

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

AJU: ASSESSORIA JURÍDICA

ORIGEM: 5ª IRCE – VITÓRIA DA CONQUISTA

PROCESSO Nº 15412e19

PARECER Nº 02163-19

EMENTA: CONSULTA. LIBERDADE RELIGIOSA. LAICIDADE ESTATAL. FESTEJOS MUNICIPAIS. EVENTOS DE CUNHO RELIGIOSO. INTERESSE PÚBLICO.

1. O Brasil adota o princípio da laicidade estatal, haja vista a separação total entre Estado e religião, sendo admitida a cooperação entre essas esferas, nas hipóteses em que a atuação da igreja tiver exclusivamente finalidade assistencial ou social, sem qualquer vinculação religiosa.

2. Admite-se a possibilidade da destinação de verbas municipais para custeio de eventos comemorativos, destinados a quaisquer pessoas, independente do credo ou religião, desde que demonstrado o interesse público envolvido no festejo, bem como constatada a predominância do caráter cultural sobre o religioso, ou seja, quando o intuito do festejo for a promoção de eventos culturais na municipalidade.

3. A regularidade dos gastos e o atendimento aos preceitos constitucionais, dependerá da análise individual do caso concreto, que, após averiguação, através de elementos objetivos, seja possível concluir que o festejo possui caráter ecumênico e sua finalidade ultrapassa o aspecto estritamente religioso, não estando restrito à celebração de determinada religião, mas sim possuindo um caráter majoritariamente sociocultural, atendendo aos interesses da coletividade e promovendo a cultura, lazer e diversão nas municipalidades.

O inspetor da 5ª IRCE – Vitória da Conquista, Sr. Agnelo das Mercês Cordeiro, por intermédio do expediente aqui protocolado sob o nº 15412e19, encaminha a esta Assessoria Jurídica consulta interna solicitando informações acerca da regularidade de “(...) *gastos com festejos (contratações de atrações artísticas e estrutura para sua realização) em comemoração do “Dia do Evangélico”, assim como a realização de evento intitulado “Marcha para Jesus” custeados com recursos públicos.*”

Antes de adentrar ao mérito da consulta sob exame, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou da Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Cabe-nos ainda registrar que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Inicialmente, tendo em vista que o questionamento do Consulente perpassa pela regularidade da utilização de recursos públicos para custeio de festejos de cunho religioso nos Municípios, faz-se necessário tecer breves comentários acerca da liberdade religiosa e laicidade Estatal.

A Constituição Federal de 1988, “conhecida como Constituição Cidadã”, trouxe em seu conteúdo um novo arcabouço jurídico institucional, ampliando as liberdades civis e os direitos e garantias individuais, refletindo o momento de redemocratização social vivido à época.

Assim, cumpre pontuar que, a Carta Magna, em seu artigo 5º, inciso VI, assegurou o direito à liberdade religiosa – de crença e de culto -, consagrando-o como garantia fundamental, permitindo o livre exercício e manifestação de todas as religiões, *in verbis*:

“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 as suas liturgias;”

Pontua-se que a liberdade de consciência, crença e culto não se confundem. Elucida Dirley da Cunha Júnior, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, 2008, p. 650/651, que, enquanto a primeira se refere à possibilidade de não se vincular a crença alguma, permitindo-se a adoção de determinados valores morais e espirituais que não se confundem com qualquer religião, como é o caso, respectivamente, dos ateus ou os dos adeptos aos movimentos pacifistas, a liberdade de crença consiste no direito de escolher uma religião.

A liberdade de culto, por sua vez, consiste no exercício das práticas religiosas, através de rituais, cerimônias e atos de veneração a uma divindade.

Contudo, enquanto a Carta Magna protege por um viés a liberdade de religião e ao exercício do culto, por outro lado consagra a laicidade Estatal, estabelecendo a separação total entre Estado e religião, consoante dispõe o seu artigo 19, inciso I, *in verbis*:

“Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:
I - estabelecer cultos religioso 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;”

Neste diapasão, faz-se relevante, porque necessário, esmiuçar as hipóteses nas quais se enquadram as vedações disciplinadas no dispositivo em relevo.

Assim, tem-se que a proibição constitucional é dirigida a todos os entes federativos, nas práticas que envolvam o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, prestação de auxílios ou adoção de medidas que atrapalhem seu funcionamento, bem como a manutenção de qualquer relação de aliança (pacto contraído por mútuo acordo, para determinado fim comum) ou dependência (subordinação) com as instituições religiosas.

Nessa linha, leciona o doutrinador Pontes de Miranda, em sua obra “Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.1 de 1969”, tomo II/185:

“**Estabelecer cultos** está em sentido amplo: criar religiões ou seitas, ou fazer igrejas ou qualquer postos de prática religiosa ou propaganda. **Subvencionar** cultos religiosos está no sentido de concorrer, com dinheiro, ou outros bens da entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa. **Embaraçar** o exercício dos cultos religiosos significa vedar ou dificultar, limitar ou restringir a prática, psíquica ou material, de atos religiosos ou manifestações de pensamento religioso”. (grifos nossos)

Portanto, afirma-se que a Constituição Federal consagra-se como Estado Laico ou Leigo. Logo, não poderá aliar-se a uma determinada religião ou comprometer-se com sua pregação, atuação ou catequese, não tendo a República Federativa do Brasil adotado uma religião oficial, existindo total independência entre Estado e igreja.

Sobre o Princípio da Laicidade estatal, explica Daniel Sarmiento (O crucifixo nos Tribunais e a Laicidade do Estado, Revista Eletrônica PRPE, 2007):

“(…) Por um lado, ela salvaguarda as diversas confissões religiosas do risco de intervenções abusivas do Estado nas suas questões internas, concernentes a aspectos como os valores e doutrinas professados, a forma de cultuá-los, a sua organização institucional, os seus processos de tomada de decisões, a forma e o critério de seleção dos seus sacerdotes e membros, etc. (…)
Mas, por outro lado, a laicidade também protege o Estado de influências indevidas provenientes da seara religiosa, impedindo todo o tipo de confusão entre o poder secular e democrático, em que estão investidas as autoridades públicas, e qualquer confissão religiosa, inclusive a majoritária.”

Tão somente a título de informação, registre-se que a laicidade pressupõe uma posição de neutralidade entre as diversas religiões existentes na sociedade, tendo em vista que a Carta Magna disciplinou sobre a proibição de qualquer medida que favoreça ou embarace o livre exercício de crenças, garantindo, dessa forma, o direito à liberdade religiosa.

Ademais, o fato de tratar-se de uma Federação leiga não se confunde com a adoção de uma perspectiva estatal brasileira ateuista, pois o próprio texto constitucional em seu preâmbulo faz expressamente menção a Deus, vejamos:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, **sob a proteção de Deus**, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.” (grifos nossos)

Ressalte-se, porque necessário, que o preâmbulo é parte que antecede o texto constitucional propriamente dito, proclamando os princípios da nova constituição e rompendo com a ordem jurídica anterior. Sua função é servir de elemento de integração dos artigos que lhe seguem, bem como orientar sua interpretação, não sendo, dessa forma, juridicamente relevante.

Assim, como bem pontuado pelo doutrinador Pedro Lenza, em sua obra “Direito Constitucional Esquematizado”, 2019, p. 196/197, a invocação de Deus descrita no preâmbulo não enfraquece a laicidade do Estado Brasileiro, haja vista as disposições protetivas da liberdade religiosa dispostas na parte dogmática da Constituição Federal, que garantem tanto a liberdade de crenças e cultos, como também protegem aqueles que adotam uma postura ateuista.

Nessa mesma linha, entende o Supremo Tribunal Federal que o preâmbulo não dispõe de força normativa, não tendo caráter vinculante, logo, suas disposições não são de reprodução obrigatória, não estando as Constituições Estaduais obrigadas a transcrever a expressão “sob a proteção de Deus” em seu conteúdo (STF, ADI 2076/AC, Rel. Min. Carlos Velloso. DJ 08.08.2003).

Apesar da vedação disciplinada no artigo 19, inciso I da Constituição Federal, da leitura do dispositivo depreende-se que o mesmo excepciona a hipótese de colaboração do Poder Público com instituições religiosas, desde que manifestamente explícito, no caso concreto, o caráter exclusivamente assistencial da ação e a amplitude coletiva e pública do seu alcance.

A propósito, a própria Constituição não prevê qualquer restrição às igrejas, em cooperação com o Poder Público, de realizarem programas assistenciais, vejamos:

“Art. 203 - A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”

No mesmo aspecto, manifestou-se o Tribunal de Contas de Santa Catarina no Prejulgado n. 748:

“1. É vedado aos entes da federação estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los ou 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, nos termos do art. 19, I, da Constituição Federal.

2. A colaboração financeira dos entes da federação para com organizações religiosas, mediante subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra assistência material somente será lícita se endereçada a atividades, projetos ou serviços de interesse público e de cunho social, nos termos do art. 19, I, da Constituição Federal, como a atuação nos setores educacional, assistencial e hospitalar, tais como as concedidas às creches, às casas de assistência, de auxílio, de socorro, e santas casas, na forma e nos limites da lei, vedadas quaisquer condições de índole religiosa e desprovidas de critérios laicos para a prestação dos serviços ou atividades e para o acesso a eles.”

Portanto, à luz da disciplina constitucional anteriormente analisada, entende-se que é vedada a destinação de verbas públicas pelo Poder Público para ações que caracterizem fomento à prática e difusão de determinado credo religioso, **excetuando-se a possibilidade de colaboração do Poder Público para com as instituições religiosas, quando se tratar de ações de natureza assistencial ou social, cujo beneficiário seja a coletividade.**

Ressalte-se, também, que o legislador constituinte ao excepcionar a concessão de auxílio ou subvenção social aos templos religiosos exigiu que a mesma fosse precedida por Lei, que estabelecesse regras com vistas a prevenir desvios na aplicação dos recursos.

Fixadas tais premissas, tendo em vista o teor da Consulta em análise, reitera-se que é proibida a destinação de recursos públicos para financiar festas de caráter exclusivamente religioso, cujo o intuito seja o de propagar e fomentar uma religião específica.

Ademais, é importante registrar que o enquadramento da suposta irregularidade precedida da inobservância do dispositivo constitucional dependerá das peculiaridades do caso concreto e não da titulação do evento patrocinado. Por exemplo, em que pese a nomenclatura do festejo muitas vezes esteja direcionada a uma determinada religião, pode ser, que na análise da casuística, seja averiguada a predominância do interesse público e do caráter cultural em relação ao religioso, não estando o evento destinado a disseminar determinada religião, mas sim, **configurando-se como uma festividade de cunho cívico que faz parte do calendário cultural do município.**

Todavia, configurado o inequívoco interesse público da festividade, como seria o caso, por exemplo, das homenagens às datas cívicas locais, como o aniversário da cidade, não há óbice para a realização de contratações concernentes à estrutura e atrações artísticas para atender finalidade específica das comemorações relacionadas ao festejo, desde que observadas as normas legais pertinentes à contratação de serviços previstas na Lei Federal nº 8.666/1993, bem como o quanto disposto na Instrução TCM nº 02/2005, que disciplina sobre a contratação de bandas, profissionais ou empresas do setor artístico.

Por outro lado, compreende-se que o evento intitulado “Marcha Para Jesus”, questionado pelo Consultente, por exemplo, é definido como “o maior evento cristão do mundo”, consoante pesquisa realizada na internet (<http://marchaparajesus.com.br/2019/historia-marcha/>), e, comumente, configura-se como sendo um evento de caráter festivo, musical e de cunho, nitidamente, religioso, caracterizando-se como uma forma de expressão dos seguidores de uma religião específica. Assim, traduz-se como verdadeira assembleia na qual se dá o professamento de determinado credo. Nesse moldes, haveria proibição da destinação de recursos públicos para patrocínio do aludido evento, tendo em vista o quanto disposto na Carta Magna.

Registre-se, por oportuno, que o dispêndio de recursos públicos municipais em evento de cunho estritamente religioso, inclusive, também denominado de “Marcha para Jesus”, foi objeto de apreciação por esta Corte de Contas no precedente de nº 03756/15, sob a relatoria do ilustre Conselheiro Plínio Carneiro Filho, cujo pronunciamento caminhou no seguinte sentido:

“Sem embargo, o evento em análise tem natureza festiva e religiosa, com nítido intuito de propagar uma religião específica e sua crença. Não há qualquer caráter assistencial, de apoio social, única hipótese excepcionada no final do inciso retrocitado da Constituição Federal. Alinha-se a este posicionamento a colenda AJU:

“Todavia, percebe-se que com a expressão 'ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público', contida na parte final do art. 19, I, quis a Carta Magna excepcionar daquela proibição aquelas hipóteses em que a igreja atue com finalidade exclusivamente de cunho assistencial, ou seja, promova o amparo social sem vinculação religiosa.”

A realização de despesas com festejos municipais deve estar pautada pelo manto constitucional, em especial amparado pelos princípios da legalidade e razoabilidade, de modo a dar legitimidade a gestão dos gastos públicos, o que de certo modo restringe o âmbito da discricionariedade administrativa, pois evidente que num Estado Laico como o Brasil é desproprizado dispender recursos financeiros para festa de um credo específico.”

Pontua-se que, não há no arcabouço legislativo impedimentos para a realização de eventos religiosos, desde que, na análise do caso concreto, através de elementos objetivos, seja possível constatar o interesse público envolvido no festejo, de modo a ser inequívoca a importância do acontecimento cívico no patrimônio cultural local.

Dizendo de outro modo, **a regularidade do evento patrocinado com recursos públicos dependerá da averiguação do predomínio da feição cultural sobre a natureza religiosa.** Então, em que pese o festejo possa ter nomenclatura religiosa, sendo a sua realização destinada a coletividade, independente da crença adotada por cada indivíduo, bem como nitidamente constatado que o festejo reflete uma celebração cultural que faz parte da história da municipalidade, não haveria impedimentos para sua realização.

Portanto, o dispêndio de verbas públicas, por exemplo, para a estrutura do evento estaria em conformidade com os ditames e princípios constitucionais, desde que **a finalidade maior do acontecimento fosse a propagação cultural e o atendimento ao interesse público da comunidade**, permitindo que, independente da crença religiosa, o festejo atinja toda a população, de modo a permitir a celebração de um acontecimento cultural do município.

Reitera-se, que a vedação constitucional direciona-se ao patrocínio ou segregação de determinado segmento religioso, o que consubstanciaria a violação do caráter laico adotado pelo Estado Brasileiro.

Assim, sobre a realização de eventos religiosos em consonância com o interesse público, leciona Gilmar Mendes, Inocêncio Coelho e Paulo Gustavo Branco, em sua obra “Curso de direito Constitucional”, 2009, p. 464, que “(...) Justificam-se as festividades religiosas sob o amparo do Estado constitucional sempre que se refiram a símbolos que reacendam na memória coletiva as suas raízes culturais históricas que lhe conferem identidade (...).”

Como se vê, historicamente há influência de aspectos religiosos na formação cultural e social de uma determinada população. Ressalta-se que a proteção e garantia inerentes aos aspectos culturais encontra respaldo no artigo 215 da Constituição Federal. Sobre o tema, posiciona-se o doutrinador André Ramos Tavares, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, 2012, p. 645:

“Há uma nítida imbricação entre determinadas manifestações religiosas no Brasil (e não apenas ao catolicismo) com a formação nacional de uma identidade e de uma cultura própria. Nesse caso, o Estado encontra-se obrigado a agir, protegendo essas manifestações em suas diversas dimensões.
(...) As normas constitucionais refletem a sociedade e são refletidas pela sociedade, pelo concreto, pela identidade nacional e pelos padrões gerais de comportamento construídos e sedimentados ao longo dos tempos.”

Feitas tais considerações, depreende-se que o aspecto religioso e cultural de determinada localidade podem estar concatenados. Assim, há possibilidade de utilização de recursos públicos para realização de eventos de índole religiosa, desde que, devidamente regulamentado e

demonstrado o interesse público do festejo, bem como seja comprovado tratar-se de manifestação cultural típica da municipalidade.

Nesse sentido, entendeu o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (Acórdão nº 067/2015, Plenário):

“(…) entendo que o importante para verificar se a subvenção estaria a fomentar o evento ou a religião propriamente dita é o caráter do evento patrocinado e, sobretudo, a finalidade ou o interesse a ser alcançado naquele acontecimento.

Constato que alguns eventos transcendem a natureza de possível entidade religiosa beneficiada, porque tem como objetivo atrair público, porque se constituem em shows variados, inclusive de natureza religiosa.

O fato é que esses eventos não têm como intuito o fomento da religião, mas sim, o objetivo de atrair público diversificado, angariar renda destinada a instituições de cunho social, ou mesmo, para atender a programação de festejos, enriquecendo o calendário festivo, em busca da divulgação do Município como polo turístico e cultural.

(…)

Entendo, pois, que recursos destinados a festejos que servem para manter um calendário cultural e cívico de determinada região, objetivam também um benefício indireto, já que tais festas populares são manifestações da cultura de um povo, direcionado à população em geral, além dos casos de algumas festividades que inegavelmente se constituem de interesse do Município, por aumentar o quantitativo de turistas na ocasião do festejo.

Ivan Barbosa Rigolin e Gina Copola, no estudo intitulado Despesas Impróprias para Municípios, (dez/2010), disponível em www.publicconsult.com.br descreve com clareza as hipóteses em que é possível realizar patrocínio de eventos incluídos no calendário oficial dos Municípios:

“A Prefeitura, poder executivo do Município ao qual incumbe governar e administrar a comunidade, tem um calendário cultural ou turístico oficial, outro esportivo, outro cívico, outro de eventos e realizações sociais, e ocasionalmente outros ainda, sempre intimamente vinculados e a serviço da tradição local, quando não ao costume nacional e ao regional.

Tais calendários são repletos de eventos e realizações que não podem ser tidos como fúteis nem desprezíveis, eis que encarnam ou representam a própria tradição do lugar, definidores das suas características, suas tônicas diferenciadoras com relação às demais localidades da região ou do país, e por isso merecedoras de toda atenção das autoridades, e inquestionavelmente de dispêndios públicos, que se justificam plenamente.

Sem dizer do proveito financeiro que muitos eventos culturais ensejam às comunidades – citem-se os festivais de música, de teatro e de encenações religiosas, as festas locais, os eventos como de São João a durar um mês inteiro em algumas cidades nordestinas, o carnaval folclórico de outras cidades, os eventos gastronômicos, as cavalhadas, os rodeios e as festas de artesanato e de produtos locais -, o que só em si já justificaria a despesa pública inicial que é amplamente compensada a seguir, o fato é que tais eventos representam a própria notoriedade do lugar que os promove, por vezes há alguns séculos, a sua história mesmo ao longo do tempo.”

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Brasil adota o princípio da laicidade estatal, haja vista a separação total entre Estado e religião, sendo admitida a cooperação entre essas esferas, nas hipóteses em que a atuação da igreja tiver exclusivamente finalidade assistencial ou social, sem qualquer vinculação religiosa.

Por fim, há possibilidade da destinação de verbas municipais para custeio de eventos comemorativos, destinados a quaisquer pessoas, independente do credo ou religião, desde que demonstrado o interesse público envolvido no festejo, bem como constatada a predominância do caráter cultural sobre o religioso, ou seja, quando o intuito do festejo for a promoção de eventos culturais na municipalidade.

Neste ponto, esclarece-se que o evento pode ou não fazer parte do calendário municipal, **sendo essencial que ele não esteja destinado a disseminação de um credo específico.**

A regularidade dos gastos e o atendimento aos preceitos constitucionais, dependerá da análise individual do caso concreto, que, após averiguação, através de elementos objetivos, seja possível concluir que o festejo possui caráter ecumênico e sua finalidade ultrapassa o aspecto estritamente religioso, não estando restrito à celebração de determinada religião, mas sim possuindo um caráter majoritariamente sociocultural, atendendo aos interesses da coletividade e promovendo a cultura, lazer e diversão nas municipalidades.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Em, 19 de Novembro de 2019.

Flavia Scolese Ribeiro
Assessora Jurídica