

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

JANAÍNA RIGO SANTIN

VANESSA CHIARI GONÇALVES

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854 /2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibilizá-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo **PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS**, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo **PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO**, de autoria de Nathalie Carvalho Candido, Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua

patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

**OS LIMITES ENTRE DEVERES FUNCIONAIS E O EXERCÍCIO DE CULTO
RELIGIOSO: ABORDAGEM JURÍDICA DA RESPONSABILIZAÇÃO POR
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À LIBERDADE RELIGIOSA NA
“MARCHA PARA JESUS”**

**THE LIMITS BETWEEN FUNCTIONAL DUTIES AND THE EXERCISE OF
FAITH: A LEGAL APPROACH TO ACCOUNTABILITY FOR ADMINISTRATIVE
IMPROPRIETY IN RELATION TO RELIGIOUS FREEDOM IN THE “MARCH
FOR JESUS”**

Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais ¹

Igor Vinicius Santos Silva ²

Juliana Patricia Dos Santos Andrade ³

Resumo

Tem-se por objetivo, por intermédio do presente artigo, discorrer sobre a responsabilização de agentes públicos em situações de utilização de recursos públicos para protegerem discursos religiosos, situação que ocorre em muitos países e no Brasil, inclusive. Nesse sentido, a problemática consiste em verificar os limites da liberdade de culto e sua relação com a improbidade administrativa, especificamente, a análise dos limites de financiamento de instituições religiosas por parte de Estados laicos, como é o caso brasileiro. A hipótese é a de que o financiamento público de eventos religiosos somente poderá ocorrer se esse evento tiver como público toda a sociedade, não podendo preponderar o conteúdo religioso. A metodologia utilizada é a hipotético-dedutiva, com utilização de bibliografia específica acerca das categorias improbidade administrativa e laicidade, além da consulta a fontes legislativas. O estudo conclui ofender a laicidade estatal a referida prática, não caracterizando cerceamento do direito de liberdade religiosa a vedação de financiamento público a eventos deste jaez.

Palavras-chave: Brasil, Democracia, Liberdade de culto, Liberdade religiosa, Improbidade administrativa

Abstract/Resumen/Résumé

The aim of this article is to discuss the accountability of public agents in situations where public resources are used to protect religious speeches, a situation that occurs in many

¹ Doutor e Mestre em Teoria do Direito (Puc-MG). Professor e coordenador do PPGD Stricto Sensu em Direito da Universidade de Itaúna. Professor da graduação da UIT e da Fapam (MG).

² Bacharel em Direito (UNA Bom Despacho). Mestrando no PPGD Stricto Sensu da Universidade de Itaúna (UIT).

³ Bacharel em Direito (UNA Bom Despacho). Mestrando no PPGD Stricto Sensu da Universidade de Itaúna (UIT).

countries, including Brazil. In this sense, the problem consists of verifying the limits of freedom of worship and its relationship with administrative improbity, specifically, the analysis of the limits of financing of religious institutions by secular States, as is the Brazilian case. The hypothesis is that public financing of religious events can only occur if the event is attended by the entire society, and religious content cannot predominate. The methodology used is hypothetical-deductive, using specific bibliography on the categories of administrative improbity and secularism, in addition to consulting legislative sources. The study concludes that this practice offends state secularism, and the prohibition of public funding for events of this nature does not constitute a restriction on the right to religious freedom.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Brazil, Democracy, Freedom of worship, Religious freedom, Administrative dishonesty

1 INTRODUÇÃO

É importante começar uma investigação científica apresentando as questões que serão tratadas por seu intermédio. Deste modo, dentre as várias categorias que se deseja abordar, podem ser citadas as seguintes: *i)* direito fundamental à liberdade religiosa; *ii)* improbidade administrativa; *iii)* democracia; *iv)* exercício de cultos religiosos.

O direito fundamental à liberdade religiosa constitui o primeiro direito humano da história da humanidade, dele decorrendo os demais. Desse direito, que é considerado princípio, decorrem outros também fundamentais: *i)* liberdade de crença; *ii)* liberdade de consciência; *iii)* liberdade de culto.

A liberdade de culto constitui a faceta externalizada da liberdade de crença, que está no plano interno do indivíduo. Do fato de alguém crer, surge para ele, o direito de externalizar, exercer essa crença, por intermédio de atos.

Fato é que, como sói ocorrer com questões relacionadas à religião (apesar de as religiões exaltarem a compaixão, a sinceridade, a fraternidade universal, por exemplo, ao mesmo tempo, provocam guerras, dissidências, ódio), esse exercício de culto, quando praticado abusivamente, pode ofender normas jurídicas.

Fenômeno interessante ocorreu pós-constituente de 1987-88: a entrada dos evangélicos na política, ou seja, a assunção dos interesses desse grupo religioso pela participação ativa nos assuntos relacionados ao jogo democrático. Em certa medida, essa prática já era, também, comum entre os católicos, no sentido de ser possível verificar, na trajetória política brasileira, líderes da Igreja Católica adentrando à vida pública por intermédio de disputas eleitorais.

Após o despertar desse interesse, vários eventos religiosos realizados em locais abertos ao público foram palco de discursos políticos por parte de seus líderes (pastores, padres). Um deles, a Marcha para Jesus, realizada em 2013, no Rio de Janeiro, é o utilizado no estudo para se analisar os limites da liberdade de culto.

Diante do exposto, a problemática da pesquisa se relaciona com a análise dos limites da liberdade de culto e sua relação com a improbidade administrativa, especificamente, a análise dos limites de financiamento de instituições religiosas por parte de Estados laicos, como é o caso brasileiro.

A hipótese é a de que o financiamento público de eventos religiosos somente poderá ocorrer se esse evento tiver como público toda a sociedade, não podendo preponderar o

conteúdo religioso. Ademais, o conteúdo religioso deve ser ecumênico, ou seja, prestigiar as visões de bondade, união, respeito, defendidas pela religião em si, não podendo haver referência, ainda, a nomes de religiões específicas, como também não poderá haver prática de cultos durante o evento.

Com a utilização do método hipotético-dedutivo, o estudo é embasado em pesquisa bibliográfica, por intermédio de doutrina jurídica especializada, artigos científicos, além de legislação referentes ao tema, objetivando: i) analisar a estrutura jurídica do Estado laico; ii) estudar a improbidade administrativa nos casos de financiamento público de eventos religiosos; iii) investigar os limites da liberdade de culto.

Com o intuito de abordar a temática e chegar a uma conclusão acerca da problemática e da hipótese propostas, estruturalmente, além de introdução e conclusão, o estudo está dividido em duas seções temáticas em seu desenvolvimento. Na primeira seção, intitulada “A estrutura jurídica do modelo laico de Estado e do princípio da liberdade religiosa”, será feita uma análise do Estado laico, sua gênese, características e limites na ordem jurídica.

Por sua vez, na segunda e última seção temática, intitulada “A improbidade administrativa frente à organização e financiamento de eventos religiosos”, é analisada a possível prática de improbidade administrativa em relação à organização e financiamento de eventos religiosos.

O estudo é relevante, haja vista trazer à discussão, temática atual envolvendo questões de exercício da liberdade religiosa, limites do Estado laico, improbidade administrativa, ou seja, assuntos da órbita fundamental do Direito Constitucional e do Direito Administrativo. A discussão abrange o direito de liberdade religiosa envolvendo, por conseguinte, uma necessária revisitação da teoria dos direitos humanos, haja vista consistir o direito à liberdade de religião o primeiro direito humano desenvolvido no ocidente. Ademais, há poucos estudos relacionados à temática, o que, também, é um aspecto importante, contribuindo com a doutrina jurídica especializada.

2 A ESTRUTURA JURÍDICA DO MODELO LAICO DE ESTADO E DO PRINCÍPIO DA LIBERDADE RELIGIOSA

A história da humanidade apresenta a relação próxima entre Estados e instituições religiosas, mostrando momentos de aproximação e de afastamento. Fato é que a religião está presente nessa história, não somente em nível macro, mas especialmente na microhistória.

Em alguns momentos e locais percebe-se a mistura entre Estado e religião, disso, decorrendo modelos teocráticos de Estados. Noutros, percebe-se um distanciamento, que pode ser inclusivo (laico) ou até mesmo excludente do fenômeno religioso (laicismo). É importante ressaltar não existir consenso doutrinário acerca dos conceitos de laicidade e de laicismo, o que não compromete o desenvolvimento do Estado. Do contrário, o justifica.

Além da laicidade, outro elemento importante dos Estados democráticos é a previsão do princípio da liberdade religiosa. Nesse sentido, é democrático o Estado que não privilegia uma religião específica, como também prevê a liberdade de seus indivíduos exercerem suas religiões livremente. Diante disso, na continuidade do estudo será estudado o modelo laico de Estado, como também o princípio da liberdade religiosa e suas decomposições.

2.1 O estado confessional

Inicialmente, é necessário frisar que, ao se abordar a história do Estado confessional e do Estado laico, por conseguinte, é inevitável não adentrar a passagens da história da Igreja Cristã. Essa persistência tem como motivo o fato de a história da religião no Ocidente se entrelaçar com muita intensidade com a história do cristianismo (em especial com o catolicismo e, num segundo momento, com o protestantismo). Diante disso, não há como se referir à neutralidade estatal em matéria religiosa sem realizar um estudo que não contemple o catolicismo, por consequência.

O cristianismo trouxe ao ocidente uma nova concepção de divindade. Em decorrência da colonização lusa e hispânica da América Latina, essa foi a religião herdada pela maioria dos povos da América. Deste modo, conforme resalta Emmanuel Beau de Loménie, “até então, se considerarmos as principais religiões da antiguidade, em particular as da Grécia e de Roma, que, nascidas no mundo mediterrâneo, nos são mais próximas e melhor conhecidas, o homem, consciente de sua fragilidade e temeroso ante as forças da natureza, tendia a considerar essas forças como divindades” (Loménie, 1958, p. 9).

Objetivando a defesa da malevolência eventual dos poderes misteriosos, cada povo almejava o apoio de determinados protetores divinos particulares. Em decorrência dessa situação, duas consequências eram percebidas: *i*) cada povo tinha seus próprios deuses; *ii*) o

culto que se prestava a esses deuses era colocado em plano diverso do da lei moral (Loménie, 1958).

Exceção à ideia de que o culto prestado aos deuses estava situado num plano diverso do da lei moral é o povo de Israel. As tábuas da lei, entregues a Moisés, fixaram regras e princípios da lei moral cívica e individual, à qual deveriam se submeter o povo israelita (o povo eleito). Normalmente, os ritos de culto eram afetos aos sacerdotes, enquanto a moral era cívica, fixada pelos magistrados, ou seja, havia a separação entre os planos religioso e secular.

Noção mais elevada de divindade foi definida no mundo helênico, o que ocorreu por intermédio de filósofos que desconfiavam da noção de deuses estatais, ou seja, deuses estabelecidos pelas autoridades. Deste modo, observa-se, por exemplo, em Platão, uma noção de divindade definida por uma potência divina. Essa situação, como pode-se observar na história da Filosofia, foi um motivo fundamental para a condenação de Sócrates, ou seja, a acusação de não acreditar nos deuses particulares da nação.

O desenvolvimento da civilização romana (de início uma comunidade campestre e guerreira, com costumes simples e rudes, consequência de fatos históricos como a vitória sobre Cartago e a extensão de seu domínio até a África, primeira etapa de uma suserania sobre todo Mediterrâneo, conquistas que colocaram Roma em contato com o luxo do Oriente e com os requintes de arte e de pensamento da Grécia), trouxeram “uma concepção muito mais elevada, mais pura e mais universal do homem, da divindade e das leis morais” (Loménie, 1958, p. 10).

Essa situação ambígua, de um lado os antigos costumes religiosos, de outro, a nova realidade religiosa conhecida de povos dominados, repercutiu profundamente no espírito dos romanos. “Então, desorientados, parecia-lhes que para manter a coesão, um mito ao menos devia ser respeitado: o culto cívico e nacional prestado aos poderes divinos tradicionais” (Loménie, 1958, p. 11).

O culto nacional deveria ser mantido, em que pese admitir-se no panteão romano alguma ou outra divindade estrangeira, desde que a admissão fosse aceita e controlada pelo Estado. Em momento posterior, Otávio, sobrinho de Júlio César, vitorioso, intitulou-se sumo-pontífice, ou seja, a ponte para o sagrado. A partir de agora a religião estava ligada à pessoa do imperador.

Nesse momento histórico desenvolveu-se o cristianismo, iniciando uma atividade apologética universalista, ou seja, objetivando a conversão da maior parte possível do mundo

adjacente conhecido. Dos romanos, num primeiro momento, sofreu indiferença. Posteriormente, a situação começou a se modificar.

Fato é que nesse momento inicial, beneficiando-se das facilidades de circulação e de comunicação intelectuais no mundo mediterrâneo, decorrentes da unidade imperial romana, o cristianismo se difundiu rapidamente.

Essa difusão decorreu do regime moral e social extremamente duro, estipulado pelos romanos, somado ao “contraste desmesurado entre o luxo grosseiro e suntuoso da oligarquia dirigente e a situação de tantos escravos dos grandes centros, os quais eram tratados sem consideração alguma pela sua vida ou pela sua dignidade de homens”. (Loménie, 1958, p. 15).

O cristianismo, nesse ambiente, trazia, em sua essência, uma nova concepção de dignidade humana, determinando um mandamento de amor, como pode se observar em Jó (15-12): “este é o meu mandamento: amai-vos uns aos outros como eu vos tenho amado”.

Essa e outras várias passagens da escritura sagrada cristã representavam “o conjunto de consolações, de esperanças e de dignidade que a pregação evangélica abria aos infelizes e aos oprimidos, vítimas das crueldades da máquina social romana” (Loménie, 1958, p. 15).

Conforme ressaltam Jean Rivero e Hugues Moutouh: “no ponto inicial das relações entre o poder e a religião, encontramos a regra que fazia do catolicismo a religião do Estado. Ela domina todo o Antigo Regime: o rei reina *pela graça de Deus*, e a sagração confere, à sua autoridade, um alicerce sobrenatural” (Rivero; Moutouh, 2006, p. 527).

Essa passagem resume o ambiente das relações entre Estado e religião até o início da Idade Moderna. Porém, é necessário destacar os conflitos existentes, opondo imperadores a pontífices, em que pese serem esses conflitos interiores ao catolicismo. Desse modo, aqueles que se afastam da Igreja tornam-se adversários do Estado.

Essa situação sofre um revés em decorrência da Reforma Protestante (1517), que gerou outras igrejas cristãs, que ficaram à margem do Estado, pelo menos até o século dezoito, especificamente até a Revolução Francesa (1789).

2.2 O estado laico

É importante ressaltar que a separação entre Estado e religião é fenômeno recente, haja vista o fato de o Estado ter hesitado, durante muito tempo, em “privar sua autoridade de um alicerce sobrenatural e em deixar inteira autonomia às Igrejas” (Rivero; Moutouh, 2006, p. 526). Ademais, ao se referir ao modelo laico de Estado, é necessário esclarecer haver várias

modalidades. Deste modo, essa separação pode assumir espaços de menor ou maior cordialidade. “Pode igualmente assumir a forma de uma ignorância total do fato religioso pelo Estado, ou mesmo, no limite, de uma hostilidade sistemática para com toda crença sobrenatural, em nome de uma doutrina que, se bem que puramente humana e materialista, tende então a tomar o lugar da antiga religião de Estado” (Rivero; Moutouh, 2009, p. 526).

Diante disso, observam-se dois modelos de laicidade: *i*) um modelo norte-americano, com a aceitação do fenômeno religioso nas questões do Estado, apesar de o Estado não poder oficializar nenhum credo religioso; *ii*) um modelo francês, de hostilidade com a religião, que tende a ser denominado de modelo *laicista*.

O modelo que vigora no Brasil é laico, ou seja, pode o Estado manter colaboração de interesse público com igrejas. O que o artigo 19 do texto da Constituição de 1988 veda é o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, sua subvenção, como também, o Estado embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança.

Deste modo, por exemplo, pode o Estado manter colaboração com um hospital de propriedade de uma igreja, desde que pacientes de qualquer crença religiosa possam ser atendidos de maneira igualitária, não se aceitando discriminação em decorrência do fator religião.

Esse tipo de laicidade decorre da história constitucional norte-americana, com a ideia de “*wall of separation*”, defendida por Thomas Jefferson, ou seja, há Estado e instituições religiosas, e o Estado com elas convive e mantém relações. Porém, entre esse Estado e as instituições há um muro que os separam, barreira que deve ser respeitada. O elemento material (axiológico) dessa barreira consiste, justamente em, quando o Estado mantiver relações com uma religião, deve beneficiar toda a sociedade envolvente.

2.3 O princípio da liberdade religiosa

O livre exercício da religião previsto na Constituição da República Federativa de 1988 constitui direito fundamental, sendo inviolável a liberdade de consciência e de crença religiosa, assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida a proteção aos locais de culto e às suas liturgias, e respeito às pessoas, tratadas de maneira igual perante a lei, independente da orientação religiosa. Trata-se do princípio denominado pela doutrina do Direito Constitucional como *princípio da liberdade religiosa*.

Conforme ressalta Joaquín Mantecón Sancho (1996), com o advento, no século XIX, da teoria dos direitos subjetivos, a liberdade religiosa passa a ser conceituada tecnicamente,

com maior precisão, como um direito subjetivo. Deste modo, ainda de acordo com Mantecón Sancho (1996), a liberdade religiosa pode ser definida como a capacidade ou faculdade que corresponde ao homem, como sujeito de direito, para viver e praticar sua religião na medida em que tal direito é reconhecido e tutelado pelo ordenamento jurídico.

Decompondo essa conceituação, pode-se, estruturalmente, subdividir o princípio da liberdade religiosa em: i) liberdade de culto; ii) liberdade de crença; e iii) liberdade de consciência. Conforme ressalta Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais, “a liberdade religiosa não consiste apenas em o Estado a ninguém impor qualquer religião ou a ninguém impedir de professar determinada crença. Consiste ainda, por um lado, em o Estado permitir ou propiciar a quem seguir determinada religião o cumprimento dos deveres que dela decorrem” (Morais, 2011).

A liberdade de crença representa a faceta interna dessa liberdade, que pode ser externalizada em palavras. A crença pode ser positiva ou negativa, um crer ou um não-crer. Deste modo, um ateu exerce o seu direito negativo de crença. A liberdade de consciência representa o elemento interno, o pensar. Por sua vez, a liberdade de culto é a externalização da liberdade religiosa, sem o culto, de fato, não poderia se falar em liberdade religiosa, ou seja, o indivíduo pensa e acredita e, essa sua crença, pode ser cultuada.

Deste modo, conclui-se parcialmente que todo indivíduo tem liberdade de culto, como também que o Estado não pode prestigiar ou subvencionar uma religião específica. Pode-se, assim, a partir de agora, verificar a problemática da improbidade administrativa em face da organização e financiamento de eventos religiosos.

3 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À ORGANIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DE EVENTOS RELIGIOSOS

O financiamento de eventos de cunho religioso pelo Estado é assunto polêmico, que interessa a várias áreas do Direito. Apesar da laicidade estatal e de suas exigências, explanada no capítulo anterior, foi realizado no município do Rio de Janeiro-RJ, pelo pastor Silas Malafaia, aos 25/05/13, o evento religioso “Marcha para Jesus”, através do convênio celebrado entre o Conselho de Ministros do Rio de Janeiro (COMERJ) e o próprio município carioca, sendo destinado o montante de R\$ 1.600.000,00 a tal evento.

Foram especificados no referido valor a aquisição de diversos bens e serviços para a realização do evento, desde o pagamento do *buffet* até o camarim dos participantes. Diante da

subvenção a culto religioso, resta violado o artigo 19, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que define o Estado laico. Ainda que assim não o fosse, não poderia ser afastada a obrigatoriedade de realização de licitação, nos termos da legislação em vigor (Leis 8.666/93 e 14.133/21).

Além de caracterizar patente inconstitucionalidade, os financiadores do evento estão sujeitos à responsabilização por improbidade administrativa. *Ab initio*, a Constituição de 1988, assim dispõe:

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;
II - recusar fé aos documentos públicos;
III - criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si (Brasil, CF/88, art. 19).

Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin, no julgamento da ADI 3478, “o direito à liberdade de religião, como expectativa normativa de um princípio da laicidade, obsta que razões religiosas sejam utilizadas como fonte de justificção de práticas institucionais e exige de todos os cidadãos, os que professam crenças teístas, os não teístas e os ateístas, processos complementares de aprendizado a partir da diferença”.

Conforme se depreende acima e já explanado na seção anterior, a República Federativa do Brasil não é confessional e nem ateia. Em verdade, caracteriza um estado laico o que, não significa desavença com o exercício da fé, mas que adota uma postura neutra no campo religioso através da imparcialidade em assuntos religiosos, sem apoiar ou discriminar nenhuma religião em prejuízo de outra, sendo uma decorrência lógica do princípio da isonomia.

De acordo com Nicola Abbagnano, o termo “Isonomia” tem a seguinte definição:

Isonomia: (gr. *iaovop.íot*; lat. Isonomia), segundo Alcméon de Cróton, é o perfeito equilíbrio das propriedades que constituem o corpo: a saúde; seu contrário é a monarquia, que é o predomínio de uma propriedade sobre a outra, o que constitui a doença (Fr. 4, Diels). Segundo Epicuro, o perfeito equilíbrio e a perfeita correspondência de todas as partes ou os elementos do todo no infinito. "Conseqüentemente, apesar de ser tão grande a multidão dos mortais, não menor é a dos imortais, e se os elementos de distribuição são inúmeros, os de conservação devem ser infinitos" (CÍCERO, De nat. deor, I, 19, 50) (Abbagnano, 1998, p. 587).

Em muitos países, como no Brasil, o princípio da isonomia é utilizado para garantir a proteção da liberdade religiosa. Isso significa que as leis e políticas relacionadas à religião devem ser aplicadas de maneira igualitária a todas as religiões, sem favorecer uma em

detrimento de outras. Além disso, a liberdade religiosa é considerada um componente essencial do princípio da igualdade, uma vez que permite que indivíduos de diferentes crenças existam pacificamente, de forma simultânea, e participem plenamente da sociedade.

Vale ressaltar que, apesar de serem direitos fundamentais, a interação entre esses dois princípios pode às vezes gerar desafios complexos. Por exemplo, quando práticas religiosas entram em conflito com leis que buscam garantir a igualdade de gênero ou a não discriminação, os sistemas jurídicos muitas vezes precisam equilibrar esses interesses de maneira justa e ponderada. Isso pode envolver análises detalhadas para determinar quando restrições à liberdade religiosa são justificadas em nome da igualdade e vice-versa.

Assim sendo, é vedado dentro da ordem constitucional vigente que qualquer das esferas de governo, nos âmbitos federal, estadual e municipal, atue de forma positiva a favor de uma entidade religiosa e não o faça de modo semelhante com todos os demais grupos religiosos, sob o risco de se criar um privilégio indesejado (Silva, 2006, p. 251). Nesse sentido, conforme ressalta José Afonso da Silva:

Estabelecer cultos está em sentido amplo: criar religiões ou seitas, ou fazer igrejas ou quaisquer 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 (Silva, 2006, p. 251).

Não o bastante, a atividade do pastor Silas Lima Malafaia no evento "Marcha para Jesus" foi paga totalmente com a verba enviada através do convênio entabulado com a capital do Estado do Rio de Janeiro, objetivando a disseminação dos ideais próprios da igreja evangélica "Assembleia de Deus Vitória em Cristo", sendo patente a subvenção à referida entidade religiosa.

Os fatos narrados representam inarredável violação aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, culminando na caracterização de improbidade administrativa nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe:

Art.37 [...] §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (Brasil, CF/88, art.37,§4º).

O princípio da legalidade, basilar no Estado Democrático de Direito, foi violado, pois a contratação entre o município do Rio de Janeiro e o COMERJ descumpra a obrigação constitucional e infralegal de realizar prévio procedimento licitatório, ante a realização de compra de bens e serviços pelo poder público. Além de promover a subvenção de evento religioso, o que é vedado no ordenamento jurídico brasileiro, exceto nos casos expressos em lei, que disponha sobre a colaboração de interesse público, a qual ainda não restou comprovada *in casu*.

Por sua vez, o princípio da moralidade se relaciona com a atuação dos agentes públicos de acordo com valores como probidade, honestidade, necessidade de agir, lealdade e boa-fé administrativa. Também pretende evitar ações que visem confundir, dificultar ou minimizar direitos do cidadão, enquanto ser humano. Assim, é hialina a violação a tal princípio no caso do financiamento público da “Marcha para Jesus”, ocorrida em 2013, no Rio de Janeiro-RJ.

Sobre o tema, Hely Lopes Meirelles aduz que “o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto” (Meirelles, 2012, p. 90).

O princípio da impessoalidade também restou violado, sendo decorrência lógica da violação ao procedimento prévio obrigatório de licitação, já que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento a todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica, ainda que não sejam, todos determinados, bastando que sejam determináveis.

Sobre os princípios da Administração Pública, na seara infraconstitucional, merece destaque o artigo 4º da anterior Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), asseverando que “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos” (Brasil, Lei 8.429/92, art. 4º).

Com o advento da novel Lei 14.230/21, ainda não sendo agente público, conforme dispõe o seu artigo 3º, as disposições da lei são aplicáveis àquele que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (Brasil, Lei n. 14.230/21, art. 3º). Pode-se perceber que pratica ato de improbidade administrativa o agente que transgredir os princípios explicitados no artigo 37, *caput*, incisos e parágrafos seguintes da Constituição de 1988

(Brasil, CF/88, art. 37), sujeitando-o às sanções previstas no art. 12 da nova Lei de Improbidade Administrativa (Brasil, Lei 14.230/21, art. 12).

Justifica-se a posição do legislador ao tipificar a violação aos princípios que regem a Administração Pública, na medida em que referidos princípios apresentam-se na condição de mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas. Dito isso, como se sabe, a improbidade, pelo que se extrai da lei, refere-se à má qualidade na administração; à prática de atos que impliquem em enriquecimento ilícito do agente ou em prejuízo ao erário, ou, ainda, em violação aos princípios que orientam a Administração Pública.

De acordo com Mario Pazzaglini Filho, "a improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, republicano e democrático), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante concessão de obséquios e privilégios ilícitos" (Pazzaglini Filho, 1998, p. 215).

Ademais, a Administração Pública é regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme explicitado acima, e tem como primazia a garantia do interesse coletivo, não podendo se desviar desta finalidade (Carvalho, 2008). Acerca do tema, merece destaque a lição de Raquel Melo Urbano de Carvalho:

Exige-se que a atuação do Estado ocorra a salvo de preferências espúrias, divorciadas dos objetivos públicos que devem inspirar a ação administrativa decorrendo da premissa segundo a qual os poderes estatais apenas são instrumentos das finalidades públicas, o que implica um mínimo de objetividade no comportamento da Administração. No exercício das competências instrumentais à satisfação das necessidades coletivas, é vedada a influência de qualquer vontade particular que não se coadune com o interesse público, porquanto inadmitida a personalização indevida do poder (Carvalho, 2008, p.173).

Sem prejuízo, conforme ensinam Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz e outros, a substancial mudança trazida pela nova lei de improbidade foi, justamente, afastar a culpa do particular, já que o benefício indireto poderia ser interpretado com esse viés. A autora prescreve que, na verdade, mesmo aquele que participa diretamente da prática do ato, não

mais pode ser responsabilizado, ao menos para fins de ato de improbidade administrativa, caso não tenha praticado o ato com dolo específico (Cruz *et al*, 2021, p.60).

E, no caso do evento intitulado “Marcha para Jesus” (Edição RJ - 2013), não foi diferente. Os organizadores agiram, em comunhão de esforços e unidade de desígnios, dolosa e voluntariamente, com a utilização de recursos públicos, de maneira indevida, conforme sobejamente analisado nesta seção.

Noutro giro, importante ressaltar que o direito à liberdade de culto e de exercício da fé não se restringe à primeira dimensão de direitos fundamentais, ou seja, concernente aos direitos a que o Estado deve limitar-se a abster-se de exercer ingerências na esfera privada dos indivíduos.

Os direitos de primeira geração/dimensão, que tem como marco as revoluções liberais do século XVIII, são os direitos de liberdade em sentido amplo, sendo os primeiros a constarem dos textos normativos constitucionais, a saber, os direitos civis e políticos (Ramos, 2019, p. 57).

A primeira dimensão é constituída por direitos a prestações preponderantemente negativas, nas quais o Estado deve proteger a esfera de autonomia do indivíduo. São denominados também “direitos de defesa”, pois protegem o indivíduo contra intervenções indevidas do Estado (dever de abstenção). Dentre eles, estão os direitos à liberdade, à vida, à igualdade perante a lei, à propriedade e à intimidade (Ramos, 2019, p. 57).

O direito à liberdade de culto e de exercício da fé são uma fração dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente. Ele se enquadra tanto na segunda dimensão de direitos, que inclui direitos sociais, econômicos e culturais, como também na terceira dimensão de direitos, que abrange direitos coletivos, tais quais o direito ao meio ambiente saudável e o direito ao desenvolvimento.

Como visto na primeira seção do estudo, a liberdade religiosa engloba não apenas o direito de praticar uma religião ou crença, mas também de mudar de religião ou de não ter religião, bem como o direito de manifestar sua religião individual ou coletivamente. Isso implica que os Estados devem não apenas se abster de interferir, mas também proteger e promover a liberdade religiosa, evitando discriminação religiosa e garantindo que os indivíduos possam praticar suas crenças livremente.

Portanto, o direito à liberdade de culto e de exercício da fé é um aspecto importante dos direitos humanos que transcende as categorias tradicionais de gerações (dimensões) de direitos fundamentais, refletindo a evolução e a complexidade das sociedades modernas.

Não satisfeitos, a fim de justificar juridicamente e descaracterizar o notório teor religioso do evento “Marcha para Jesus”, os organizadores atribuíram-lhe o aspecto “cultural”. Dessa forma, buscaram falsear uma justificativa para a realização do evento, invocando o artigo 215 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 como base legal para a contratação realizada, *in verbis*: “Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais” (Brasil, CF/88, art. 215).

Por meio da referida alternativa, os contratantes do evento "Marcha para Jesus" buscam não violar a proibição erigida pelo constituinte originário no artigo 19 da CRFB/88 muito em razão da natureza abrangente e plurissignificativa do conceito de cultura. A rigor, cabe pontuar que é de saber incontestável que a religião constitui uma parcela integrante do conceito de cultura.

De acordo com Norberto Bobbio (1998), em seu Dicionário de Política, compõem a cultura de uma certa sociedade os conhecimentos, ou, melhor, sua distribuição entre os indivíduos que a integram, relativos às instituições, à prática política, às forças políticas operantes num determinado contexto; as tendências mais ou menos difusas, como, por exemplo, a indiferença, o cinismo, a rigidez, o dogmatismo, ou, ao invés, o sentido de confiança, a adesão, a tolerância para com as forças políticas diversas da própria, etc (Bobbio, 1998, p.307).

Contudo, partindo dessa premissa, dos princípios da unidade da Constituição e da exegese que lhe dê maior efetividade, não soa razoável que o constituinte de 1988 tenha previsto os dispositivos no texto constitucional de modo que não se pudessem conciliar as normas ali existentes. Logo, ainda que o Estado tenha o dever de apoiar e incentivar a difusão das manifestações culturais, tal imperativo não constitui razão para que o mesmo subvencione qualquer entidade religiosa, seja na construção de templos, seja na promoção de festas ou eventos (Silva, 2006, p. 270).

Tal raciocínio também é aquele que melhor se coaduna com o sobreprincípio da isonomia. Permitir que o Estado concorra financeiramente para a realização de eventos religiosos em virtude de sua natureza cultural leva a concluir que sua atuação positiva teria que se direcionar para toda e qualquer manifestação religiosa existente no seio da comunidade. Ocorre que a prática e a teoria inviabilizam a máxima extraível do conceito material de isonomia.

No que tange à prática, mostra-se financeiramente inviável que o Estado custeie a realização de atos para todas as diversas doutrinas religiosas existentes no seio da sociedade brasileira. Neste sentido, a postura que mais se coaduna com o espírito da Constituição Federal de 1988, é que o Estado se abstenha de agir positivamente em benefício de uma doutrina, devendo agir positivamente apenas no que concerne à garantia de que iniciativas dos cidadãos não sejam inibidas (Silva, 2006).

Por outro lado, a “Marcha para Jesus”, edição 2013, no Rio de Janeiro-RJ, evento internacional não restrito a um segmento religioso apenas, mas comum a diversos segmentos de vertente evangélica, havendo inclusive lei federal que disciplina a sua data de comemoração (Lei 12.025/09), sancionada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o seguinte dizer no art. 1º: “Art. 1º É instituído o Dia Nacional da Marcha para Jesus, a ser comemorado, anualmente, no primeiro sábado subsequente aos 60 (sessenta) dias após o Domingo de Páscoa” (Brasil, Lei 12.025/09, art.1º).

Não há como se restringir o exercício da fé, tratando-a como um bem exposto no mercado econômico e pertencente a um único fornecedor, em virtude da incompatibilidade lógica desse raciocínio com o direito constitucional à livre manifestação religiosa.

Dessa forma, embora o uso da marca e seus sinais característicos possa ser restringido e disponibilizado pelo licenciante, o direito à realização do evento religioso não integra a sua esfera patrimonial. Pauta-se o evento tanto no direito fundamental à livre manifestação religiosa como no direito de reunião, os quais não podem ser apropriados e serem objeto de trânsito jurídico.

Portanto, caso não houvesse a proibição expressa no texto constitucional à subvenção, haveria tanto violação ao disposto na Constituição de 1988, como ao disposto na Lei 8.666/93, com nova redação dada pela Lei 14.133/21, em virtude da não realização de procedimento licitatório prévio à contratação realizada pelo Poder Público para realização de evento religioso e cultural, considerando como um “serviço”.

Noutro giro, a nova lei de improbidade administrativa, Lei 14.230/2021, não deve ser um obstáculo à liberdade religiosa, desde que haja um compromisso em harmonizar os direitos fundamentais com a responsabilidade pública. É crucial buscar um equilíbrio que permita a convivência de ambos os princípios, preservando a dignidade dos indivíduos e a integridade das instituições públicas.

À medida que a sociedade avança, a interação entre a liberdade religiosa e as mudanças legais, como a nova lei de improbidade administrativa, será um campo de debate.

Ao buscar soluções que respeitem tanto os direitos individuais quanto o interesse público, a sociedade pode promover a justiça, a ética e a harmonia entre diferentes valores e princípios.

4 CONCLUSÃO

Diante de todos os argumentos expostos e analisados no presente trabalho, é possível concluir que a relação entre liberdade religiosa e improbidade administrativa é um tema complexo, que requer análise cuidadosa e reflexão crítica. Ao longo deste artigo verificou-se como as práticas religiosas podem colidir com as responsabilidades dos agentes públicos, originando casos de improbidade administrativa, como na “Marcha para Jesus”, edição de 2013, ocorrida no Rio de Janeiro-RJ, evento que serviu de dado de realidade para a discussão.

A pesquisa bibliográfica destacou ser a liberdade religiosa um direito fundamental protegido por constituições e tratados internacionais. No entanto, essa liberdade não é absoluta e pode ser limitada em circunstâncias específicas para proteger outros valores, como a igualdade e a justiça. Quando agentes públicos usam sua posição para favorecer uma religião específica ou agir em violação aos princípios da imparcialidade e igualdade perante a lei, isso pode constituir um ato de improbidade administrativa, nos termos das Leis 8.429/92 e 14.230/21.

É crucial enfatizar que a improbidade administrativa não deve ser usada como pretexto para restringir indevidamente a liberdade religiosa. Portanto, os legisladores e juristas devem garantir que as leis e regulamentos que regem a conduta dos agentes públicos sejam claros e justos, evitando ambiguidades que possam prejudicar o exercício legítimo da liberdade religiosa.

Além disso, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei devem abordar casos de improbidade administrativa de forma justa e imparcial, considerando todas as circunstâncias pertinentes. Isso requer uma análise cuidadosa do contexto e das motivações por trás das ações do agente público, bem como a consideração das consequências para a comunidade e a sociedade em geral.

Por fim, a relação entre liberdade religiosa e improbidade administrativa exige um equilíbrio delicado entre a proteção da liberdade religiosa e a promoção da ética e da legalidade na administração pública. É fundamental que os legisladores, juristas e autoridades públicas trabalhem em conjunto para desenvolver políticas e práticas que respeitem os direitos fundamentais dos indivíduos, ao mesmo tempo em que garantam a integridade e a

responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Essa abordagem equilibrada é essencial para manter uma sociedade democrática e justa, onde a liberdade religiosa e a probidade administrativa coexistam de forma harmoniosa.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

BOBBIO, Norberto Bobbio; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 09 set. 2023a.

BRASIL. **Lei nº 8.429/92**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 09 set. 2023b.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 09 set. 2023c.

BRASIL. **Lei nº 12.025/09**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12025.htm. Acesso em: 09 set. 2023d.

BRASIL. **Lei nº 14.133/2021**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 08 set. 2023d.

BRASIL. **Lei nº 14.230/2021**. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 11 ago. 2023e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.478**, rel. min. Edson Fachin, j. 20-12-2019, DJE de 19-2-2020.

CARVALHO, Raquel de Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração**. Salvador: Juspodivm, 2008.

CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo *et al.* **Comentários à nova lei de improbidade Administrativa**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 1998.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. Medeiros, 2012.
MANTECÓN SANCHO, Joaquín. **El derecho fundamental de libertad religiosa**. Pamplona: EUNSA, 1996.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAIS, Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa. Religião e direitos fundamentais: o princípio da liberdade religiosa no estado constitucional democrático brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional (RBDC)**, São Paulo, n. 18, jul./dez. 2011.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2019.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades públicas**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.