptos de religiões diferentes da religião do Estado de um regime de “tolerância”, cuja amplitude e persistência varia segundo conveniência. Assim, no Estado confessional não há nem igual liberdade de consciência nem igual liberdade em matéria religiosa. (CHIASSONI, 2013).

⁷ Para Pierluigi Chiassoni (2013) o Estado teocrático se caracteriza pela confusão entre hierarquia estatal e hierarquia eclesiástica, sendo o chefe religioso, ao mesmo tempo, chefe de Estado. Não havendo espaço para liberdade de consciência, tampouco para liberdade em matéria de religião.

A primeira identificação (sob a forma de teocracia) encontrava-se na “Antiguidade oriental, do Egito à Pérsia, e, de certa maneira, nas Cidades-Estado da Grécia, fundadas no culto dos mesmos antepassados”. (MIRANDA, 2011, p. 107). O Estado antigo se sustentava numa concepção de matriz teocrática que não oportunizava a separação entre as finalidades políticas e religiosas, ou seja, a religião se mesclava ao político. Um exemplo tradicional desse entrelaçamento se dá na comunidade política judaica, conforme observa Jónatas Eduardo Mendes Machado:

De entre os postulados que lhe serviam de base destacam-se a ideia de que a personalidade humana foi criada à imagem e semelhança de Deus, de que o ser humano caiu em pecado e de que a sociedade deve organizar-se de acordo com as leis divinas no sentido de evitar a animosidade entre os indivíduos e de possibilitar o seu aperfeiçoamento moral. (MACHADO, 1996, p. 15).

Ainda abordando o sistema da identificação, traz-se a observação de Jorge Miranda (2011):

Também a doutrina dos dois gládios de alguns Papas da Idade Média, do tempo da *Respublica Christiana*, levava ao ascendente do poder espiritual sobre o temporal, ainda que tivesse defrontado sempre resistências dos reis e do Imperador do Sacro Império Romano- Germânico. Mas é, sobretudo, hoje, o fundamentalismo islâmico – apesar de não ser o único fundamentalismo religioso em expansão nos nossos dias – que mais fortemente afirma não poder existir separação entre a esfera política e a esfera religiosa, identifica a comunidade de cidadãos com a comunidade de crentes e pretende que a lei religiosa vigore como lei civil. (MIRANDA, 2011, p 108).

Sistema tipicamente cristão, no cesaropapismo cabia ao chefe de Estado regular a doutrina, a disciplina e a organização da sociedade cristã, exercendo também poderes, em tese, reservados à autoridade religiosa, unificando, deste modo, as funções imperiais e pontificiais em sua pessoa. Neste sentido, o cesaropapismo tem como traço característico a subordinação da Igreja ao Estado.

Assim, o cesaropapismo pode ser compreendido como uma tentativa de se restaurar o sistema pré-cristão unificador dos dois poderes na pessoa do imperador, tendo a tendência se iniciado com o imperador romano Constantino (272-337), o qual chegou a dizer que tudo o que ele quisesse deveria se considerar como um cânon. De acordo com José Scampini (1978):

No Ocidente com uma existência mais restrita por causa da resistência da Igreja Romana o cesaropapismo prolongou-se em forma larvada até a extinção do Império Romano. Com a aparição do novo Santo Império Romano sob o regime implantando por Carlos Magno, Otão, o Grande, o poder civil começou novamente a considerar a hierarquia eclesiástica mais como instrumento político do que como detentora dos ofícios espirituais. (SCAMPINI, 1978, p. 78).

Ideologicamente o cesaropapismo sustenta-se na ideia política bizantina de se usurpar a autoridade conciliar e o poder papal sobre a Igreja, sendo o sagrado considerado parte integrante do temporal. A identificação, sob a forma do *cesaropapismo*, assumiu diferentes configurações ao longo da história. Isto fica visível se observar os imperadores romanos pagãos, os quais eram, ao mesmo tempo, sumos sacerdotes (denominados *Pontifices Maximi*) do culto oficial do Império Romano, possuindo, assim, a suprema autoridade civil e religiosa. Quando se converteram ao cristianismo renunciaram ao sumo sacerdócio pagão, porém conservaram o hábito de intervir em questões religiosas, quer de ordem disciplinar, quer de ordem dogmática, tendo sido tais ingerências aceitas tanto mais facilmente quanto, em geral, eram acompanhadas de proteção e benefícios para a Igreja.

Esse fato torna-se patente ao se observar o imperador Constantino, o qual depois da conversa se intitulava “bispo do exterior”, envolvendo-se com frequência em questões eclesiásticas. “O imperador Justiniano (527-565) promulgou numerosas leis sobre a disciplina eclesiástica, consolidando e dando assim forma ao cesaropapismo bizantino, que havia de perdurar até a queda do Império do Oriente (1453)”. (MIRANDA, 2011, p. 109). O cesaropapismo teve continuidade na Rússia, que recebeu o Cristianismo de Constantinopla, tendo os czares tornado-se os chefes da Igreja Russa principalmente a partir do governo de Pedro I, o Grande (1682-1725).

É importante frisar que depois da queda do Império (476) o cesaropapismo quase foi extinto no Ocidente, tendo os novos Estados bárbaros sofrido antes o influxo da Igreja, tendo os monarcas muitas vezes tentado interferir na vida desta. Com Carlos Magno (768-814):

O cesaropapismo surge em toda a sua extensão: o imperador intervém em toda a vida da Igreja, nomeia bispos, reúne sínodos, reforma dioceses e mosteiros, imiscui-se até em controvérsias doutrinárias, ainda que, em geral, com aceno e notável proveito para a Igreja. Os seus sucessores não se mantêm à mesma altura. [...]. Com a Reforma, o cesaropapismo estabeleceu-se em diversos Estados protestantes: Henrique VIII da Inglaterra, depois de romper com Roma, proclamou-se ‘único chefe da Igreja da Inglaterra (1534); Este ato de supremacia foi revogado por Maria Tudor e restabelecido com todo o vigor pela rainha Isabel. Desde então os reis ingleses são também chefes da Igreja Anglicana. (MIRANDA, 2011, p. 109).

A *não identificação*, como distinção entre esfera política e esfera religiosa, pressupõe a não inclusão entre atribuições estatais e atribuições de religião, culto e

laicidade, estando tal princípio no bojo do Estado moderno de matriz europeia, isto em decorrência, principalmente do Renascimento e da Reforma.

É importante observar que, tal princípio demorou muito tempo a ser concretizado, existindo ainda países nos quais sequer houve o seu alcance. Assim, numa primeira fase, fase mais longa, o Estado possui uma religião oficial (dizendo-se no século XVII *cujus régio, ejus religio*) e, ainda que diversas, há relações institucionais permanentes entre ele a correspondente Igreja, por sua vez, numa segunda fase, não há mais religião de Estado, afirma-se, destarte, o princípio da liberdade e se estabelecem os regimes de separação.

No regime de união, pontua Miranda (2011), prevaleceu historicamente a tendência para o regalismo, o que seria resquício do cesaropapismo. Para o regalismo, o Chefe de Estado poderia intervir em assuntos interno da Igreja, tendo tal sistema florescido na alta Idade Média, especialmente durante o Renascimento, quando então começa a se formar a consciência da nacionalidade e do Estado independente. O sistema regalista coaduna com as ideias de Marsílio de Pádua (1280-1343), expostas especificamente na obra *Defensor Pacis*, na qual é defendida a competência direta do soberano em toda a vida social e, conseqüentemente, na vida religiosa. Assim, *ecclesia est in Statu*, ou seja, a *Igreja está no Estado*, fórmula que justificará a intervenção estatal nos assuntos eclesiásticos, “se a Igreja está radicada no Estado, este possui um direito sobre os bens e as pessoas que residem no território de sua jurisdição”. (SCAMPINI, 1974, p. 373).

Do regalismo surgiram os sistemas do galicanismo, josefismo, febronianismo, modalidades nacionais do sistema de não-identificação. Por galicanismo, cujo nome provém de Gália, antiga denominação da França, entende-se a tendência separatista da Igreja Católica francesa em relação a Roma e ao Papa. Historicamente o galicanismo como sistema de relação entre Estado e Igreja provém do governo absolutista de Luís XIV “Rei Sol” (1638-1715), amparado pelas ideias de Jacques Bossuet (1627-1704). Para o galicanismo a Igreja estaria submetida ao Estado, assegurando o poder real o bem-estar dos seus súditos.

Por sua vez, o josefismo (ou josefinismo) caracterizou-se como uma teoria política introduzida durante o reinado de José II (1741-1790), alterando as relações até então existentes entre a Igreja Católica e os territórios dos Habsburgos. De acordo com o josefinismo, a Igreja só teria potestade moral sobre os fiéis, ficando as questões seculares no território austríaco (incluindo a administração da própria Igreja)

submetidas às leis e autoridades do Estado. Por intermédio do josefinismo foram suprimidas as isenções e dispensas outorgadas pelo papa no território austríaco porque se considerava que afetavam a soberania do próprio monarca.

O febronianismo,⁸ equivalente, no que se refere ao seu postulado, ao galicanismo francês, caracterizou-se como um movimento interno da Igreja Católica na Alemanha, na última parte do século XVIII, que defendia a nacionalização do catolicismo, como também a limitação do poder papal, em favor do episcopado, e da reunião das Igrejas católicas dissidentes com a cristandade.

As ideias do galicanismo estão expostas na obra “Declaração do clero galicano” (1682), de autoria de Bossuet em 1682, contendo quatro pilares,⁹ os quais podem ser sintetizados: *i*) No que se refere aos assuntos temporais, os reis independem da Santa Sé; *ii*) O Concílio está acima do Papa; *iii*) O Papa deve respeitar as regras, costumes e constituições aceitas na Igreja galicana; e *iv*) As definições referentes à fé não podem sofrer reforma sem o prévio consenso de toda a Igreja.

É importante destacar serem o padroado, o beneplácito ou “*exequatur*” e os recursos instituições regalistas. No que se refere ao padroado, esse não é propriamente uma instituição regalista, todavia por intermédio desse foram introduzidos atos tipicamente regalistas, como o direito de apresentação de arcebispos e bispos. Por sua vez, por intermédio do beneplácito supõe-se a necessidade do assentimento estatal para que os atos da autoridade eclesiástica possam vigorar ao menos no foro externo.

De acordo com Paulo Pulido Adragão “o beneplácito régio é um direito reivindicado pelo Estado de subordinar à sua aprovação a promulgação das leis da Igreja e, em geral, todos os atos jurisdicionais da autoridade eclesiástica”. (ADRAGÃO, 2002, p. 55). Deste modo, sem o beneplácito régio nenhum documento da Cúria romana podia ser executado ou publicado no reino.

Por sua vez, os recursos consistiam numa apelação contra o abuso ou improcedência dos tribunais eclesiásticos, sendo um direito que assistia a todo cidadão, inclusive ao clérigo, de acudir ao juiz civil para que corrigisse as sentenças

⁸ “Justino Febrônio, pseudônimo de Juan Nicolas Von Honteim, recolheu a sua doutrina regalista na sua obra *De Statu Ecclesiae* (1763), condenada depois por Clemente XIII e da qual se retratou em 1778. A sua doutrina é um apanhado das teorias protestantes e galicanas”. (SCAMPINI, 1978, p. 79).

⁹ A Santa Sé fez condenações moderadas a esta concepção com o intuito de que não ocorresse uma cisma semelhante ao da Reforma Anglicana na Inglaterra. Por sua vez, no Concílio Vaticano I as ideias galicanas foram condenadas definitivamente por intermédio da Constituição Dogmática “*Pastor Aeternus*”.

do juiz eclesiástico. Adragão (2002) conceitua os recursos à coroa como uma espécie de agravo, o qual seria interposto da autoridade eclesiástica por violência, exercício ilegítimo de funções ou excesso de jurisdição, perante os tribunais do rei, permitindo manietar a jurisdição eclesiástica, subordinando-se aos tribunais régios. “Estas três instituições vigoraram no Brasil durante a Constituição do Império e foram extintas pelo Decreto n.º 119-A de 7 de janeiro de 1890”. (SCAMPINI, 1978, p. 80).

Outro instituto marcante na história, que por sua vez também se relaciona com o Regalismo é a Inquisição, primeiramente criada na Espanha e posteriormente em Portugal, tendo essa visitado o território brasileiro por duas vezes durante o período colonial. Historicamente, salienta João Bernardino Gonzaga (1994) ter a Inquisição se estabelecido na Espanha por intermédio de um pedido dos Reis Católicos, Fernando e Isabel, ao Papa Sisto IV no ano de 1478, e em Portugal no ano de 1547 por uma quase imposição do Rei Dom João III à Santa Sé. Assim:

O regalismo cristalizou-se, em cada país, nestas e noutras instituições: para além das suas variações, de país para país, a tese distintiva consistia sempre em sustentar o poder de fiscalização última do Estado sobre a Igreja, o princípio da soberania do Estado sobre todas as instituições que se formam no seu território (incluindo a Igreja). A doutrina católica, entretanto, concebe a Igreja numa superioridade em relação ao Estado como consequência da maior excelência do fim sobrenatural perseguido. (ADRAGÃO, 2002, p. 55).

Historicamente, o regalismo implicou na limitação da liberdade da Igreja, como também na ingerência do Estado absoluto nas questões religiosas.

Deu-se nos países católicos, na sequência histórica da centralização do poder político, a partir do século XIV, e caracteriza-se por um conjunto de técnicas de intervenção do monarca na parcela da Igreja Católica presente no seu país, em nome de um pretendido poder supremo de inspeção do Estado. A afirmação deste poder não chegou contudo a cortar o vínculo das Igrejas nacionais à Santa Sé. Daí surge um modelo de união e não-identificação do poder político e do poder religioso, com ascendência do poder político, que se foi consolidando até o século XVIII. (ADRAGÃO, 2002, p. 57).

Por sua vez, pelo sistema teocrático, também denominado de curialismo, o poder direto do Papa prevaleceria sobre a ordem temporal, como também haveria a submissão do Estado à Igreja, inclusive em assuntos temporais. Assim:

Dentro do sistema hierocrático, antítese do regalismo, toda classe de autoridades civis e eclesiásticas formam uma escala hierárquica como se todas pertencessem à ordem sobrenatural e divina própria da Igreja. No cume está a autoridade do Papa, universal sob todos os aspectos, por estender-se não só a todos os homens mas também a todas as coisas, quer sejam de carácter espiritual ou temporal. (SCAMPINI, 1978, p. 80).

Neste sentido, havia a teoria das duas espadas (ou do duplo poder do Papa sobre o temporal e o espiritual), colocando a Igreja fora das suas verdadeiras competências. O imperador era considerado simplesmente o vassalo mais digno e elevado do Papa. Insta salientar que “o sistema nunca se revelou explicitamente em nenhuma constituição dogmática, nem formou parte da doutrina oficial da Igreja.” (SCAMPINI, 1978, p. 81).

Conforme, o regalismo apoia-se na tese defendida por Marsílio de Pádua (1280 – 1343) na obra *Defensor Pacis* (1324), afirmando a competência direta do soberano em toda a vida social, conseqüentemente, na vida religiosa. Tal doutrina foi “mais tarde ampliada pela corrente política da teologia protestante ao defender a tese ‘*cuius regio eius religio*’ que atribuía a cada soberano a capacidade de ser ao mesmo tempo chefe da religião e da nação”. (SCAMPINI, 1978, p. 79). Interessante notar que, para Paulo Pulido Adragão (2002) Nicolau Maquiavel (1469-1527) deve ser considerado o pai do regalismo, principalmente pelo fato de ter o autor florentino chamado a atenção do poder político para o modo com a Igreja pode ser manipulada “em ordem à consecução das finalidades especificamente estaduais”. (ADRAGÃO, 2002, p. 48).

Neste sentido, o pensamento de Maquiavel em relação às relações entre poder político e religião pode ser observado nas suas duas obras principais: *O Príncipe* (1513-1514) e *Discurso sobre a Primeira Década de Tito Lívio* (1519). Assim, como Maquiavel recomenda a instrumentalização da Igreja pelo Estado? Maquiavel afirma que, ao se ocupar das realidades terrenas, o Estado segue uma razão (a razão de Estado), razão essa independente da moral tradicional aplicável aos indivíduos. O Estado possui uma moral autônoma, derivada dos seus próprios fins, justificando, deste modo, os seus fins. Destarte:

A moralidade do governante é, para o autor florentino, a moral do êxito; o êxito ou o fracasso provam a sua virtude ou falta dela, no sentido maquiavélico da palavra. Por isso, a política autonomiza-se em relação às diretrizes da moral, tradicionalmente sustentadas pela religião; mais ainda, inicia-se a tendência para submeter a religião aos fins estatais, quando estes assim o exigam. (ADRAGÃO, 2002, p. 49).

Seguindo este pensamento, a religião seria uma arma com a qual o governante dominaria seus súditos, renovando-se em sentido inverso, as ameaças à polaridade entre poder espiritual e poder temporal, “fortalecendo o processo de amoralização da política, que levará, em último termo, às concepções totalitárias do século XX”. (ADRAGÃO, 2002, p. 49). De acordo com os postulados do regalismo, a religião

carece de plena autonomia institucional, podendo, e muitas vezes devendo, o poder temporal interferir na religião.¹⁰

Observando-se a origem etimológica do termo *regalismo*, pode-se ver em Filipe – O Belo (1268-1314), o fundador do galicanismo com a pretensão do direito de *Regalia*. De acordo com Paulo Pulido Adragão (2002):

Por Regalia designavam-se certos direitos úteis ou honoríficos de que gozavam os Reis de França em algumas Igrejas daquele país, no tempo da vacância dos Bispados. Eles recebiam as rendas, propunham candidatos para os ofícios eclesiásticos e há exemplos de os conferirem diretamente. Esta prerrogativa, que deu lugar a odiosos abusos, está na origem da designação dos defensores do cesarismo como regalistas. (ADRAGÃO, 2002, p. 52)

Para Jorge Miranda (2011) “com formas ora mais moderadas, ora mais acentuadas, traduzia-se na intervenção dos Estados na vida interna das Igrejas, em especial na designação dos bispos e no provimento dos ofícios eclesiásticos”. (MIRANDA, 2011, p. 110). Com o pretexto de se proteger a religião, redundava em uma maior ou menor dependência das autoridades religiosas. É de se observar terem sido regalistas as monarquias absolutas dos séculos XVII e XVIII, protestantes ou católicas, como também as monarquias constitucionais do século XIX, as quais somente posteriormente admitiram o princípio da liberdade religiosa.

O regalismo se desenvolveu nas monarquias absolutas católicas com as guerras europeias de religião, prefigurando-se tais monarquias como Estados confessionais, praticando a intolerância religiosa, tendo que conceder estatutos de tolerância a seus súditos protestantes.

Deste modo, persistem, nas monarquias absolutas católicas, as bases doutrinárias do dualismo, “para o qual contribui decisivamente o estatuto do Papado”. (ADRAGÃO, 2002, p. 53). O Papa era, além do líder da hierarquia católica, o príncipe temporal, o que lhe permitia relacionar-se com todos os soberanos europeus, sendo tratado como um de seus pares.

Na ordem doutrinal, aliás, as bases do velho hierocratismo medieval tinham entretanto sido superadas no pensamento teológico e canônico, à medida da difusão, retardada mas progressiva, da doutrina tomista sobre as relações entre a natureza e a graça. A escola espanhola de juristas e teólogos desenvolve, sob a influência de S. Tomás de Aquino, uma doutrina do Direito natural, distinto do Direito divino-positivo, que oferecia uma base sólida para a compreensão da autonomia dos assuntos temporais. Exponente

¹⁰ Insta salientar que, “foi precisamente quando começava a perfilar-se o Estado moderno, sob a influência deste movimento de idéias, que surgiram as primeiras normas ditadas pelo poder político tendo a religião por objeto. Assim, no plano do Direito positivo, o Direito eclesiástico do Estado teve as suas mais remotas origens no século XIV”. (ADRAGÃO, 2002, p. 49).

fundamental para este desenvolvimento é Francisco de Vitoria (1483 ou 1492-1956). (ADRAGÃO, 2002, p. 53).

Por sua vez, clericalismo não houve na Europa, porém as experiências jesuíticas de certas partes da América, como as existentes no Rio Grande do Sul, podem ser classificadas como exemplos de clericalismo. Insta ainda salientar ter sido um dos motivos alegados por Marquês de Pombal (1699-1782) para perseguir e expulsar os jesuítas, justamente considerá-los inimigos da autoridade real portuguesa.

No regime de separação, também denominado de Estado secular, não há religião oficial, sendo reconhecidas todas as religiões, abstendo-se os governantes de qualquer decisão sobre a vida interna religiosa, afastando-se, de outro lado, as religiões, do contraditório político. (MIRANDA, 2011). Historicamente, o regime de separação surgiu nos Estados Unidos, estabelecendo a primeira Emenda à Constituição de 1791 a proibição de uma religião de Estado. No Brasil, a Constituição de 1891, exatamente cem anos depois da instituição nos Estados Unidos, vedou à União o estabelecimento, subvenção ou embaraço do exercício de qualquer culto. “Na França e em Portugal, a separação seria decretada em 1905 e em 1911, respectivamente”. (MIRANDA, 2011, p. 110).

O regime de separação absoluta impõe-se, de modo natural, em países de considerável divisão religiosa. Ressalta Miranda (2011) que, em países com religião amplamente majoritária e com grande fundo histórico, adota-se, eventualmente, um tratamento preferencial, e não raro privilegiado. Como exemplos, é possível citar as experiências da Inglaterra e da Grécia atualmente, como também de Portugal entre 1935 e 1974.

Tal modelo se baseia no desconhecimento pelo Estado da religião como fator social específico, sujeitando-se as confissões religiosas ao Direito estatal. Porém, a separação absoluta:

Não determina necessariamente desconhecimento da realidade social e cultural religiosa, nem relegar as confissões religiosas para a esfera privada. A existência das confissões e das suas atividades não pode ser ignorada ou secundarizada e nada impede mesmo que se firmem laços de cooperação delas com o Estado em diversos domínios. (MIRANDA, 2011, p. 111).

Conforme analisado em linhas anteriores, esta é a diferença entre o laicismo e a laicidade. A laicidade implica a não assunção de tarefas religiosas pelo Estado e

neutralidade¹¹, porém sem impedir o reconhecimento do papel da religião e dos seus diversos cultos. Por sua vez, “laicismo significa desconfiança ou repúdio da religião como expressão comunitária e, porque imbuído de pressupostos filosóficos ou ideológicos [...], acaba por pôr em causa o próprio princípio da laicidade”. (MIRANDA, 2011, p. 111).

O laicismo se baseia, historicamente, no racionalismo e no cientificismo, sendo hostil à liberdade de religião plena, às suas práticas amplas, não sendo uma postura neutra, o que de princípio se pode supor: o laicismo tem como ponto de referência o posicionamento de uma sociedade onde Deus não exista.

O Estado Democrático de Direito não prega uma sociedade onde não haja a possibilidade de se devotar, acreditar em Deus, mas sim, como frisado alhures, uma sociedade na qual a base das discussões, das decisões jurídico-políticas estejam afastadas de bases religiosas.

Dentre as vantagens da separação podem-se citar a melhor igualdade fundamental das confissões religiosas perante o Estado, evitando com mais facilidade a discriminação entre indivíduos por motivos religiosos; sendo mais respeitador da independência entre a ordem religiosa e a ordem temporal. Por sua vez, no que se refere às desvantagens, pode-se salientar o fato de tal modelo potencializar a existência simultânea, “para as mesmas pessoas, cidadãos e membros de uma religião, de sistemas jurídicos contraditórios sobre as mesmas matérias, sobretudo no caso de normas preceptivas”. (ADRAGÃO, 2002, p. 84). Ainda em relação às vantagens da separação, Jorge Bacelar Gouveia (2012) listará os princípios decorrentes do referido modelo: liberdade de religião e de consciência; princípio da igualdade no tratamento das religiões; e, princípio democrático. Deste modo:

- *A liberdade de religião e de consciência*, uma vez que cada indivíduo e grupo, se o Estado nada diz sobre a matéria, tem a liberdade de escolher a sua religião, de a praticar, de dela sair e para ela voltar e entrar, dentro dos critérios de cada religião em causa;
- *O princípio da igualdade no tratamento das religiões*, pois se não há religião oficial, não há tratamentos de desfavor, mas apenas o reconhecimento de uma realidade social e humana com a qual o Estado pode colaborar para certos efeitos;
- *O princípio democrático*, na medida em que a separação entre o Estado e as confissões religiosas não faz do poder político presa de nenhuma religião, sendo legítimo a todos os grupos político-partidários, independentemente da sua conexão religiosa, ganharem e exercerem o poder político. (GOUVEIA, 2012, p. 26).

11 Conforme ressalta Javier de Lucas (2017), haja vista ser o espaço público o lugar de encontro de toda cidadania na igualdade, para que essa igualdade seja real, as práticas religiosas e o tratamento dado às confissões religiosas deve passar pela estrita neutralidade do Estado.

Fenômeno recente, ligado aos totalitarismos¹² modernos, como exemplos o marxismo-leninismo¹³, o fascismo e o nacional-socialismo, a *oposição* absoluta à religião, tendo em vista a pretensão estatal de ser um Estado total, faz com que a religião deixe de ter espaço ou se transforme em prática clandestina, o que fere toda a sistemática no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos.

Os sistemas de oposição absoluta à religião são sistemas confessionais, porém de confessionalidade negativa, ocupando, a ideologia que os informa, o lugar das crenças religiosas. Dentre os sistemas de oposição, podem-se citar o Estado laicista (oposição relativa) e o Estado ateu (oposição absoluta). De acordo com Pierluigi Chiassoni:

O Estado ateu apresenta características em comum com o Estado teocrático: a tolerância instável em relação às confissões religiosas e seus adeptos, que pode voltar-se em intolerância segundo conveniência; a ausência total de liberdade de consciência e de liberdade em matéria religiosa. Trata-se, em efeito, de um Estado no qual existe uma religião de Estado: o ateísmo, como religião de não-religião. (CHIASSONI, 2013, p. 24, tradução nossa¹⁴).

A doutrina pátria aborda as relações entre Igreja e Estado, ainda que em esquema diferente do exposto por Brugger (2010) e Miranda (2011). Assim, José Afonso da Silva (2002) apresenta três sistemas de relação entre Igreja e Estado: o primeiro a *confusão*, sistema no qual o Estado se confunde com determinada religião, como exemplo o Estado teocrático (Vaticano e Estados islâmicos), havendo uma mistura entre poder religioso e poder estatal; o segundo sistema é a união, no qual há relações jurídicas entre o Estado e determinada Igreja no que se refere à sua organização e funcionamento, como exemplo, a participação do Estado na nomeação de ministros religiosos e sua remuneração. “Nele, o poder religioso e o poder estatal tem alguns pontos que se tocam, mas não chegam a se misturar na essência como na confusão”. (CHEHOUD, 2012, p. 61). Por sua vez, o terceiro sistema, a *separação*,

¹² Designa-se como totalitário o sistema jurídico-constitucional caracterizado por uma ideologia oficial que não reconhece validade ao pluralismo e abrange todos os aspectos da vida do homem, sem distinguir social e Estado. Por isso, não se podem permitir o reconhecimento de qualquer espaço de liberdades fundamentais – também no âmbito da religião – fora do seu controle.

¹³ Harold Berman (2006) frisa o fato de a campanha antirreligiosa organizada durante os setenta anos de comunismo da União Soviética constituir a pior expressão de perseguição religiosa.

¹⁴ “El Estado ateo presenta rasgos en común con el Estado teocrático: la tolerancia inestable hacia las confesiones religiosas y sus adeptos, que puede volverse en intolerancia según conveniencia; la ausencia total de libertad de conciencia y de libertad en materia religiosa. Se trata, en efecto, de un Estado en el cual existe una religión de Estado: el ateísmo, como religión de la no-religión.” (CHIASSONI, 2013, p. 24).

no qual as esferas são absolutamente independentes uma em relação à outra, ou seja, o Estado é laico em sua essência. Baseando-se na divisão de José Afonso da Silva (2002), entende-se que o Estado brasileiro adota o sistema da separação, separação absoluta dentro da divisão de Miranda (2011), não havendo o favorecimento de nenhuma religião dentro do Estado.

Vistos os sistemas de relação entre Estado e Religião, é chegado o momento de retornar à pergunta posta no início do trabalho, qual seja, a verificação acerca da ofensa à laicidade estatal como configuradora de violação dos princípios da moralidade e probidade administrativa.

2. AS PARCERIAS REALIZADAS ENTRE ESTADO E INSTITUIÇÕES RELIGIOSAS E O RESPEITO À LAICIDADE ESTATAL COMO GARANTIA DOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

Inicialmente, cumpre ressaltar a natureza jurídica das instituições religiosas, bem como as possibilidades e condições em que se relacionam com a Administração Pública. Há que se mencionar, primeiramente, o artigo 5º do Decreto n.º 119-A, de 07 de janeiro de 1890, figurando como primeira regulamentação a respeito da temática e como marco inaugural na aquisição de personalidade jurídica pela Igreja e demais confissões religiosas, diante da separação entre Estado e Igreja.¹⁵

Atualmente, as instituições religiosas no Brasil possuem natureza de pessoa jurídica de direito privado, dotadas de direitos e obrigações, conforme dispõe o Código Civil, em seu artigo 44, inciso IV, que foi incluído pela Lei n.º 10.825, de 2003.¹⁶ Ressalta-se que, com a promulgação da referida lei, as instituições religiosas tornaram-se um ente jurídico próprio, diverso das associações.

Nas palavras de Tais Amorim de Andrade Piccinini (2019), criou-se, portanto, a figura de uma verdadeira instituição religiosa, que, com respaldo legal, pode promover sua gerência e organização de forma totalmente individualizada, com base nos seus princípios, doutrina e visão.

¹⁵ Art. 5º. A todas as igrejas e confissões religiosas se reconhece a personalidade jurídica, para adquirirem bens e os administrarem, sob os limites postos pelas leis concernentes á propriedade de mão-morta, mantendo-se a cada uma o domínio de seus haveres atuais, bem como dos seus edifícios de culto.

¹⁶ Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado: [...] IV - as organizações religiosas; (Incluído pela lei 10.825, de 22.12.2003)

Pois bem, possuindo natureza de pessoa jurídica de direito privado, cumpre esclarecer que as instituições religiosas, nos ditames do artigo 2º, inciso I, alínea “c”, da Lei n.º 13.019, de 2014, também se caracterizam como organizações da sociedade civil.¹⁷

Ressalta-se que as instituições religiosas, pertencentes à sociedade civil, podem ser de cunho exclusivamente religioso, destinadas unicamente a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais, ou podem ter um viés social, dedicando-se a atividades de interesse público e, desta forma, estão aptas a firmar parcerias com o Estado para prestação de serviços públicos cujo fornecimento não seja exclusivamente estatal.

As parcerias sociais celebradas entre poder público e entidades privadas sem fins lucrativos tem se destacado quando se fala em execução de determinadas políticas públicas de caráter prestacional.

A sociedade civil vincula-se à Administração Pública, por meio de fomento estatal, com o escopo de ofertar serviços de interesse coletivo. A Lei n.º 13.019, de 2014, também denominada “Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)” foi essencial para regulamentar as parcerias entre Estado e as instituições do Terceiro Setor e, dentre elas, as instituições religiosas.

Ressalta-se aqui o disposto no artigo 2º, inciso III da Lei n.º 9.790, de 1999¹⁸ (Lei das OSCIPs), acerca do afastamento, à época da promulgação da aludida lei, da possibilidade de celebração de termos de parcerias entre Estado e instituições religiosas, tendo em vista que as instituições religiosas voltadas exclusivamente para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais não possuem a qualificação jurídica de organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

Contudo, enquadram-se as instituições religiosas no denominado Terceiro Setor que, nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

É composto por entidades da sociedade civil de fins públicos e não lucrativos; este terceiro setor coexiste com o primeiro setor, que é o Estado, e o segundo setor, que é o mercado. Na realidade, ele caracteriza-se por prestar atividade de interesse público, por iniciativa privada, sem fins lucrativos; precisamente

¹⁷Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se: I - organização da sociedade civil: [...] c) as organizações religiosas que se dediquem a atividades ou a projetos de interesse público e de cunho social distintas das destinadas a fins exclusivamente religiosos; [...] (BRASIL, 2019e).

¹⁸ Art. 2º Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3º desta Lei: [...] III - as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; (BRASIL, 2019e).

pelo interesse público da atividade, recebe proteção e, em muitos casos, ajuda por parte do Estado, dentro da atividade de fomento; para receber essa ajuda, tem que atender a determinados requisitos impostos por lei que variam de um caso para o outro; uma vez preenchidos os requisitos, a entidade recebe um título, como o de utilidade pública, o certificado de fins filantrópicos, a qualificação de organização social. (DI PIETRO, 2014, p. 566).

Ainda segundo Di Pietro (2014), as parcerias celebradas entre Estado e entidades do Terceiro Setor se concretizam por intermédio de convênio entre as mencionadas organizações e o Poder Público.

Inequívoca a possibilidade da realização de parcerias das instituições religiosas com o Estado, desde que referidas instituições exerçam também atividades de interesse público. Importante mencionar que, embora sejam organizações da sociedade civil com natureza jurídica de direito privado, ao firmarem parceria com a Administração Pública, sujeitam-se a determinadas regras de Direito Público. Rosely da Silva Efraim explica que:

O Estado, ao firmar parcerias com pessoas de direito privado sem fins lucrativos, fomenta a atividade do terceiro setor com transferências de recursos públicos, cessão de bens ou de servidores, que por sua vez, devem ser aplicados ou utilizados na realização de metas e objetivos pactuados com a entidade. Nesse contexto, se o poder público repassa recursos para entidades do terceiro setor, deve para isso obedecer a critérios legais, além de submetê-las a fiscalização. O mesmo deve ocorrer com a entidade parceira. (EFRAIM, 2019, p. 3-4)

Portanto, as parcerias entre instituições religiosas e Estado regem-se nos ditames do Direito Público, sobretudo diante do repasse de recursos, cessão de bens ou servidores públicos às pessoas jurídicas de direito privado que atuam em colaboração com a Administração Pública.

Tendo em vista que a política pública, embora seja executada por uma organização da sociedade civil, de cunho privado, somente é viabilizada por intermédio de recursos, bens ou servidores públicos, reputa-se obrigatória a fiscalização do cumprimento dos termos impostos para concretização da parceria.

Isto decorre dos princípios de Direito Administrativo, sobretudo do princípio da legalidade, segundo o qual a Administração Pública somente pode atuar dentro dos limites por lei autorizados, e também do princípio da indisponibilidade de interesse público, quando se trata de utilização de verba, bens ou servidores públicos e ainda, tendo em vista que o objeto fim da parceria traduz-se na prestação de serviços de interesse público, garantido e prestado por determinada organização da sociedade civil e, especificamente para esta pesquisa, pelas instituições

religiosas. Há também que se falar no respeito aos princípios da probidade e moralidade administrativa, cuja aplicação é obrigatória em tudo àquilo relacionado à *coisa pública*.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2014) destaca que, de acordo com o princípio da moralidade administrativa, a Administração Pública e seus agentes devem atuar em conformidade com princípios éticos e violá-los implicaria em violação do próprio Direito. Acrescenta ainda que compreendem, no âmbito da moralidade, os princípios da lealdade e boa-fé, que devem pautar os atos e condutas ditas públicas.

Um aspecto importante a ser abordado é que as parcerias acima mencionadas podem ser celebradas por intermédio de convênio ou de contrato administrativo. Tratando-se de contratos, necessária a realização de licitação, a não ser que se trate de hipótese de inexigibilidade ou dispensa, previstas na Lei n.º 8.666/93.

Certo é que, independentemente de se tratar de contrato ou convênio, a prestação de contas é obrigatória, em decorrência do disposto no artigo 70, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).¹⁹

Sujeitando-se aos ditames do Direito Público e, demonstrada a necessidade da instituição religiosa, em parceria com o Estado, de atender aos princípios da legalidade, indisponibilidade do interesse público, moralidade e probidade administrativa, diante do recebimento de recursos públicos para execução de suas atividades, há que se falar na possibilidade, ainda que remota, da utilização indevida da parceria com o setor privado como forma de fugir do regime jurídico publicístico.

Caso constatada a utilização indevida da parceria acima mencionada, qualquer que seja o motivo, deve haver a responsabilização de quem deu causa ao ilícito, quer seja o ente público, a instituição religiosa, ou até mesmo seus empregados e colaboradores, em caso de transgressão das regras que devem ser seguidas, sobretudo no que tange ao respeito à laicidade do Estado.

¹⁹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumida obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A Lei n.º 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) dispõe sobre as sanções aplicáveis àqueles que praticam ilícitos contra a Administração Pública, tais como enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, violação de princípios da Administração Pública e, por último, Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário, incluído pela Lei Complementar n.º 157, de 2016.²⁰

Portanto, qualquer pessoa, agente público ou não, ainda que trabalhe voluntariamente em determinada instituição religiosa que desenvolva suas atividades em parceria com a Administração Pública, deve pautar sua conduta conforme os preceitos de direito público, sob pena de incorrer nas sanções disciplinadas na Lei de Improbidade Administrativa.

Por sua vez, a responsabilização da instituição religiosa, como pessoa jurídica de direito privado, em caso de infringência de determinado preceito regente do direito público, é regida pelo disposto na Lei n.º 12.846/13, também denominada Lei Anticorrupção, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, conforme expresso em seu artigo 1º, parágrafo único.²¹ Ainda conforme referida lei, importante destacar que a responsabilidade da instituição religiosa, caso venha a praticar algum ilícito, é objetiva, não excluindo, porém, posterior individualização da responsabilidade de seus dirigentes, conforme dispõem os artigos 2º e 3º da aludida Lei.²²

Assim, evidente a existência de diversos meios de responsabilização daquele que comete o ilícito no contexto das parcerias ora tratadas.

Tendo em vista ser o Estado brasileiro constitucionalmente laico, há ainda que se falar, no tocante às parcerias entre Administração Pública e instituições religiosas,

²⁰ Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

²¹ Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

²² Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito. § 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no *caput*. § 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.

acerca do respeito ao princípio da laicidade estatal como obediência aos princípios da moralidade e probidade administrativa.

Os acordos de cooperação, termos de colaboração e termos de fomento, assim definidos pela Lei n.º 13.019, de 2014, genericamente denominados convênios e, nesta pesquisa, tratando-se de forma especial daqueles celebrados entre Administração Pública e instituições religiosas, devem ser celebrados obedecendo à critérios objetivos. Ou seja, a seleção da instituição religiosa parceira da Administração Pública deve ocorrer segundo critérios objetivos, sob pena de violar os princípios da impessoalidade e laicidade do Estado.

Em hipótese de escolha de determinada instituição que não atenda aos requisitos necessários à celebração da parceria e, principalmente, em caso de benefício ou prejuízo de alguma Instituição, há que se falar em violação de princípios e, conforme anteriormente mencionado, aludida violação deve ser responsabilizada por aquele que lhe deu causa, enquadrando-se na tipificação contida no artigo 11, *caput*, da Lei n.º 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa.²³

Ressalta-se que, embora seja um assunto um tanto quanto relegado ao esquecimento, tendo em vista o atual protagonismo da responsabilização por atos de improbidade administrativa primordialmente no que tange ao enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, a violação de princípios administrativos reputa-se de extrema importância, tendo em vista serem os princípios o cerne de todo o ordenamento jurídico.

Deve-se lembrar que, nesta hipótese de violação à laicidade do Estado, seja em benefício ou em prejuízo de determinadas instituições religiosas quando da celebração de convênios com a Administração Pública, há não somente a violação de princípios administrativos, tais como o da impessoalidade, mas também e, sobretudo, do princípio constitucional da liberdade, garantido e positivado no rol dos direitos fundamentais, disciplinado no artigo 5º *caput* e inciso VI da CRFB/88.²⁴

²³ Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente.

²⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

A conduta da Administração Pública, caracterizada pela “preferência” do Estado na escolha de determinada instituição religiosa para celebração de parceria na prestação de serviços de interesse coletivo também vai de encontro ao preceito constitucional tipificado no artigo 19, inciso I,²⁵ locus de estruturação do princípio da laicidade estatal.

Infere-se deste preceito constitucional o princípio implícito da laicidade do Estado brasileiro, que deve ser respeitado por todos e principalmente pela Administração Pública nas parcerias com instituições religiosas, tendo em vista que referidas parcerias possuem unicamente o fim da prestação de determinado serviço de utilidade coletiva e não a disseminação de ideologias da referida instituição religiosa.

Diante disso, em caso de violação do princípio constitucional da laicidade do Estado, que também pode ser caracterizado como princípio da Administração Pública, regente das parcerias entre Estado e instituições religiosas, é possível sim a aplicação da Lei n.º 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) aos agentes públicos ou particulares que concorrerem para a prática do ilícito, bem como, em caso de responsabilização da instituição religiosa como pessoa jurídica de direito privado, é possível a aplicação da Lei n.º 12. 846, de 2013 (Lei Anticorrupção).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto conclui-se, inicialmente, que as instituições religiosas possuem relação intrínseca com o Estado, relacionando-se com ele desde os primórdios, embora de formas diferentes a depender da época e do local. Embora não haja consenso doutrinário entre a sistematização das relações entre Estado e Igreja, existem três grandes gêneros que são comuns, quais sejam, o Estado confessional, o Estado laico e o Estado ateu. No primeiro, há íntima relação entre Estado e igreja, no segundo gênero não há identificação entre Estado e Igreja e, por fim, no Estado ateu há uma oposição do Estado em relação à Igreja.

Certo é que não se pode negar que, de uma maneira ou de outra, a Igreja sempre esteve presente no desenvolvimento do Estado.

²⁵ 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 [...].

Para melhor trabalhar o tema proposto, abordou-se com mais afinco a classificação dos sistemas de relação entre Estado e religião de Jorge Miranda. Segundo referido autor o Estado pode ser confessional, quando ocorre identificação entre Estado e Igreja, subdividindo-se em teocracia, quando há domínio do poder religioso sobre o político, e em cesaropapismo, quando há o domínio do poder político sobre o poder religioso. O Estado pode também caracterizar-se como laico quando não identificação entre Estado e Igreja. Neste caso, pode haver união entre Estado e uma confissão religiosa (religião de Estado) podendo ter seus antecedentes no poder religioso (clericanismo) ou no poder político (regalismo). Ainda no Estado laico, pode haver, além da união do Estado com uma confissão religiosa, a união com autonomia relativa, de forma que a separação pode ser relativa, com tratamento especial de uma religião, ou absoluta, com igualdade das confissões. Por fim, pode o Estado se opor a religião de forma relativa (estado laicista) ou de forma absoluta (Estado ateu).

Ressalta-se que, dentro dessa classificação e, segundo Jorge Miranda, o Brasil classifica-se, conforme seus preceitos constitucionais, como estado laico com separação absoluta, de forma que todas as confissões religiosas aqui existentes possuem igualdade de tratamento.

Desta feita, passa-se a análise da possibilidade do Estado se relacionar com as instituições religiosas para prestação de serviço público.

Restou verificado que, embora seja o Brasil um Estado laico, a celebração de convênios com entidades do terceiro setor e, dentre elas as instituições religiosas, é perfeitamente possível, desde que obedecidos alguns critérios. Não há, portanto, que se falar em ofensa à laicidade estatal.

Primeiramente, para que determinada instituição religiosa possa firmar parceria com o Estado para prestação de serviço público é necessário que em seus atos constitutivos conste dentre suas finalidades, além da disseminação de seu culto, a utilidade e o interesse público, tendo em vista que, para o Estado, não interessa o cunho religioso e sim o prestacional. Além do mais, ao atuar em parceria com o Estado e, conseqüentemente receber recursos públicos, a instituição se sujeita às normas de direito público.

Assim, deve a instituição religiosa respeitar os princípios da moralidade e probidade administrativa e o Estado, em contrapartida, deve respeitar o princípio da laicidade, principalmente no que tange à escolha da instituição religiosa que será colaboradora da Administração pública. Em caso de descumprimento de qualquer

preceito que norteie a Administração Pública, seja por parte da própria Administração, da instituição religiosa ou inclusive de servidores públicos e voluntários, necessária se faz a responsabilização, independentemente de haver prejuízo ao erário.

Noutro giro, ressalta-se a importância da responsabilização daquele que viola princípios, tendo em vista serem estes o cerne de todo ordenamento jurídico, embora sejam por muitos relegados tendo em vista que, indiretamente e, principalmente no tocante à Administração Pública, não demonstram diretamente o prejuízo ao erário e, sobretudo a toda coletividade.

Por fim, conclui-se serem aplicáveis à espécie, em caso de infringência de preceitos a serem seguidos tanto pela Administração quanto por particulares, a Lei n.º 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa) para responsabilização de pessoas físicas, bem como a Lei n.º 12.846, de 2013 (Lei Anticorrupção) para responsabilização de pessoas jurídicas.

REFERÊNCIAS

ADRAGÃO, Paulo Pulido. **A liberdade religiosa e o estado**. Coimbra: Almedina, 2002.

BERMAN; Harold J. **Direito e revolução: a formação da tradição jurídica ocidental**. São Leopoldo: Unisinos, 2006.

BRASIL. **Código Civil**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 14 jun. 2019a.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da república federativa do Brasil**. Disponível em
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 maio 2019b.

BRASIL. **Decreto 119-A, de 1890**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D119-A.htm. Acesso em: 14 jun. 2019c.

BRASIL. **Lei nº 9.790, de 1999**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9790.htm. Acesso em 14 jun. 2019d.

BRASIL. **Lei n.º 13.019, de 2014**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm. Acesso em: 14 jun. 2019e.

BRUGGER, Winfried. Separação, igualdade, aproximação: três modelos da relação Estado-Igreja. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 7, n. 7, jan./jun. 2010, p. 14-32.

BURITY, Joanildo. **Organizações religiosas e ações sociais: entre as políticas públicas e a sociedade civil**. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaanthropologicas/article/viewFile/23700/19356>. Acesso em 10, jun. 2019.

CELADOR ANGÓN, Óscar. **Orígenes histórico constitucionales del principio de laicidad**. Valência: Tirant lo Blanch, 2017.

CHEHOUD, Heloísa Sanches Querino. **A liberdade religiosa nos estados modernos**. São Paulo: Almedina, 2012.

CHIASSONI, Pierluigi. **Laicidad y libertad religiosa**. Cidade do México: UNAM, 2013. (Coleção “Jorge Carpizo” – Para entender y pensar la laicidad).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

EFRAIM, Rosely da Silva. **Controle e improbidade no terceiro setor**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=bdc9494fa925db9b>. Acesso em: 24 jun. 2019.

GONZAGA, João Bernardino. **A inquisição em seu mundo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

LOMÉNIE, Emmanuel Beau de. **A igreja e o estado: um problema permanente**. São Paulo: Flamboyant, 1958.

LUCAS, Javier de. Prólogo. *In*: RODRÍGUEZ URIBES, José Manuel. **Elogio de la laicidad**. Valência: Tirant Lo Blanch, 2017, p. 11-21.

MACHADO, Jónatas Eduardo Mendes. **Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos**. Coimbra: Coimbra, 1996.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; NOBRE, Milton Augusto de Brito (Org.) **O estado laico e a liberdade religiosa**. São Paulo: LTr, 2011.

MIRANDA, Jorge. Estado, liberdade religiosa e laicidade. *In*: MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva; NOBRE, Milton Augusto de Brito (Org.) **O estado laico e a liberdade religiosa**. São Paulo: LTr, 2011, p. 106-124.

MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. **A liberdade religiosa no constitucionalismo brasileiro**. Pará de Minas-MG: Virtualbooks, 2017.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Lupércio Ramos de. **Aspectos jurídicos do termo de parceria firmado entre a Administração Pública e as Organizações da**

Sociedade Civil de Interesse Público. Disponível em:

<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,aspectos-juridicos-do-termo-de-parceria-firmado-entre-a-administracao-publica-e-as-organizacoes-da-sociedade-c,591168.html>. Acesso em: 24 jun. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Arruda. **Parcerias sociais com organizações religiosas: limites e possibilidades.** Disponível em:

<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/parcerias-sociais-com-organizacoes-religiosas-limites-e-possibilidades>. Acesso em: 14 jun. 2019.

PICCININI, Tais Amorim de Andrade. **A natureza jurídica das entidades religiosas.** Disponível em:

<https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI254649,31047-A+natureza+juridica+das+entidades+religiosas>. Acesso em: 25 jun. 2019.

RODRÍGUEZ URIBES, José Manuel. **Elogio de la laicidad.** Valência: Tirant Lo Blanch, 2017.

SCAMPINI, José. **A liberdade religiosa nas constituições brasileiras.** Petrópolis: Vozes, 1978.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

SOUZA, Mailson Fernandes Cabral de. **Laicidade e liberdade religiosa no Brasil: situando a discussão entre religião e política.** Disponível em:

<http://periodicos.pucminas.br/index.php/interacoes/article/viewFile/14551/12062>. Acesso em: 11 jun. 2019.