

## INSTITUIÇÕES PARAESTATAIS NÃO LAICAS E A COLABORAÇÃO DE INTERESSE PÚBLICO:

A interpretação do art. 19, I, da CR/88 para o repasse de subvenções sociais\*

**Thalles Machado Cimini**

### Resumo

A Constituição Federal de 1988 veda expressamente a concessão de subvenções públicas a instituições religiosas no âmbito brasileiro, ressalvada a hipótese de comprovada ‘colaboração com o interesse público’. A indeterminação do termo, contudo, causa dubiedade e inconsistência em precisar quando a exceção pode ser aplicada, causando embaraços ao interesse social e, conseqüentemente, à atuação do Estado. Este trabalho tem como objetivo compreender a atuação paraestatal das organizações não laicas e suas controvérsias. Por fim, precedidos pelo estudo dos conceitos indeterminados, buscará delimitar o termo ‘colaboração de interesse público’ fundamentados em estudos doutrinários e julgados jurisprudenciais sobre o tema. Enfim, este artigo defende a ampliação das ocorrências de subvenções públicas às organizações religiosas, possível a partir da melhor compreensão da ressalva à exceção do artigo 19, inciso I, da Constituição.

**Palavras-chave:** colaboração de interesse público; terceiro setor; subvenções públicas; laicidade estatal; conceito jurídico indeterminado.

### 1. Introdução

O presente trabalho tem como cerne a discussão sobre a exceção à vedação constitucional trazida pelo art. 19, inciso I, da Constituição Federal: a possibilidade de subvenção pública a instituições paraestatais não laicas quando em atividades que colaborem com o interesse público. Levanta-se como questionamento se, à luz do inciso constitucional supracitado, é cabível a aplicação de subvenção social a entidades confessionais, tendo em vista a configuração de laicidade do Estado Brasileiro.

Como hipótese, sustenta-se a ideia de que interesse público não se trata de um conceito fechado, visto como uma cláusula de exceção para fins de concessão de subvenção a instituições paraestatais não laicas. Trata-se de um conceito indeterminado, cuja análise do caso concreto, para fins da incidência do art. 19, inc. I, da CR/88, demanda a compreensão de que a atividade prestada seja compatível com a efetivação de direitos fundamentais, não sendo matéria tipicamente estatal. Ademais, a ideia de Estado laico não compreende a proibição de manifestações religiosas, mas, ao contrário, sua tolerância, reconhecendo a contribuição de entidades confessionais na insuficiência do Estado no cumprimento de seu próprio papel.

\* Artigo desenvolvido como Trabalho de Conclusão de Curso, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Departamento de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, Campus Avançado Governador Valadares, sob a orientação do professor doutor Eder Marques de Azevedo.

Com vistas a sustentar a hipótese supracitada, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, reforçada por estudos interdisciplinares envolvendo o Direito Constitucional e o Direito Administrativo. Ademais, valemo-nos do entendimento dos Tribunais de Justiça para orientar a compreensão pragmática acerca do termo estudado, por meio de jurisprudências e julgados jurídicos interdisciplinares.

Para tanto, o artigo elaborado é dividido em três tópicos. O primeiro objetiva explicitar como o Terceiro Setor brasileiro é formado, adentrando de forma aprofundada na subdivisão das OSCs, bem como nas considerações sobre a concessão de subvenções públicas no Brasil. O segundo, por sua vez, tem como cerne compreender a enigmática laicidade estatal brasileira buscando compreender se há espaço para as organizações religiosas no Terceiro Setor, concomitando as considerações tecidas no tópico inicial ao estudo da laicidade estatal no Brasil. Por fim, no último tópico pretende-se elucidar o significado pragmático do termo “colaboração do interesse público”, utilizando-se, por fim, de posicionamentos jurisprudenciais para delimitar a utilização do conceito ante à exceção constitucional estudada.

## **2. O fomento do Terceiro setor: quem são as entidades beneficiadas por subvenções sociais no Brasil?**

Com o intuito de adentrarmos de forma esclarecida na problemática regente deste artigo, vale-nos definir o instituto da subvenção. Com base no art. 12 da Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964, “consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de entidades beneficiadas” (BRASIL, Lei n° 4.320/1964).<sup>1</sup>

Dessa forma, temos que as subvenções públicas são espécies de auxílios, monetários ou não, por parte da Administração Pública, a instituições públicas ou privadas. Embora trataremos de uma das vedações às subvenções públicas (e de sua exceção, propriamente), evidenciar a existência de previsão legal para a prática do subsídio é um passo fundamental para a construção do raciocínio.

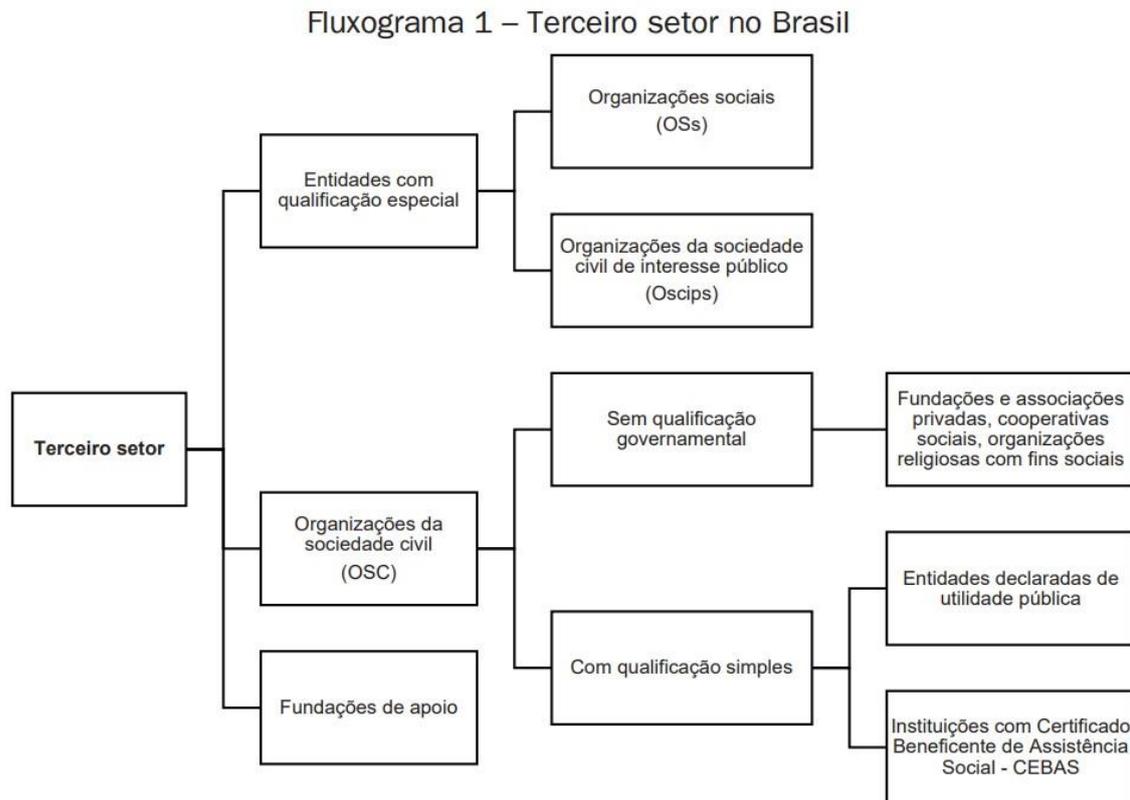
De antemão, face à incapacidade do Estado cumprir a contento o exercício de suas tarefas, sobretudo aquelas de natureza não-exclusiva (serviços de interesse social ou de utilidade pública), isso tem estimulado a sociedade civil organizada a instituir as chamadas

---

<sup>1</sup> O texto da respectiva lei subdivide as subvenções em duas categorias: as subvenções sociais (art. 12, §3º, I), que se destinam às instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, e as subvenções econômicas (art. 12, §3º, II), voltadas para entidades com fins lucrativos.

entidades do Terceiro Setor<sup>2</sup> que compõem o extenso rol das Organizações da Sociedade Civil – OSCs<sup>3</sup>. Essas, por sua vez, são subsidiadas pelo próprio Estado nos termos do artigo 16 da Lei 4.320.

É necessário compreender, a priori, que as entidades paraestatais se subdividem sumariamente em três grupos: as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), as entidades com qualificação especial e as Fundações de apoio<sup>4</sup>. Vejamos como se dá essa divisão:



**Fonte:** AZEVEDO; PEREIRA, 2021.

<sup>2</sup> Conforme explica David Horton Smith (1991), trata-se da parcela da sociedade que atua por meio de organizações sem fins lucrativos, visando à produção e distribuição de bens e serviços públicos. Tais entidades integram a paraestatalidade que, segundo nos ensina Hely Lopes de Meirelles (2020), é composta por pessoas jurídicas de direito privado, autorizadas por lei a prestar serviços públicos, com a finalidade de realizar atividades de interesse coletivo ou público, não exclusivos do Estado.

<sup>3</sup> As OSCs são um sinônimo de ONGs (terminologia já em desuso). O glossário do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) determina as OSCs como organizações que “desenvolvem ações (...) de forma contínua ou permanente, e do qual resulta um produto ou serviço que atenda aos interesses compartilhados pela Administração Pública e a OSC”. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (GLOSSÁRIO MAPA DAS OSC, 2023).

<sup>4</sup> As OSCs, conforme estabelece a Lei nº 13.019/2014, são entidades privadas sem fins lucrativos, de natureza filantrópica, que atuam na prestação de serviços à população (tais como a promoção de cultura, saúde, lazer, proteção ao meio-ambiente, etc.). As OSCs podem ainda receber qualificação especial pelo Estado, passando a “gozar de incentivos para atuarem na prestação de serviços públicos não exclusivos, mas fundamentais à sociedade” (AZEVEDO; PEREIRA, 2021. p. 190), intituladas OSs ou OSCIPs. Noutra toada, regulada pela Lei nº 8.958/1994 estão as Fundações de Apoio – que, a despeito das supracitadas, não recebe titulação de OSCs –, instituições criadas por particulares no objetivo de colaborar com o interesse público, possuindo como instrumento de parceria o convênio.

Essa atuação da sociedade civil - o Terceiro Setor - em concomitância com o poder público, visando à promoção de medidas que atendam às demandas sociais, deve ser vista para além de uma ‘complementação’ da atuação estatal<sup>5</sup>. É o caso, por exemplo, da promoção do direito social ao lazer (art. 6º da CR/88), o qual é incumbência pública o alcance para todas as parcelas sociais. Como a Administração poderá tutelar o direito ao lazer, de forma concreta, em especial em áreas mais remotas? Surgem, desta forma, as associações locais que promovem práticas desportivas de forma direcionada para comunidades específicas. Nesta hipótese, temos uma instituição privada sem fins lucrativos tomando as vezes do Estado na oferta de serviços ou atividades que, a priori, deveriam ser por ele executadas. Como contrapartida, vem a importância de a Administração Pública subvencionar tais políticas públicas, a fim de assegurar sua própria manutenção e eficiência.<sup>6</sup>

A importante atuação das organizações de Terceiro Setor dependem, indubitavelmente, de recursos – em especial quando consideramos seu caráter não lucrativo. Essa captação de recursos pode ser feita de duas maneiras: mediante subsídio público ou por iniciativa privada.

A obtenção de recursos pela via privada pode ocorrer por meio de parcerias (compreendida como troca de serviços), doações (oferta dos valores por volição, sem contrapartida) ou patrocínios (geralmente condicionada à exposição de uma marca).<sup>7</sup> Às instituições colaboradoras são fornecidos incentivos fiscais, tais como a dedução de parte do Imposto de Renda<sup>8</sup> e a Renúncia Fiscal,<sup>9</sup> como meio de fomentar o investimento em atividades paraestatais.

---

<sup>5</sup> Cabe ressaltar a existência de um grupo externo à denominação de Terceiro Setor, mas que também atua na paraestatalidade – os serviços sociais autônomos (SSAs ou “sistema S”). Regulamentados pela Lei nº 8.246/1991, os SSAs são organizações privadas sem fins lucrativos, criados a partir de confederações sindicais, que desenvolvem atividades voltadas ao atendimento de categorias trabalhistas. Dentre os exemplos de SSAs atuantes no Brasil podemos citar o Serviço Social da Indústria (SESI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social do Comércio (SESC).

<sup>6</sup> Vale enaltecer que essa atuação nas ações e políticas sociais por parte da população (por meio de organizações representativas) é prevista na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, Lei nº 8.742/1993), em seu art. 5º, II.

<sup>7</sup> A percepção de recursos da iniciativa privada é especialmente marcada pelo menor grau de burocracia e, ainda, menor necessidade de prestação de contas. Não obstante, a comprovação da não obtenção de lucros ainda se faz necessária.

<sup>8</sup> Redação dada pelo art. 13 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Posteriormente foram criadas previsões mais específicas em outras leis, a exemplo da Lei Rouanet (Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991), Lei de Incentivo ao Esporte (Lei nº 11.438, de 29 de dezembro de 2006), Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica (Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012), dentre outras.

<sup>9</sup> Também refere-se a uma forma de dedução no pagamento de impostos, podendo ser concedida na forma de isenção, redução de alíquotas, créditos tributários, dentre outras. A Renúncia Fiscal está prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), e é regulamentada por leis específicas estaduais e municipais.

Doutro modo, o patrocínio pela via pública se dá através de subvenções sociais, auxílios e contribuições.<sup>10</sup> Apesar de as organizações atuarem em demandas atribuídas primariamente ao Estado, estima-se que a grande maioria dessas subsiste exclusivamente das parcerias com o setor privado. De acordo com pesquisa feita pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), das 820 mil OSCs registradas no Brasil até 2018, apenas 22 mil receberam verbas federais, a contar de 2010 (IPEA, 2019). Essa avultada discrepância se justifica pela maior dificuldade na captação dos recursos públicos: é necessário que a instituição satisfaça às avaliações dos órgãos oficiais de fiscalização (conforme imposto pelo art. 17 da Lei n° 4.320/1964) e que o repasse de recursos cumpra o rol expresso no art. 26 da Lei Complementar n° 101/2000 (ser autorizado por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e ter previsão no orçamento ou limite de créditos adicionais).

Outrossim, toda captação financeira das Organizações do Terceiro Setor está, direta ou indiretamente, sujeita à fiscalização: cabe ao Ministério Público comprovar a inexistência de finalidade lucrativa. Ademais, havendo repasse de recursos públicos, tanto o Tribunal de Contas quanto a própria Administração fiscalizam o dinheiro utilizado das subvenções, por meio da prestação de contas exigida à organização.<sup>11</sup>

Não obstante, quando tratamos das ações paraestatais<sup>12</sup> realizadas pelas instituições privadas com subsídio da Administração, imprescinde evidenciar que essas não ocorrem de forma aleatória e irrestrita. Afinal, à Administração Pública não compete escolher, injustificadamente, qual organização subvencionar sem o apontamento de critérios racionais, sob o risco de infringir princípios fundamentais como a impessoalidade e a moralidade administrativa. É nesse aspecto que emerge o novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC (BRASIL, Lei n° 13.019/2014)<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Subvenções sociais são aquelas destinadas à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica, cultural ou educacional; os auxílios são as transferências de capital para investimentos; as contribuições são os repasses financeiros que objetivam ao atendimento de despesas de manutenção da entidade (Portal PMRC, 2023).

<sup>11</sup> Não sendo os recursos utilizados da maneira íntegra, tanto a organização (e seus representantes legais, se cabível) quanto o gestor público responsável pela autorização do repasse poderão ser responsabilizados com as sanções previstas no Capítulo V da Lei n° 13.019/2014: sanções administrativas à entidade e improbidade administrativa.

<sup>12</sup> É válido ressaltar que as parcerias com o Terceiro Setor não configuram uma hipótese de descentralização administrativa por delegação, já que nesta transfere-se a execução de um serviço ao particular mediante lucro; tampouco podem ser denominadas descentralização administrativa por outorga, uma vez que sua execução estaria condicionada à criação, pelo Estado, de entidades componentes da Administração Pública Indireta para a transferência de titularidade e execução de serviços e atividades típicas do Estado (o poder de polícia, por exemplo).

<sup>13</sup> Essa norma regulamenta as relações entre Estado e OSCs, desde as prerrogativas de cada parceria, às suas condições de execução, bem como as determinações para a escolha do órgão a ser beneficiado.

O MROSC, também conhecido como Lei das Parcerias, estabelece alguns critérios que balizam a escolha da organização com a qual a Administração firmará parceria: é necessária a comprovação de capacidade técnica, idoneidade, experiência prévia, adequação do preço ao orçamento, e outras características que podem ser exigidas durante o processo de escolha, que deverá ser iniciado pela Administração (podendo haver participação social para fomentar esta iniciativa) por meio do chamamento público. O procedimento estipulado pela Lei nº 13.019/2014 para a realização dos acordos é o termo de colaboração, no caso da organização dar prosseguimento em ações iniciadas pela Administração, e o termo de fomento, no caso das ações criadas pelas próprias organizações.<sup>14</sup>

Portanto, resta vedada a escolha arbitrária ou aleatória de determinada organização sem o devido processo que comprove a vantajosidade daquela instituição/empresa em detrimento das demais. A Lei 13.019/14 prevê a obrigatoriedade da competição (ou comprovação da impossibilidade desta) entre as organizações, por meio de processo de chamamento público, como forma de garantir a máxima vantajosidade no uso dos recursos públicos (e garantir a impessoalidade da Administração Pública).<sup>15</sup> Não obstante, há autores que defendem a admissibilidade do emprego do concurso licitatório como critério de escolha de entidade a ser beneficiada.<sup>16</sup>

A Lei 13.019/14 estabelece ainda algumas obrigações a serem cumpridas por ambas as partes da parceria firmada. A Seção VII da lei define a obrigatoriedade de um plano de trabalho

---

<sup>14</sup> Em suma, a diferença entre as formas de parceria se dá na parte que iniciou o projeto: se a ação partiu da Administração Pública, e visa a ser continuada pela entidade privada, tem-se o termo de colaboração; se a proposta é a consecução de uma ação iniciada pela organização da sociedade civil, celebra-se o termo de fomento (JUSBRASIL, 2017).

<sup>15</sup> Vale-nos fazer um paralelo entre o chamamento público descrito no MROSC, como forma de estabelecer as parcerias entre Estado e organizações, e o chamamento público para a Lei 14.133 de 2021, como modalidade de se estabelecer a contratação por credenciamento. Na Lei 14.133/2021 o credenciamento é um dos procedimentos auxiliares das licitações (art. 78, I), que consiste no processo de chamamento público de interessados em prestar serviços por meio de contratações padronizadas e paralelas, versando sobre um mesmo objeto (v.g., clínicas médicas e psicológicas junto ao DETRAN para a emissão de licença para dirigir, ou, ainda, serviços de despachantes); o credenciamento é, inclusive, uma das previsões trazidas na Seção II da mesma legislação para a configuração da inexigibilidade de licitação, hipótese em que a competição se mostre inviável (art. 74, IV). Portanto, tanto na Lei 14.133/2021 quanto na Lei 13.019/2014, a Administração se utiliza do procedimento do chamamento público com vistas a mitigar a burocracia e fornecer celeridade ao trâmite. É fato, contudo, que a simplificação dos procedimentos, em ambos os casos, não prescinde a competição entre os interessados, considerando critérios objetivos para a seleção da melhor proposta para a Administração e à sociedade como um todo.

<sup>16</sup> À luz do artigo "O repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil: a licitação concursal como limite da discricionariedade" (AZEVEDO; PEREIRA, 2021): "Em oposição está Justen Filho, que defende haver necessidade prévia de licitação para a escolha da entidade a ser contratada. Assim, o princípio da isonomia deve ser respeitado, selecionando-se a melhor proposta segundo critérios objetivos preestabelecidos. Em mesmo sentido, Bandeira de Mello entende que, salvo em situações em que o acordo possa ser firmado com todas as interessadas, deve haver licitação ou algum procedimento que assegure o princípio da igualdade" (JUSTEN FILHO, apud AZEVEDO; PEREIRA, 2021, p. 207).

acostado ao termo de colaboração/fomento que descreva o objetivo pretendido, as formas de execução e como as medidas adotadas pela organização serão capazes de alcançar as metas propostas. Ademais, é exigido à Administração a realização do retrocitado chamamento público, a indicação da existência de prévia dotação orçamentária para a execução da parceria, a aprovação do plano de trabalho apresentado, dentre outras medidas descritas no art. 35 da supracitada lei.

As organizações de Terceiro Setor são, portanto, fruto da organização da sociedade civil. Vale-nos mencionar de antemão que essas parcerias, conforme prevê o MROSC, podem ser realizadas entre Estado e organizações confessionais<sup>17</sup>, caso comprovada a dedicação destas a atividades de interesse público que não estejam voltadas exclusivamente à finalidade religiosa, conforme trataremos a partir de agora.<sup>18</sup>

### **3. A enigmática laicidade estatal brasileira: há espaço para as organizações religiosas no Terceiro Setor?**

Em suma, vimos que as subvenções públicas possuem previsão legal e podem ser compatibilizadas com o interesse público. Essa exequibilidade, entretanto, não obsta a delimitação de algumas exigências a serem seguidas pelo administrador – vejamos, a exemplo, a impossibilidade da subvenção sem o devido processo de chamamento público.<sup>19</sup> Dentre as vedações existentes destacamos aquela expressa no art. 19 da Carta Constitucional: a proibição ao Estado em subvencionar organizações religiosas, à exceção das prestações de serviços que colaborem com o interesse público.<sup>20</sup> Temos, portanto, duas questões a serem tratadas: a

---

<sup>17</sup> Art. 84-C, XII, da Lei n° 13.019/2014.

<sup>18</sup> Vejamos, a título de exemplo, a Apelação Civil Pública n° 00052314420128260533, julgada pelo TJSP em 2016, que declarou constitucional – a despeito do entendimento do Ministério Público de São Paulo – o incentivo financeiro empregado pelo Município de Santa Bárbara D’Oeste aos eventos cristãos “Festa Comunitária Cristã”, “Dia da Bíblia”, “Ruah - Sopro de Deus” e “Expo Choco Milho”. O tribunal compreendeu haver evidências claras de interesse público cultural, econômico e de entretenimento à comunidade local, não se podendo inferir, portanto, ofensa ao art. 19, I, da Constituição Federal.

<sup>19</sup> Imprescindido compreender como o processo da subvenção é instaurado: uma vez que a parceria é formalizada (mediante termo de colaboração, termo de fomento ou acordo de cooperação, onde estarão expressas as obrigações das partes, a descrição do objeto e demais cláusulas essenciais elencadas no art. 42 da MROSC), fica o Poder Público legitimado a subvencionar a organização por meio de lei específica, invariavelmente. Importa elucidar, ainda, que caso a entidade com a qual o acordo foi formado possua qualificação governamental, é ato vinculado à Administração efetuar subvenção; outrossim, faz-se ato discricionário a subvenção. De toda sorte, as ocorrências de subvenção de maneira geral devem ser regulamentadas por lei específica, conforme estabelece o art. 26 da LRF.

<sup>20</sup> Conforme nos elucida Celso Antônio Bandeira de Mello, interesse público é “interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social” (MELLO, 2015, p. 59); o administrativista o descreve ainda como uma representação coletiva dos interesses individuais, de cada partícipe da Sociedade enquanto sujeito, englobando tanto indivíduos do presente quanto do futuro. Exemplifiquemos da seguinte maneira: cada cidadão, indubitavelmente e de maneira

vedação às subvenções às entidades confessionais, e a exceção a esta regra. Começemos pela primeira.

Novamente, para conseguirmos adentrar propriamente a vedação expressa no art. 19, será preciso nos debruçarmos sobre outro conceito que permeia a Administração Pública: a laicidade estatal.

Apesar da Constituição Federal não trazer em seu texto, de forma expressa, nenhum instrumento que delimite a laicidade estatal, a Carta Constitucional traz artigos que evidenciam esta característica (arts. 5º, incisos VI, VII e VIII; art. 19, I; art. 143, §1º; art. 150, VI, alínea b; art. 210, § 1º; e art. 226, § 2º). É sabido que, em se tratando de uma nação laica, a população tem plena liberdade de escolher e professar a fé que desejarem, afinal, a laicidade estatal não pode ser lida como repúdio ou ostracismo à liberdade religiosa, compreendida, segundo Maria Cecília Pereira de Mello, como a característica do Estado que “respeita, protege e trata de forma igual todas as religiões, fés e compreensões filosóficas da vida, inclusive a não religião e as posições que negam a existência de quaisquer divindades ou seres sobrenaturais, como o ateísmo” (MELLO, 2022). Mas qual o papel do Estado nesta garantia?

À Administração Pública cabe a função de impedir embaraços à profissão de qualquer culto religioso no território nacional, tratando-se de um direito negativo, em que o Estado não prestará, propriamente, um serviço, mas atuará como garantidor da liberdade de agir dos cidadãos.<sup>21</sup>

Analisemos, na prática, como se dá a ação estatal para promover o direito à liberdade religiosa: o art. 150 da Carta Constitucional, em seu inciso VI, alínea b, estipula a vedação ao Estado de instituir impostos sobre templos de qualquer culto. Dessarte, é papel da Administração Pública não somente não proibir, mas também garantir condições para o pleno funcionamento das organizações religiosas, e (talvez seja este o ponto mais importante da norma para nós) sem qualquer distinção entre as denominações confessionais. Ou seja, o Estado não pode, sob qualquer hipótese, apresentar favoritismo em prol de alguma organização religiosa em detrimento das demais, sob o risco de ferir a impessoalidade exigida do Estado.

---

geral, possui a necessidade (logo, o interesse) de dispor de boa saúde; destarte, um hospital é uma forma de atender, coletivamente, a interesses individuais, Logo, deduz-se que a construção de hospitais se traduz no cumprimento de um interesse público.

<sup>21</sup> Conforme ensina a Teoria dos Status, de Georg Jellinek. Todos os direitos possuem um dos quatro status a seguir: status passivo (obrigações do indivíduo perante o Estado); status ativo (participação política do indivíduo); status positivo (direitos que devem ser ativamente garantidos pelo Estado, em uma obrigação de fazer); ou status negativo (cabe ao Estado tão somente o desembaraço ao pleno gozo dos direitos pelos indivíduos) (JELLINEK, 2006).

Apesar da laicidade implicar na necessidade do Estado não exibir predileção ante as diferentes organizações religiosas, a realidade pragmática do Brasil se mostra um pouco menos ‘imparcial’: há muito símbolos religiosos já estão inseridos em ambientes públicos brasileiros. Diversos exemplos podem comprovar esse contexto: pontos turísticos, como o Cristo Redentor; algumas comemorações do calendário cívico alusivas a feriados cristãos; o próprio preâmbulo da Constituição Federal, onde consta a expressão “Sob a proteção de Deus”(BRASIL, CRFB/1988).

Esse embate protagonizado pela possível incoerência do aspecto laico do Brasil, que já perdura desde o início deste século, foi reforçado com a promulgação do Programa Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2009) – que garante expressamente a laicidade do Estado brasileiro –, dando lugar especial aos defensores da remoção de símbolos religiosos dos ambientes públicos. A norma prevê o desenvolvimento de “mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União”, definição que causou insatisfação em grande parte dos católicos e evangélicos do país - que somavam quase 90% da população total à época (IBGE, 2012). A revolta foi tamanha que alguns líderes católicos se manifestaram em desfavor da nova legislação, fazendo com que o governo retroagisse e suprimisse a previsão trazida pelo decreto (PORTAL G1, 2010). Torna-se evidente, portanto, que o Estado brasileiro está, ao menos no contexto atual, intrinsecamente ligado à cultura judaico-cristã, sendo impossível desassociá-los por conta da própria população. A prática religiosa já é institucionalizada no país, muito embora isso não possa representar quaisquer formas de intolerância em relação às demais religiões por força da garantia do art. 5º, inciso VI.

Essa dicotomia entre a inexistência de previsão expressa da laicidade na Constituição e a realidade foi antecipada por Ferdinand Lassalle (2014) em seu clássico “O que é uma Constituição?”. O autor evidencia a inconsistência inevitável entre a previsão constitucional e a realidade factual, e como aquela é incapaz de alterar esta. Os indícios, no texto constitucional, que o Brasil seja um país laico garante que isso seja, de fato, a realidade? Vamos além: a partir do momento que a Constituição é escrita, a conjuntura cultural e religiosa do país passa a ser outra? É evidente que não. Por que, então, manter no corpo constitucional (ainda que de forma implícita) essa previsão que destoa do contexto real? Podemos traçar ao menos duas linhas de raciocínio capazes de responder esta pergunta.

A primeira delas remonta à Teoria da Análise Econômica do Direito (POSNER, 1986). Posner argumenta que todas as decisões judiciais, em vez de expressarem valores políticos ou morais, devem se embasar em uma análise de custo-benefício. Essa alteração no modo de pensar

as decisões públicas contribui para a otimização da eficácia das ações estatais. Em suma, é como se todas as decisões da Administração fossem tomadas com bases econômicas - inclusive quanto ao aspecto religioso. Pensemos: economicamente, é muito menos custoso ao Estado se declarar laico, desobrigando-se de todos os custos que envolvem sustentar e “gerir” uma religião assumida. Seria este o substrato econômico que justifica o posicionamento do Estado, em detrimento da religiosidade já perpetuada na cultura brasileira?

Naturalmente, declarar-se laico não isenta a Administração Pública do ônus gerado em torno das organizações religiosas. Um exemplo claro de contrapartida que recai sobre o Estado laico é a necessidade de incentivo às religiões de todo tipo – a concessão de imunidade tributária aos templos de qualquer culto (art. 156, §1º-A), por exemplo. Contudo, em termos econômicos, considerando benefício marginal *versus* custo marginal<sup>22</sup>, é consideravelmente menos oneroso arcar com estes custos em vez de adotar uma religião oficial e precisar custeá-la integralmente.

A segunda justificativa plausível para a adoção do sistema laico de Estado passa pela diversidade cultural do Brasil. É certo que as religiões de matriz judaico-cristãs são a grande maioria, mas a existência de outras denominações religiosas, em número considerável, acaba por obrigar o Estado a dar o devido suporte à população devota a outras crenças. Portanto, a determinação da laicidade estatal é uma forma de inibir a intolerância religiosa, xenofobia e outras práticas pautadas na aversão ao diferente.

Ainda que não sejam claras as razões pelas quais o texto constitucional tenha adotado o caráter de Estado laico, podemos traçar algumas de suas consequências, a começar pela mais óbvia: é vedado ao Estado patrocinar ou subvencionar qualquer culto ou manifestação religiosa em geral. Contudo, é impossível não reconhecer o papel fundamental das organizações confessionais na prestação de serviços essenciais à população.<sup>23</sup>

Sob a luz das razões retroexpostas, cabe-nos discorrer sobre a realidade fática do cenário cultural e religioso do Brasil: o contexto material destoa ou não da proposta laica da

---

<sup>22</sup> Para Posner, custo marginal é a alteração gerada, por unidade produzida, ao custo total do produto; é o valor total que se despende na produção do bem. O benefício marginal é, portanto, seu exato oposto: qual o valor a ser ganho por aquele produto. Nessa toada, para que se obtenha lucro na relação econômica, é necessário que o benefício marginal exceda o custo marginal.

<sup>23</sup> No próprio Município de Governador Valadares podemos verificar, de forma constante, a atuação das ações paraestatais exercidas por organizações confessionais - tenhamos a Lei Municipal nº 6.947, de 08 de novembro de 2018 como exemplo: trata-se da doação de um imóvel à Mitra Diocesana, pessoa jurídica responsável pela jurisdição da igreja católica neste município. Dentre as poucas cláusulas (leia-se também “artigos”) que compõem essa lei, está a obrigação: “O imóvel descrito no art. 1º desta Lei, destina-se exclusivamente, à realização de atividades de interesse social previstas dentre as finalidades institucionais da entidade beneficiada, sob pena de reversão” (art. 2º da referida lei municipal). A partir dessa análise podemos começar a compreender, factualmente, como ocorre a relação entre o Estado e as organizações religiosas para o exercício das ações paraestatais no município.

Constituição? Qual o extrato do aparente impasse pragmático e sistemático do país? Pois vejamos: entendemos que *Estado laico* não se confunde com *Estado laicista* ou ateu, haja vista neste o caráter antirreligioso, flertando intimamente com a intolerância, se fazer manifesto; o Estado laico, em contrapartida, é aquele que se abstém de professar uma religião expressa, legitimando, assim, qualquer manifestação religiosa. Conforme vimos, o Brasil, a despeito de suas inegáveis alusões às religiões judaico-cristãs quando em termos materiais (como as comemorações cívicas), exita em proporcionar ambiente de livre profissão de fé, independente da vertente. Não obstante, é impossível (e quiçá utópico), em um contexto em que mais de 80% da população se reputa evangélica ou católica (Portal G1, 2020), inexistir substrato que remeta à opinião da grande maioria. É uma das formas de atendimento ao interesse coletivo<sup>24</sup> – que não se confunde com ‘interesse de todos’<sup>25</sup> – a prestação de serviços que satisfaçam, da forma mais útil possível, às especificidades da parcela social majoritária como um todo. Recorramos novamente à elucidação de Bandeira de Mello:

Ao se pensar em interesse público, pensa-se, habitualmente, em uma categoria contraposta à de interesse privado, individual, isto é, ao interesse pessoal de cada um. Acerta-se em dizer que se constitui no interesse do todo, ou seja, do próprio conjunto social, assim como acerta-se também em sublinhar que não se confunde com a somatória dos interesses individuais, peculiares de cada um. (MELLO, 2015, p. 59).

Temos, portanto, duas realidades congruentes a serem consideradas: de um lado o Estado laico não pode, em hipótese alguma, obstruir ou comprometer a profissão de qualquer fé, independente de suas matrizes. Doutro modo, é bem verdade que cabe ao Estado suprir os interesses do máximo possível de indivíduos em suas ações – da mesma forma como o Estado não se abstém de punir um criminoso, a despeito de contrariar seu interesse particular, haja vista a majoritária parcela da população se beneficiar com o cumprimento da norma. Essas duas afirmações não são, em absoluto, contraditórias. Resta-nos concluir, portanto, que a soma das conjunturas normativa e material do Brasil são condizentes com os princípios que devem reger um Estado laico.

---

<sup>24</sup> É válido diferenciar a nuance existente entre os conceitos de “interesse coletivo” e “interesse público”: apesar de serem comumente utilizados como sinônimos, o termo “interesse público” refere-se àquelas ações que interessam a sociedade como um todo, englobando os indivíduos de maneira geral, sem qualquer tipo de estratificação; já o “interesse coletivo”, por sua vez, faz menção a uma parcela específica da sociedade, e qual o interesse daquela coletividade específica (SIMÕES, 2021). Para os fins deste trabalho, entretanto, referiremo-nos aos termos como sinônimos, não nos valendo adentrar nos pormenores que permeiam os conceitos enquanto distintos.

<sup>25</sup> Valendo-nos da teoria contratualista de Jean-Jacques Rousseau, a “vontade de todos” é a soma dos interesses particulares de uma determinada parcela social, enquanto a “vontade geral” se refere ao interesse comum, compreendido ainda como o bem-estar coletivo de todas as partes, sendo este o objeto principal das leis, de maneira geral (ROUSSEAU, 2013).

A expressiva presença das religiões de matriz judaico-cristã prepondera também nas organizações da sociedade civil. São muitas as entidades religiosas integrantes do Terceiro Setor<sup>26</sup> em atividade no Brasil (envolvendo inúmeras vertentes confessionais diferentes), que colaboram diretamente com o Estado na promoção das atividades sociais mais diversas. Vejamos alguns exemplos de atuação de organizações religiosas na prestação de serviços paraestatais no Brasil:

**Tabela – Entidades Religiosas Integrantes do Terceiro Setor no Brasil**

<b>Entidade religiosa</b>	<b>Resumo do Projeto</b>	<b>Data de Início</b>
Igreja Católica Apostólica Romana	Denominada Missão Belém, atua na cidade de São Paulo oferecendo assistência médica, odontológica, psicológica, social, etc. para crianças, jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social. (Missão Belém, 2023)	2005
Companhia de Jesus (Jesuítas)	A Fundação Fé e Alegria atua especialmente na área da educação e formação de crianças e jovens que se encontram em situação de vulnerabilidade social, auxiliando-os a ter uma inserção plena na sociedade. A Fundação é responsável, inclusive, por manter escolas para atender a população mais carente. (Fé e Alegria Brasil, 2023)	1955
Entidade Interdenominacional (abrange diversas igrejas evangélicas)	Voltada para auxiliar a população indígena de Dourados/MS, a Missão Evangélica Caiuá oferece assistência social, de saúde, educacional, cidadania e apoio espiritual àqueles que, muitas vezes, são ostracizados pela sociedade. (Missão Evangélica Caiuá, 2022)	1928
Igreja Católica Apostólica Romana	A Santa Casa de Misericórdia atua desde o século XVI na prestação de serviços de saúde e assistência social. Hoje auxilia também na cultura, educação, formação profissional e outras medidas que visam a ajudar e melhorar as condições de vida daqueles que necessitam de auxílio. (SCMP, 2016)	1543 <sup>27</sup>

**Fonte:** Autoria própria, 2023

As entidades confessionais são organizações ou instituições de base espiritual, pautadas na fé e em práticas religiosas; são organizações autônomas, criadas junto a órgão de registro

<sup>26</sup> A título de esclarecimento, não é possível conferir a instituições religiosas o caráter de qualificação por parte do Estado (conforme elucidado no fluxograma do capítulo anterior), o que implica em sua exclusão da qualidade de OSCs qualificadas especificamente pelo governo federal como OSs e Oscips, limitando-as à categoria de OSCs sem qualificação governamental. A própria Lei n° 9.790, de 23 de março de 1999 (lei que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas do direito privado como Oscips) veda, em seu art. 2°, III, que organizações religiosas recebam a qualificação de Oscip. Inobstante, não há vedação legal expressa na Lei n° 9.637 – norma que regulamenta as Organizações Sociais (OSs) – que proíba a qualificação de instituições confessionais como OSs.

<sup>27</sup> Cabe mencionar que a Santa Casa da Misericórdia é considerada uma das primeiras instituições de Terceiro Setor a prestar serviços sociais no Brasil, tendo sido fundada em Portugal no século XV e trazida ao Brasil no século seguinte. Hoje é considerada uma das principais entidades de Terceiro Setor no país, e seu pioneirismo ajudou a abrir o caminho para o desenvolvimento de outras instituições filantrópicas, não apenas de vertentes confessionais. Este fato nos ajuda a vislumbrar, de forma prática, a indubitável importância da atuação das organizações religiosas no trabalho paraestatal (SCMP, 2016)

competente pela manifestação de vontade de seus membros, e devem se ater ao seu objetivo registrado. Podem assumir forma de Associação Religiosa, Fundação Religiosa ou Organização Religiosa de Direito Canônico, segundo prevê o Código Civil brasileiro.

Insta salientar que, em se tratando de Organização Religiosa enquanto igreja (estritamente), é vedada qualquer finalidade que exceda ações de disseminação do credo; contudo, quando registrada como associação ou fundação, sua atuação não se restringe às práticas religiosas (como cultos e demais celebrações): torna-se possível, conforme exemplificado na Tabela acima exposta, sua atuação em serviços assistenciais, o que justifica sua previsão na MROSC como organizações da sociedade civil.<sup>28</sup> Dessarte, compreende-se que não é a igreja que compõe o Terceiro Setor, mas a instituição religiosa.

Como vimos, são muitas as formas de atuação das instituições confessionais enquanto partícipes do Terceiro Setor no Brasil. Sua função auxiliar ao Estado na saúde, educação e assistência social são indiscutíveis, e diminuem o impraticável excesso de demandas concernentes à Administração no que se refere ao cumprimento de interesses sociais básicos. É indubitável, ainda, que as parcerias entre Estado e associações/fundações religiosas possuem previsão legal, desde que o interesse coletivo esteja sendo atendido. Contudo, o trabalho paraestatal exercido pelas organizações de cunho religioso comumente são conjugadas à promulgação da fé daquele grupo. Há de se perguntar, portanto: será necessário dissociar integralmente a prestação do serviço do credo professado pelos membros da instituição? Seria este um impeditivo para a atuação dessas instituições na saúde, educação e assistência social?

Vejamos: são muitas as escolas fundadas por instituições religiosas de matriz judaico-cristã que, em concomitância com a educação usual, dedicam-se a utilizar e ensinar valores cristãos aos alunos. Tenhamos o Colégio Presbiteriano de Governador Valadares como exemplo.

Criado em 1944, o Colégio Presbiteriano de Governador Valadares atua na oferta de ensino com a missão de “Desenvolver ensino de qualidade dentro dos valores éticos, morais e espirituais, sendo diferencial na sociedade” (Portal PRESBI, 2023). Como a legislação e os parâmetros laicos do Estado devem compreender esta aparente zona cinzenta que engloba a prestação de um serviço educacional, ao mesmo tempo em que evidentemente se utiliza de suas doutrinas confessionais na formação dos alunos? Vamos além: seria possível considerar o ensino de valores doutrinários como interesse público?

---

<sup>28</sup> Haja vista a possível ambiguidade a que se sujeitam os termos, sempre que tratarmos de instituições confessionais enquanto componentes do Terceiro Setor neste trabalho, compreenda-se como associações ou fundações religiosas, nunca como organizações no sentido estrito de ‘igreja’.

Novamente, para responder a esta pergunta, devemos considerar o conceito de ‘interesse público’ em contraponto ao ideal de ‘interesse de todos’. Consideremos: é evidente haver, na cidade de Governador Valadares, pais que consideram o ensino de valores cristãos como benéficos na formação de seus filhos – prova inegável é o fato de o colégio subsistir há quase 80 anos. Para essa parcela de pais a existência de um colégio que concomite tais valores à educação cumpre sobremaneira o seu interesse, mais do que uma escola isenta desses princípios (caso não fosse, por que não matricular o filho em qualquer outra escola?). Logo a conclusão acertada não pode ser outra: decerto o ensinamento de doutrinas religiosas pode ser considerado um ato de interesse público, uma vez que a demanda corresponda a uma parcela considerável da população.

Para conjugarmos o debate em tela à vedação exposta no art. 19, I, da CRFB, utilizemos o exemplo de uma associação cristã subsidiada por verba pública: a APAC. Criada em 1972, em São Paulo, a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) é uma entidade sem fins lucrativos que visa à promoção da recuperação do preso, possuindo método próprio de ação. O Método APAC consiste em 12 elementos: Participação da Comunidade, Recuperando Ajudando Recuperando, Trabalho, Espiritualidade, Assistência Jurídica, Assistência à Saúde, Valorização Humana, Família, O Voluntário e o Curso para sua Formação, Centro de Reintegração Social, Mérito, Jornada de Libertação com Cristo (Portal FBAC, 2023).

Novamente, indubitável é a atuação da APAC como organização do Terceiro Setor, bem como é inegável que sua metodologia de recuperação se utiliza de valores doutrinários cristãos. Não obstante, a associação não apenas se mostra atuante em seu trabalho social, mas também recebe subsídio público para tal. Valendo-nos do silogismo anterior, prescinde-nos explicar o porquê da atuação da APAC ser considerada de interesse público (há o método de trabalho, há também a demanda para este método; logo, o método é de interesse público). Contudo, como explicar a realização de subsídio público a essa associação, que evidentemente se utiliza diretamente de preceitos religiosos? Por que não subsidiar alguma associação que cumpra trabalho semelhante, sem a disseminação dos valores cristãos?

A resposta, além da existência dessa demanda específica (da recuperação pautada em valores cristãos), está na segunda pergunta: a problemática reside na inexistência de uma vasta gama de associações dispostas a trabalharem com a ressocialização de presos.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Em detrimento do que acontece com os orfanatos, por exemplo. A justificativa mais plausível que nos parece responder ao porquê de não existirem muitas associações focadas no auxílio da pessoa presa está no infeliz fato de que, em geral, não são muitas as pessoas dispostas a ajudar e trabalhar com essa parcela populacional.

Resta evidenciada, reiteradamente, a consonância do interesse público com o trabalho das associações e fundações de matriz religiosa componentes do Terceiro Setor – e não apenas sua oferta de educação, saúde ou assistência social, mas ainda a utilização de valores doutrinários para tal.

Entretanto, persiste-nos a necessidade de compreender, de forma aprofundada, o significado pragmático de ‘colaboração de interesse público’, para que esclareçamos como fazer uso da exceção prevista à vedação das subvenções públicas às organizações religiosas, expressa no art. 19 da CF/88. É sobre este ponto que nos debruçaremos a partir de agora.

#### **4. As instituições paraestatais não laicas e sua ‘colaboração de interesse público’ e a delimitação do termo**

A leitura do primeiro inciso do art. 19 de nossa Constituição Federal nos confere não apenas um único desafio; afinal, para além de nos dar uma diretriz quanto às limitações de um Estado implicitamente laico, o legislador nos presenteou com a imprecisão do termo “colaboração do interesse público”, que dá vez à exceção expressa no inciso. “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...] estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los [...] ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público” (CRFB, 1988).

Melhor nos elucida sobre as polêmicas dos termos legais indeterminados o autor Leonel Ohlweiler (2000) em seu livro “Direito Administrativo Em Perspectiva: Os Termos Indeterminados à Luz Da Hermenêutica”. O administrativista discorre, ainda no primeiro capítulo do livro, sobre a incidência ou não da discricionariedade<sup>30</sup> do Administrador para “decidir” sobre o significado de um termo legal, quando constatado seu caráter plurissignificativo;

---

<sup>30</sup> Atos discricionários referem-se às especificidades nas quais a Lei é incapaz de adentrar, cabendo ao Administrador deliberar, subordinado a todas as delimitações legais consideráveis ao caso concreto. Nas palavras de Bandeira de Mello, “não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto” (MELLO, 2015, p. 401). O ato discricionário, acrescentamos, se fundamenta na volição do Administrador, diferenciando-se do exercício de cognição (interpretação) exigido ante aos termos indeterminados. Doutro modo, os conceitos jurídicos determinados possuem significado claro e majoritariamente técnico, prescindindo de interpretação, cabendo-lhes apenas a aplicação.

O Administrador Público, ao aplicar tal espécie de termo, apenas deve levar em consideração o seu sentido legal, decidindo pela sua verificação ou não. Para Bühler o sujeito “A” é idôneo ou não é, não possuindo o ente administrativo liberdade de agir, sendo imperioso que como critério interpretativo fulcre a sua atividade na “opinião média da sociedade”. [...] Havendo uma submissão aos ditames da lei, a aplicação de termos indeterminados envolver, tão somente, a execução do comando legal, não se podendo falar em um poder discricionário a priori do agente público. (OHLWEILER, 2000, p. 23).

Na mesma toada aduz o professor Antônio Francisco de Sousa:

Assim, para se poder saber se um conceito indeterminado atribui ou não livre discricionariedade à autoridade administrativa, deve ser sempre averiguada a vontade do legislador. Mas, só o tribunal administrativo é competente para decidir se a discricionariedade atribuída pelos preceitos legais se destina ao juiz ou à autoridade administrativa. O importante é que os conceitos legais indeterminados não são conceitos discricionários. (SOUSA, 1994, p. 39).

Verifica-se, dessarte, que as doutrinas parecem coadunar na compreensão de que a imprecisão dos termos legais não legitimam a bel interpretação por parte do administrador, impossibilitando sua utilização como subterfúgio velado como discricionariedade para a promoção de seu interesse próprio.

Se a interpretação discricionária de termos legais ambíguos não se mostra solução pertinente, podemos citar apenas dois outros remédios, sendo o primeiro o auxílio doutrinário: para Alice Borges, interesse público é “um somatório de interesses individuais coincidentes em torno de um bem da vida que lhes significa um valor, proveito ou utilidade de ordem moral ou material, que cada pessoa deseja adquirir, conservar ou manter em sua própria esfera de valores” (BORGES, 1996, p. 114). Contudo, até mesmo na esfera doutrinária não há consenso sobre a existência de uma definição do termo: “um conceito quase mítico, cujo valor se assenta justamente na indefinição de seu sentido e que, por ser facilmente manipulável por demagogos, populistas e tiranos da vida pública, acaba sendo analiticamente pobre” (FARIA, 1992, p. 173). Há quem argumente, ainda, que o termo não carece de definição, pois apesar de não poder ser precisado, já faz parte do entendimento geral das pessoas, um “lugar-comum” (FERRAZ JÚNIOR, 1995).

Ora, não sendo as doutrinas campo pacífico sobre a existência ou não de definição do termo, resta-nos recorrer às jurisprudências como forma de delimitar a utilização do conceito de forma pragmática. Para tanto, valeremo-nos não somente dos casos em que as subvenções atenderam ao dito “interesse coletivo”, mas também aquelas julgadas inconstitucionais por ferirem a laicidade e a impessoalidade estatais (propriamente por fugirem à compreensão do conceito).

O Tribunal de Justiça de Goiás, na Apelação Cível nº 5502601.46.2018.8.09.0043, julgou, em 2021, matéria referente à doação de área pública do município de Firminópolis ao Instituto Videira de Firminópolis, seguimento da Igreja Videira de Firminópolis (GOIÁS, TJGO, julgado em: 25 de jan. de 2021). Sancionada a Lei Municipal nº 1.538/18, que efetivou a doação em questão, o Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação para declarar nula a legislação, por violação dos arts. 66, da Constituição do Estado de Goiás, que replica o conteúdo do art. 19, I, da Constituição Federal. Em suma, o MPGO argumentou que a lei teria visado tão somente o interesse da igreja, donatária do imóvel, e de seus seguidores. A doação de bens públicos, entretanto, só seria permitida em casos de relevante interesse coletivo ou para fins assistenciais. O entendimento do Tribunal responsável pelo caso foi favorável ao pleito do MPGO, haja vista a Lei Municipal nº 1.538/18 favoreceu “[...] unicamente uma entidade privada de determinado grupo religioso [...], em total detrimento do interesse social e do patrimônio público, bem como, em afronta aos princípios da laicidade e da isonomia”. Ou seja: o mérito julgado no caso não foi a doação em si, mas sim a finalidade atribuída ao bem doado. Ponderemos, contudo, na seguinte hipótese: pensemos que o mesmo imóvel fora doado para o mesmo grupo religioso, no mesmo município, mas para a construção de um orfanato; ali teríamos evidente a utilização do bem (e, por conseguinte, da subvenção) para alcançar o interesse da coletividade, em concomitância com o cumprimento de uma das funções do Estado.

De modo parecido ao julgado anterior, o mesmo desfecho podemos verificar no Embargo de Declaração na Apelação Cível nº 34096-46.2004.8.09.0011, ocorrido em Aparecida de Goiânia: a doação de um imóvel por parte do poder público municipal que, por não atender ao interesse público, foi declarada inconstitucional por ferir a laicidade e a impessoalidade devidas pelo Poder Público (GOIÁS, TJGO, julgado em: 20 de maio de 2014).

De modo adverso, analisemos um julgado favorável à doação de um imóvel pertencente ao poder público de Manaus à Arquidiocese<sup>31</sup> da mesma cidade: Em 1991, foram sancionados a Lei Municipal nº 76, de 08 de julho de 1991, e o Decreto Municipal nº 707, de 17 de julho de 1991, que autorizavam e regulamentavam a doação de um imóvel à Arquidiocese de Manaus, fato que levou o Ministério Público do Estado do Amazonas a interpor recurso, com vistas a tornar nulos de efeito tais normas - e, por conseguinte, a doação (AMAZONAS, TJAM, julgado em: 03 de set. de 2017). Entretanto, a despeito dos julgados supraexpostos, o terreno doado à organização religiosa em teor estaria em cumprimento - conforme votou o desembargador responsável pelo caso - de função social, sendo comumente usado na prestação de serviços

---

<sup>31</sup> Pessoa jurídica responsável pela Igreja Católica Apostólica Romana em diferentes regiões; no caso em tela, refere-se às igrejas de denominação católica do município de Manaus.

sociais aos moradores da região.<sup>32</sup> Conforme o entendimento do TJ-AM, como nos mostra o relatório do julgado, a vedação constitucional que proíbe entes públicos de subvencionar cultos ou igrejas encontra exceção no mesmo inciso (art. 19, I): os casos de colaboração ao interesse público.

Podemos verificar neste caso, portanto, a doação de um bem público a uma instituição paraestatais não laica com a finalidade de atender ao interesse coletivo, agindo além de seus objetivos confessionais e auxiliando diretamente o Estado na prestação de serviços à comunidade. Temos a concretização da exceção prevista pelo inciso I do art. 19 da Carta Magna: um exemplo de subvenção pública a organização religiosa que em nada destoa dos preceitos constitucionais da laicidade, impessoalidade e eficiência.

A mesma argumentação podemos extrair da ação direta de inconstitucionalidade nº 10000170735229000 MG, em que o Poder Executivo do município de Araxá sancionou lei autorizando o uso de imóvel pertencente ao município a entidade privada, sem observância dos devidos critérios legais, tão somente para atender a interesses pessoais – conforme descreveu o procurador-geral de justiça do Estado de Minas Gerais, quem ajuizou a ação (MINAS GERAIS, TJMG, julgado em: 17 de set. de 2018). O entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, entretanto, entendeu como constitucional a legislação, haja vista a normativa prever o uso do imóvel doado exclusivamente para abrigar famílias em condição de miséria – em concordância, indubitavelmente, com o interesse coletivo e as obrigações estatais.

## **5. Considerações finais**

No intento de compreender qual o significado do conceito “colaboração do interesse público”, ressalva à vedação constitucional às subvenções públicas a instituições paraestatais não laicas, utilizamo-nos do entendimento jurídico majoritário quanto à possibilidade ou não da formação de tais acordos sob os ditames da Constituição. Apesar da vasta incongruência que paira sobre a exceção à vedação trazida no inciso estudado – somada às plurais ações civis públicas que parecem evidenciar a compreensão de múltiplos Ministérios Públicos brasileiros –, parece-nos pacífico aduzir a compreensão dos foros brasileiros sobre o tema: fazem parte do interesse público todas as ações que apresentam utilidade e benefício diretos a uma parcela da sociedade, quando este interesse é consoante aos deveres do Estado.

---

<sup>32</sup> Não foi especificado nos autos quais as ações praticadas.

Desta forma, aduz-se que quaisquer subvenções públicas a entidades privadas – ainda que de cunho religioso – que visarem à prestação de serviços à comunidade (sejam de assistência social, saúde, cultura, educação, etc.) estarão agindo em conformidade com o interesse público – e, por consequência, adequam-se à exceção trazida pelo artigo 19, inciso I, da Constituição Federal –, restando, portanto, constitucionais. Portanto, a hipótese do trabalho foi confirmada em seu decorrer, restando evidenciada a possibilidade de a Administração subvencionar instituições paraestatais não laicas sem que haja ofensa à laicidade estatal, desde que a atuação da organização coadune diretamente com o interesse público.

É mister que se evidencie, para tanto, quais serão as ações tomadas pela instituição e como elas atenderão ao interesse da coletividade, para afastar a incorrência na vedação constitucional em análise. Como vimos, faz-se indispensável que a atividade esteja expressa não apenas no estatuto social da instituição subvencionada, mas também no termo de colaboração/fomento realizado entre a Administração e a organização. Uma vez atendidas essas obrigações não há que se falar em lesão à laicidade estatal, sendo constitucionalmente possível a subvenção pública a instituições paraestatais não laicas.

## 6. Referências

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas. Apelação Cível nº 0207775-77.2012.8.04.0001. Relator: Wellington José de Araújo. **Ação civil pública de nulidade de doação de terreno público a entidade religiosa com finalidades sociais**. Julgado em: 03 de setembro de 2017. Data de publicação indisponível. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-am/525632687/inteiro-teor-525632697?s=paid>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

AZEVEDO, Eder Marques de; PEREIRA, Ludmila Aniceto de Souza e França Gomes. **O repasse de recursos públicos para as organizações da sociedade civil: a licitação concursal como limite da discricionariedade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2022.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Interesse público: um conceito a determinar**. Revista de Direito Administrativo, nº 205. Rio de Janeiro: FGV, 1996, p. 114.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). MELLO, Janine; PEREIRA, Ana Camila Ribeiro; ANDRADE, Pedro Gomes. **Final, o que os dados mostram sobre a atuação das ONGs? Análise de transferências federais e projetos executados pelas Organizações da Sociedade Civil no Brasil**. Texto para discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9331/1/TD\\_2483.PDF](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9331/1/TD_2483.PDF)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF). **Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 de maio de

2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei N° 4.320, de 17 de março de 1964. **Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm#:~:text=LEI%20No%204.320%2C%20DE%2017%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%201964&text=Estatui%20Normas%20Gerais%20de%20Direito,Munic%C3%ADpios%20e%20do%20Distrito%20Federal)>. Acesso em: 27 de abril de 2023.

BRASIL. Lei n° 8.958, de 20 de dezembro de 1994. **Dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958.htm#:~:text=LEI%20No%208.958%2C%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20rela%C3%A7%C3%B5es%20entre,apoio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958.htm#:~:text=LEI%20No%208.958%2C%20DE%2020%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201994.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20rela%C3%A7%C3%B5es%20entre,apoio%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.)>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei n° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Institui o Código Civil.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei n° 11.438, de 29 de dezembro de 2006. **Estabelece incentivos fiscais para fomentar as atividades de caráter desportivo e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2006/lei/111438.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/111438.htm)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei n° 12.715, de 17 de setembro de 2012. **Dispõe sobre a alteração da legislação tributária federal relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente na importação e no comércio de veículos automotores.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 set. 2012. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/lei/112715.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112715.htm)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei n° 13.019, de 31 de julho de 2014. **Dispõe sobre o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1° ago. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm)>. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/lei/114133.htm)>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991. **Dispõe sobre a situação do estrangeiro no Brasil, regulamenta a sua entrada e estada, cria o Conselho Nacional de Imigração**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 out. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8246.htm)>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991. **Institui o Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 dez. 1991. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18313cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18313cons.htm)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 03 maio. 2023.

SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE PASSOS (SCMP). **A história das Santas Casas**. Disponível em: <<http://www.scmp.org.br/materia/61/a-historia-das-santas#:~:text=A%20institui%C3%A7%C3%A3o%20remonta%20%C3%A0%20funda%C3%A7%C3%A3o,Leonor%2C%20de%20quem%20era%20confessor>>. Acesso em: 14 maio. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. **Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, bem como da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 dez. 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19249.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19249.htm)>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. **Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SEDH, 2009.

ChildFund Brasil. **Benefícios para empresas que fazem doações**. Disponível em: <<https://www.childfundbrasil.org.br/blog/beneficios-para-empresas-que-fazem-doacoes/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

**Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2023.

FARIA, José Eduardo. **Antinomias jurídicas e gestão econômica**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 25, Abril, 1992, p. 173.

FÉ E ALEGRIA BRASIL. **Fé e Alegria Brasil**. Disponível em: <https://www.fealegria.org.br/>. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Interesse público**. Revista do Ministério Público do Trabalho da 2ª Região. São Paulo, v. 1, n. 10, 1995.

G1. **País tem menor nível de adeptos do catolicismo desde 1872, diz estudo**. [online]. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/08/pais-tem-menor-nivel-de-adeptos-do-catolicismo-desde-1872-diz-estudo.html>>. Acesso em: 03 abr. 2023.

GABARDO, Emerson; REZENDE, Maurício Corrêa de Moura. **O conceito de interesse público no direito administrativo brasileiro**. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 1, n. 115, p. 267-318, jul./dez. 2017.

GIUMBELLI, Emerson. **Crucifixos em recintos estatais e monumento do Cristo Redentor: distintas relações entre símbolos religiosos e espaços públicos**. In: OLIVEIRA, Pedro A. Ribeiro de; GOMES, Esther M. (Orgs.). **Símbolos Religiosos em Controvérsias**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013. p. 159-176.

GOIÁS, Tribunal de Justiça de Goiás. Embargo de Declaração na Apelação Cível nº 34096-46.2004.8.09.0011. Relator: Desembargador Itamar de Lima. **Desafetação e doação de bens de uso comum do povo para construção de igreja evangélica**. Julgado em: 20 de maio de 2014. Publicado em: 15 de abr. de 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/936796417/inteiro-teor-936796425>>. Acesso em: 25 de maio de 2023.

GOVERNADOR VALADARES. Lei Municipal nº 6.947, de 08 de novembro de 2018. **Dispõe sobre doação de área e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.valadares.mg.gov.br/detalhe-da-legislacao/info/lei-ordinaria-6947-2018/8338>>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

IBGE. **Censo 2010: número de católicos cai e aumenta o de evangélicos, espíritas e sem religião**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14244-asi-censo-2010-numero-de-catolicos-cai-e-aumenta-o-de-evangelicos-espíritas-e-sem-religiao#:~:text=Os%20evang%C3%A9licos%20foram%20o%20segmento,para%2042%2C3%20milh%C3%B5es>>. Acesso em: 16 de jun. de 2023.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Glossário Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. Disponível em: <https://mapaosc.ipea.gov.br/glossario>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

JELLINEK, Georg. **Teoria dos Status**. Tradução de Almir de Oliveira Junior. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2006.

JUSBASIL. **Você sabe a diferença entre Termo de Colaboração, Termo de Fomento e Acordo de Cooperação? Estes termos podem ser cobrados em concursos públicos**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/voce-sabe-a-diferenca-entre-termo-de-colaboracao-termo-de-fomento-e-acordo-de-cooperacao-estes-terminos-podem-ser-cobrados-em-concursos-publicos/480276291#:~:text=Termo%20de%20colabora%C3%A7%C3%A3o%20formaliza%20parceria,envolvendo%20transfer%C3%Aancia%20de%20recursos%20financeiros>>. Acesso em: 14 maio. 2023.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Tradução de Walter Stöner. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MELLO, Maria Cecília Pereira de. **Entenda o que é Estado laico e seu papel na Constituição**. Jota, 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/justica/entenda-o-que-e-estado-laico-e-seu-papel-na-constituicao-16022022>>. Acesso em: 01 de jul. de 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Ação direta de inconstitucionalidade nº 10000170735229000. Relator: Wanderley Paiva. **Concessão de direito real de uso**. Julgado em: 17 de set. de 2018. Publicado em: 19 de set. de 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/916345795/inteiro-teor-916345857>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

MISSÃO BELÉM. **Missão Belém**. Disponível em: <https://www.missaobelem.org/>. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

MISSÃO CAIUÁ. **Missão Caiuá**. Disponível em: <https://missaocaiua.org.br/>. Acesso em: 10 de jun. de 2023.

Ohlweiler, L. **Direito Administrativo Em Perspectiva: Os Termos Indeterminados à Luz Da Hermenêutica**. 1ª Edição. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado Editora, 2000, p. 23.

Portal Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC). **Método APAC**. Disponível em: <<https://fbac.org.br/metodo-apac/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

Portal G1. **50% dos brasileiros são católicos, 31%, evangélicos e 10% não têm religião, diz Datafolha**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/13/50percent-dos-brasileiros-sao-catolicos-31percent-evangelicos-e-10percent-nao-tem-religiao-diz-datafolha.ghtml>>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

Portal G1. **Presidente altera trechos polêmicos do Plano de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2010/05/presidente-altera-trechos-polemicos-do-plano-de-direitos-humanos.html>>. Acesso em: 14 maio. 2023.

Portal Prefeitura do Município de Rio dos Cedros (PMRC). **Subvenções sociais, contribuições e auxílios**. Disponível em: <<https://riodoscedros.sc.gov.br/galeria/pagina-42412/#:~:text=Subven%C3%A7%C3%A3o%20Social%20C3%A9%20aquela%20destinada,a%20atender%20despesas%20de%20manuten%C3%A7%C3%A3o.>>. Acesso em: 01 de jul. de 2023.

Portal PRESBI. **Missão, Visão, Valores e Propósito.** Disponível em: <<https://presbi.com.br/quem-somos-missao-visao-valores-proposito/>>. Acesso em: 11 de jun. de 2023.

Posner, Richard A. (1986). **The Economic Analysis of Law.** 4th ed. Boston: Little, Brown and Company.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social.** 1ª Edição. São Paulo: Editora Martin Claret, 2013.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação Civil Pública nº 00052314420128260533. Relator: Oswaldo Luiz Palu. **Pretensão do autor de proibir o Município de Santa Bárbara D'Oeste de empregar dinheiro, bens ou servidores públicos na realização de qualquer edição dos eventos denominados "Festa Comunitária Cristã", "Dia da Bíblia", "Ruah – Sopro de Deus" e "Expo Choco Milho".** Julgado em: 31 de ago. de 2016. Publicado em: 01 de setembro de 2016. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/380382883/inteiro-teor-380382915>>. Acesso em: 10 de jun. de 2023

SIMÕES, Ana Cláudia. **Iniciando no Terceiro Setor – Interesse público e Interesse coletivo: conceitos e captação de recursos.** Redação Folha Vitória, 09 de nov. de 2021. Disponível em: <<https://www.folhavoria.com.br/geral/blogs/livrepensar/2021/11/iniciando-no-terceiro-setor-interesse-publico-e-interesse-coletivo-conceitos-e-captacao-de-recursos/>>. Acesso em: 15 de jun. de 2023.

SMITH, David Horton. **Four Sectors or Five?.** Retaining the Member-Benefit Sector. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly. V. 20 N. 2, Summer 1991.  
SOUSA, António Francisco de. **“Conceitos indeterminados” no direito administrativo.** Coimbra: Livraria Alamedina, 1994, p. 39.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Recurso Extraordinário nº 630790.** Recorrente: Município de São Paulo. Recorridos: Associação Brasileira de Agências de Publicidade e Associação Paulista das Agências de Propaganda. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgado em: 12 nov. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4520726>>. Acesso em: 14 maio. 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE GOIÁS. Apelação cível nº 5502601.46.2018.8.09.0043. Relator: Desembargador Alan Sebastião de Sena Conceição. **Doação de área pública municipal para construção de templo religioso.** Decisão de 25 de janeiro de 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-go/1200154729/inteiro-teor-1200154730>>. Acesso em: 25 de maio de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Ação direta de inconstitucionalidade nº 10000170735229000. Relator: Wanderley Paiva. **Concessão de direito real de uso.** Decisão de 17 de setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-mg/916345795/inteiro-teor-916345857>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO AMAZONAS. Apelação Cível nº 0207775-77.2012.8.04.0001. Relator: **Wellington José de Araújo.** **Ação civil pública de nulidade de doação de terreno**

**público a entidade religiosa com finalidades sociais.** Decisão de 03 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-am/525632687/inteiro-teor-525632697?s=paid>>. Acesso em: 27 de maio de 2023.