

## **P A R E C E R**

Nº 2142/2021<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa parlamentar. Instituição do Dia Municipal do Fórum de Liberdade Religiosa e Cidadania no Município. Laicidade Estatal. Comentários.

### **CONSULTA:**

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 31/2021, de autoria parlamentar, que "Institui o Dia Municipal do Fórum de Liberdade Religiosa e Cidadania no Município".

### **RESPOSTA:**

De antemão é necessário observar que a instituição de datas comemorativas é atribuição típica da competência legislativa municipal e, via de regra, tal atribuição se materializa com a inclusão de data comemorativa em calendário oficial da cidade, mediante designação do dia ou semana via projeto de lei, o qual possui iniciativa concorrente.

Apesar disso, é vital entender que para tal o projeto de lei não poderá implicar em imposição de ônus ou custos ao Poder Executivo, sob pena de violação ao princípio constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal.

Dessa forma, a "semana de conscientização", o "dia de combate" ou mesmo o "mês de prevenção" que seja voltado para a prática de ação social, se transformará em atos típicos de gestão administrativa, pois envolve etapas como: planejamento, direção, organização, e execução de

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

atos governamentais. Isso acaba por distanciar a generalidade e abstração que devem ser revestidos os atos do Poder Legislativo. O que significa criação de Programa de Governo, e é vedado por Lei de iniciativa parlamentar.

Segundo a doutrina, essa invasão de atos do Poder Executivo pelo Poder Legislativo pode ser explicada pelo princípio constitucional da reserva de administração. Nesse sentido o Acórdão do Supremo Tribunal Federal explica:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Ademais, cumpre deixar consignado que o artigo 19 da Constituição Federal veda expressamente à União, Estados e Municípios 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. Instituiu-se um Estado laico, isto é, com a segregação das noções de Estado e Igreja. Corroborando a presente assertiva transcrevemos o teor do dispositivo mencionado:

"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".

Por outro lado, no rol dos direitos fundamentais, a Constituição assegura aos cidadãos a liberdade religiosa, a liberdade de crença e de culto, além da igualdade, independentemente de suas convicções religiosas. Nesse diapasão, colacionamos o art. 5º, inciso IV da Constituição:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias".

Importante, observar, ainda, que a laicidade se apresenta em duas vertentes, complementares e importantes: de um lado, o Estado não pode se imiscuir em temas religiosos, ou seja, não pode embaraçar, na dicção constitucional, o funcionamento de igrejas e cultos religiosos ou mesmo manifestação de fé ou crença dos cidadãos, o que significa salvaguarda eficaz para a prática das diversas confissões religiosas; de outra feita, todavia, a laicidade protege o Estado, como entidade neutra nesta área, da influência religiosa, não podendo qualquer doutrina ou crença religiosa, ainda que encampada pela maioria, ingerir-se no âmbito do Estado, da política e da *res pública*.

Assim, o Estado laico salvaguarda a liberdade religiosa de

qualquer cidadão ou entidade, em igualdade de condições, e não permite a influência religiosa na coisa pública. De tal sorte, a laicidade estatal não significa que o Estado seja partidário da não crença (ateísmo e assemelhados), pois, com base no princípio da liberdade religiosa, esta deve ser posta ao lado das demais religiões, não podendo junto com qualquer uma delas ser também considerada oficial.

Analisando a propositura apresentada nota-se que no artigo 1º somente é instituído e incluído no calendário oficial de eventos o Dia Municipal para Discussão da Liberdade Religiosa e Cidadania.

O art. 2º, e seu § 1º, por sua vez, estabelece competir à Câmara Municipal a realização e organização de sessão solene, juntamente com determinada associação. Neste particular, temos como ilegal projeto de lei que "obrigue" determinada associação, ou seja, ente privado, a ser parceira do Ente Público, ainda que isso tenha sido alinhavado internamente entre ambas as instituições.

Por óbvio, isso não impede que ao tempo de realizar e organizar a sessão solene, a Câmara Municipal atue conjuntamente com essa ou qualquer outra associação que entenda pertinente.

Em suma, a princípio não há óbice que impeça o regular prosseguimento da propositura, **desde que suprimido o § 1º, do art. 2º.**

É o parecer, s.m.j.

Rafael Pereira de Sousa  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 21 de junho de 2021.