



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

# ESTUDO TÉCNICO Nº 16/2007

**Transferência de recursos  
públicos para entidades  
eclesiásticas e o alcance do art.  
19, inciso I, da Constituição  
Federal**

***Sérgio Tadao Sambosuke  
Tarcísio Barroso da Graça***

Dez/2007

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



## **ESTUDO TÉCNICO Nº 16, DE 2007**

Transferência de recursos públicos para entidades eclesiais e o alcance do art. 19, inciso I, da Constituição Federal.

### **1. INTRODUÇÃO**

O presente Estudo Técnico, solicitado pelo Diretor da Consultoria, destina-se a analisar o alcance do art. 19, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

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(...);

### **2. LAICIZAÇÃO DO ESTADO**

No Brasil, a separação entre a Igreja e o Estado foi efetivada em 07 de janeiro de 1.890, pelo Decreto n.º 119-A, e constitucionalmente consagrada desde a Constituição de 1.891. Até 1.890, o catolicismo era a religião oficial do Estado e as demais religiões eram proibidas, em decorrência da norma do art. 5º da Constituição de 1.824.

Todavia, a partir da primeira constituição federal houve a separação entre a Igreja e o Estado. Assim, desde a proclamação da República, todos os indivíduos podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim, observando as disposições do direito comum. Ademais, nenhum culto ou igreja gozou de subvenção oficial, sendo vedado a qualquer ente da Federação, estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos. É o que constou do art. 11 da Constituição de 1891, art. 17 da Constituição de 1934, art. 32 da Constituição de 1937, art. 31 da Constituição de 1946, art. 9º da Constituição de 1967 e que foi mantido no citado art. 19 da atual Constituição.



### **3. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PÚBLICOS PARA ENTIDADES RELIGIOSAS**

O dispositivo constitucional em análise não permite a transferência de recursos a entidades eclesiais, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público.

Ocorre que, até a presente data, a ressalva constitucional não foi regulada pela legislação ordinária.

Embora as leis de diretrizes orçamentárias estabeleçam algumas regras e condições para transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, tais normas não podem ser estendidas às entidades religiosas sem expressa previsão legal, pois isto equivaleria a conceder tratamento isonômico a todas as entidades de caráter privado, religiosas ou não, o que tornaria inócua a restrição contida no citado art. 19 da Constituição, que somente prevê a "colaboração de interesse público" da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em caráter excepcional, na forma da lei.

Veja-se, a propósito, que a previsão constitucional de "colaboração de interesse público" não se realiza, necessariamente, pela transferência de recursos financeiros à entidade religiosa, uma vez que esta pode manifestar-se de outras formas como, por exemplo, uso de terrenos, móveis ou equipamentos, o que comprova a necessidade de expressa disposição legal que regule a transferência de recursos para entidades religiosas em cumprimento ao art. 19 da CF.

Outro argumento que reforça a necessidade dessa lei específica regulando o dispositivo constitucional é a de que não existe subvenção que não seja de colaboração de interesse público. O convênio, que é o instrumento utilizado para formalizar a transferência de recursos, é por definição um acordo de vontades de interesse recíproco (do ente público e da entidade privada), e havendo interesse do ente público inegável é a existência de interesse público.

Portanto, enquanto não editada a citada lei, estaria vedada, em nosso entendimento, qualquer tipo de transferência.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Outro ponto que merece esclarecimento é o termo “subvenção” utilizado no art. 19.

Subvenção, que vem latim *subventione*, significa receber auxílio pecuniário concedido pelos poderes públicos.

Portanto, esse termo não se refere ao tipo de transferência corrente definido nas LDO's que restringe a transferência às áreas de educação, cultura, saúde e assistência social. Ele foi empregado em termos genéricos abrangendo todo e qualquer tipo de transferência de recursos, incluindo os auxílios, as contribuições correntes e as contribuições de capital.

E mesmo considerando que a intenção do legislador constituinte foi referir-se à subvenção, nos termos técnicos das leis financeiras, a boa interpretação nos leva a concluir que tanto as contribuições quanto o auxílio estariam também vedados.

Isso porque das quatro formas de transferências atualmente previstas nas leis financeiras é a subvenção a forma mais “aceitável” e com menor nível de exigência para sua concessão (pode ser concedida diretamente na lei orçamentária, não exige lei autorizativa prévia e específica e não exige processo seletivo).

Não haveria sentido em proibir a subvenção e permitir as demais formas de transferências para as entidades religiosas.

Finalmente cumpre destacar que é possível ter havido, no passado, a aprovação de dotações orçamentárias para essas entidades ou até mesmo a execução desses créditos orçamentários. No entanto, a existência desses precedentes, no caso concreto, não permite que outras violações ao citado art 19, inciso I, continuem a ocorrer.

Brasília, 04 de dezembro de 2007.

Sérgio Tadao Sambosuke Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados	Tarcísio Barroso da Graça Consultor de Orçamentos do Senado Federal
---	---