



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JORGE KAJURU

PROJETO DE LEI N° , DE 2021

SF/21650.22783-06
|||||

Torna obrigatória a prestação de contas dos recursos públicos destinados a cultos de fé, igrejas ou outras entidades religiosas, e dá outras providências, na forma do art. 19, I, da Constituição Federal.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É obrigatória a prestação de contas, com a devida justificativa, de todos os recursos públicos que forem destinados, sem quaisquer contrapartidas, a cultos de fé, igrejas ou quaisquer tipos de entidades religiosas.

Parágrafo único. A prestação de contas e sua respectiva justificativa deverão ser feitas junto aos órgãos de controle interno dos entes concedentes e ao respectivo Conselho ou Tribunal de Contas juridicamente responsáveis por sua fiscalização, por parte das autoridades responsáveis pelo referido ato administrativo, bem como pelas entidades beneficiadas.

Art. 2º As subvenções às entidades religiosas somente serão possíveis quando houver colaboração de interesse público, tais como:

- I - assistência social;
- II - educação;
- III – defesa civil;
- IV - saúde;
- V – campanhas de alfabetização;
- VI – estabelecimentos de ensino;
- VII – outras atividades de solidariedade social.

Parágrafo único. Nos casos previstos no *caput*, a autoridade administrativa responsável deverá demonstrar cabalmente a correlação entre a subvenção e a atividade social patrocinada.

Art. 3º A colaboração entre a Administração Pública e a entidade religiosa dar-se-á por meio de convênio, acordo, contrato de repasse e demais instrumentos congêneres.

§ 1º O instrumento jurídico adotado deverá prever expressamente, sob pena de nulidade, o interesse comum e convergente dos participes e a finalidade à qual se destina o recurso público, de forma a que fique evidenciado o interesse público e os benefícios comuns aos destinatários finais.

§ 2º Fica permitida que a colaboração mencionada no *caput* ocorra por meio da doação e cessão de direitos de bens móveis e imóveis, sendo imprescindível, para tanto, a observância preexistente dos ritos licitatórios cabíveis para a formalização do instrumento, vedados critérios de tratamento diferenciado entre as diversas crenças e religiões.

Art. 4º O processo administrativo instaurado com a finalidade de celebrar o convênio somente poderá ser encaminhado ao arquivo após a comprovação, que integrará o processo, de que o recurso público fora utilizado, exclusivamente, na consecução da finalidade social descrita no documento que formalizou a subvenção.

§ 1º Todas as partes envolvidas, independentemente da investidura em cargo público, deverão colaborar, na medida de suas responsabilidades, com a lisura, transparência, legalidade, publicidade, impessoalidade e vinculação absoluta ao convênio.

§ 2º A comprovação de que trata o *caput* deste artigo deverá ser feita em comunhão de esforços da Administração Pública e da entidade religiosa beneficiada.

§ 3º A ausência de comprovação, ainda que parcial, inclusive nos casos de subvenção contínua, num prazo de 60 dias após a celebração do instrumento contratual, prorrogáveis por igual período mediante prévia justificativa, poderá ensejar a denúncia do convênio, com a suspensão de quaisquer subvenções públicas ainda pendentes e com a devolução integral dos bens ou valores, mediante ação judicial, se necessária.

§ 4º A ausência da comprovação referida no *caput*, importará a responsabilização administrativa, civil e penal dos agentes, públicos e privados envolvidos, ficando as entidades religiosas correspondentes

SF/21650.22783-06

proibidas, pelo prazo de dez anos, de receberem qualquer tipo de recurso público.

Art. 5º É expressamente proibido que se utilize os convênios de que trata esta Lei para promover propaganda política e religiosa, sendo vedada a associação da imagem de qualquer pessoa investida de mandato eletivo à celebração do termo.

Parágrafo único. Os indivíduos integrantes da direção da entidade religiosa beneficiada ficarão proibidos de integrarem ou participarem, de qualquer modo, de campanhas eleitorais no pleito subsequente, salvo na condição de candidato.

Art. 6º Os serviços e bens ofertados pelas entidades religiosas que receberem os recursos públicos, nos termos desta Lei, deverão ser realizados de maneira gratuita, sob pena de falha de natureza grave e irregularidade das contas apresentadas, com imediata denúncia do convênio, ficando essas entidades proibidas, pelo prazo de oito anos, de celebrarem novos convênios com a Administração Pública.

Parágrafo único. A participação nos projetos sociais patrocinados com recursos públicos nas entidades religiosas será ampla e aberta a todos, independentemente da crença, fé ou religião, devendo os critérios de seleção, quando não for possível contemplar todos os interessados, pautarem-se exclusivamente por questões de hipossuficiência econômico-social.

Art. 7º O § 2º do art. 33 da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 33.**

§ 2º Serão dispensadas do atendimento ao disposto no inciso III do *caput* as organizações religiosas.

.....” (NR)

Art. 8º Aplica-se subsidiariamente aos casos previstos nesta Lei as disposições da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Como é possível extrair do atual ordenamento jurídico, o Brasil é, inegavelmente, um Estado laico. Tal constatação não é novidade da ordem

SF/21650.22783-06

jurídica vigente: a separação entre Estado e religião no território brasileiro ocorre há tempos, desde a última década do século XIX. Em 1890, por meio do Decreto 119-A, determinou-se a proibição de criação de atos normativos estabelecendo ou vedando religiões, bem como impondo tratamentos discriminatórios em virtude da fé. Por conseguinte, a Carta Política promulgada no ano seguinte, em 1891, determinou que “todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum”.

Esse posicionamento de separação entre Estado e religiões, visando abolir a discriminação entre os sujeitos tendo em vista a sua crença ou fé, foi reiterado nas sucessivas Cartas Políticas, com o objetivo, ainda, de afastar a influência do clero das decisões políticas do país, a fim de não prejudicar a persecução do bem comum e do interesse público. Nesse sentido, determina a atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

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;

Trata-se, portanto, de um direito fundamental de primeira geração, segundo a teoria geracional dos direitos fundamentais de Karel Vasak. Isso significa dizer que tal questão envolve um não agir do Estado, dando aos indivíduos total liberdade no que tange aos cultos religiosos e suas liturgias. Porém, o poder constituinte originário revolucionário que elaborou a Carta Magna de 1988 não parou por aí. Havia a preocupação de que o Estado, ainda

que não se associasse diretamente a uma religião, assim o fizesse de maneira indireta, por meio de interferências camufladas em seu funcionamento ou subvenções que favorecessem uma entidade religiosa em detrimento da outra.

Diante desse receio, a Assembleia Nacional Constituinte assim asseverou na Lei Suprema brasileira:

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;

Sobre o assunto, aduz o doutrinador e professor Daniel Sarmento:

A laicidade estatal, que é adotada na maioria das democracias ocidentais contemporâneas, é um princípio que opera em duas direções. 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. [...] Mas, do 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.

Dessa maneira, somente é possível a subvenção de cultos ou entidades religiosas quando houver clara e notória colaboração de interesse público. A hermenêutica constitucional, atualmente pacificada nos tribunais brasileiros, consolidou o entendimento de que devem ser consideradas de interesse público todas as ações voltadas ao bem-estar social, tais como aquelas envolvendo assistência social, saúde, educação e demais atividades de solidariedade social. Nesse sentido, já foram emitidos, inclusive, pareceres de Tribunais de Contas dos Estados e da União, realizando o controle externo da Administração Pública, bem como decisões judiciais no âmbito de ações civis públicas.

Contudo, a mera declaração de nexo de interesse público entre a subvenção e a atividade desempenhada pela entidade religiosa não é

suficiente para afastar eventuais riscos à laicidade preconizada pelo Estado brasileiro. Isso porque, nesses casos, a ausência de norma específica prevendo a necessidade de prestação de contas rigorosa pode levar a práticas que visem a burlar o texto constitucional, a fim de realizar favorecimentos indevidos, patrocinando uma religião em detrimento da outra, seja por questões de foro íntimo, como a fé, seja por questões de campanha política, conquistando novo rebanho de eleitores.

É verdade que cada entidade federativa possui o seu regramento referente ao tema, inclusive com aplicação de legislações subsidiárias. É o caso, por exemplo, da Lei nº 8.666/93. Assim, o presente projeto de lei, tendo em vista que a Constituição permite que lei ordinária trate sobre o assunto, objetiva fortalecer os princípios da Administração Pública nos casos em comento, prezando pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, transparência e lisura. Tem-se, ainda, a vinculação absoluta ao objeto do contrato, a fim de evitar que as subvenções sejam conferidas para um fim e, após a formalização do instrumento, sejam direcionadas a outro propósito.

Por esse motivo, é previsto neste PL que os processos administrativos instaurados com o fito de proceder à subvenção somente poderão ser encaminhados ao arquivo após a comprovação, nos mesmos autos, de que a finalidade social fora cumprida e os recursos públicos foram empregados na finalidade descrita no contrato. Assim, proceder-se-á necessariamente à prestação de contas dos bens e valores destinados a entidades religiosas, sob pena do agente público e da direção das entidades religiosas sofrerem responsabilização administrativa, civil e penal, respeitado o devido processo legal. Cabe destacar a previsão de prazos para tais atos, a fim de que o PL, caso aprovado, não tenha sua eficácia prejudicada.

Cabe destacar que se busca, ainda, reafirmar expressamente a proibição de fazer uso dessas subvenções para alavancar a popularidade do gestor público que a deferiu. Dessa forma, é defeso ao sujeito investido de mandato eletivo utilizar a celebração do termo de colaboração social com a entidade religiosa para fins político-partidários, não podendo nem mesmo os indivíduos integrantes da direção da entidade religiosa beneficiada integrarem campanhas eleitorais do pleito subsequente, salvo na condição de candidato. Essa vedação objetiva evitar que o gestor público utilize o seu cargo para angariar votos de um novo rebanho eleitoral para sua reeleição ou para a eleição dos seus apadrinhados.

Cabe destacar que, formalizado o contrato de colaboração pública e destinados os recursos públicos à atividade de solidariedade social desenvolvida pela entidade religiosa, esta não poderá estabelecer critérios de

SF/21650.22783-06

fé como fator de elegibilidade para participar do programa. Explico: caso um programa social que utilize verba pública somente admita participantes de uma religião, por exemplo, estar-se-ia diante de flagrante e inegável violação ao livre exercício de crença e fé.

Nesse sentido, dispõe o art. 5º da Carta Magna que “ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei”. Portanto, o programa deve ser o mais plural possível, assim como a sociedade brasileira, sendo seu reflexo direto, e somente poderá adotar como critério de seleção, caso não seja possível atender a todos os indivíduos interessados, questões que envolvam a hipossuficiência de caráter econômico-social.

Quanto aos requisitos formais, todos eles foram atendidos no presente PL, visto que: (i) a CF/1988 autoriza tratar sobre a presente matéria por meio de lei ordinária; (ii) no que tange à matéria tratada no PL, trata-se de competência da União, nos termos dos arts. 22, 23 e 24 da CF/1988; e (iii) não se trata de matéria de iniciativa legislativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, CF/1988.

Assim, diante do exposto, visando complementar, ainda, os termos da Lei nº 13.019/2014, a aprovação deste PL é medida que se impõe, visto o preenchimento dos requisitos formais e a relevância da matéria tratada, com o fim de dar força e fazer valer as previsões constitucionais acerca da laicidade do Estado brasileiro, buscando, desse modo, fortalecer a pluralidade da sociedade e o interesse público.

Por essas razões, esperamos contar com o apoio de nobres pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador JORGE KAJURU