**PARECER JURÍDICO Nº 161/2021**

1. **RELATÓRIO**

O Vereador Juliano Ferreira apresentou o Projeto de Lei nº 080/2021 à Câmara Municipal, objetivando instituir, no Município de Guaíba, o Dia da Igreja do Evangelho Quadrangular, a ser comemorado, anualmente, em 15 de novembro. A proposta foi encaminhada à Procuradoria pela Presidência da Câmara Municipal para análise com fulcro no art. 105 do Regimento Interno.

1. **MÉRITO**

O artigo 18 da Constituição Federal de 1988, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, **todos autônomos**, nos termos desta Constituição.” O termo “autonomia política”, sob o ponto de vista jurídico, congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir sua organização, legislação, administração e governo próprios.

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

**I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

**II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;**

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Alexandre de Moraes refere que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)". (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).

O Projeto de Lei nº 080/2021 se insere, efetivamente, na definição de interesse local, já que institui, no Município de Guaíba, o Dia da Igreja do Evangelho Quadrangular, a ser comemorado, anualmente, em 15 de novembro. A fixação de datas comemorativas em âmbito municipal atende ao interesse local porque busca homenagear setores, grupos ou atividades relevantes para a comunidade, incentivando o debate e a reflexão.

Consoante tem sido o entendimento desta Procuradoria Jurídica nos pareceres aos Projetos de Lei nº 099/2017, 152/2017, 127/2018, entre outros, tendo a presente proposta buscado estabelecer data comemorativa alusiva a entidade religiosa, importa realizar análise pormenorizada quanto à função orientadora do princípio da laicidade que informa a ordem constitucional da República Federativa do Brasil, questão complexa que envolve a apreciação de princípios constitucionais e de valores metajurídicos.

O princípio da laicidade é previsto no artigo 19 da Constituição Federal 1988:

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;

Faz-se necessário amoldar ainda o pluralismo religioso aos ditames democráticos e ao princípio da laicidade, não cabendo a um Estado Democrático de Direito incentivar determinada religião. Nesse sentido, a liberdade de expressão, e mais especificamente a liberdade religiosa, deve ter tratamento distinto no âmbito privado, em que todos são livres para exercerem sua religiosidade como preferirem, e no âmbito público, em que a religião deve ser tratada com completa imparcialidade, sem ofender o pluralismo e o respeito à liberdade de crença e de religião de todos. O Estado, para salvaguardar o pluralismo religioso e a liberdade de religião, tem o dever de garantir que as instituições públicas e as políticas públicas permaneçam neutras, sem dar preferência a nenhuma religião ou culto. **Assim, a matéria pretendida a principio não afronta a CF/88, desde que a organização e a promoção dos eventos não se deem por parte da Administração Pública.**

O princípio da laicidade e neutralidade religiosa e ideológica do Estado pretende garantir o livre-arbítrio às pessoas para optar ou não entre os vários credos ou religiões existentes, ampliando, tanto quanto possível, estas liberdades nos diversos contextos sociais e institucionais, favorecendo o pluralismo de ideias e proibindo condutas tais como: a doutrina forçada, a afirmação positiva de crenças ou a discriminação religiosa e/ou ideológica.[[1]](#footnote-2) Assim, o Estado deve salvaguardar tanto a posição jurídica de preservação do princípio da laicidade quanto a posição jurídica de proteção ao direito de liberdade de crença.

O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem considerou que a defesa do princípio do secularismo consiste em um dos princípios fundamentais dos Estados em respeito aos direitos dos indivíduos, sendo considerada a laicidade necessária para a proteção do Estado Democrático. A criação de datas oficiais que promovam a comemoração de símbolos e/ou entidades religiosas pode ser considerada, nesses termos, contrária aos princípios do secularismo e da laicidade, se ocorresse favorecimento com recursos públicos a tais eventos.

Assim, consideramos que, em respeito ao direito fundamental de liberdade de crença e religião, o Estado possui deveres eminentemente negativos, devendo abster-se de incentivar ou mesmo promover, ainda que indiretamente, determinadas religiões. O Tribunal Europeu dos Direitos do Homem compreendeu que a dimensão negativa da liberdade de consciência e de religião não se satisfaz apenas com a simples ausência de símbolos religiosos, mas contempla também as práticas e símbolos que expressam uma crença, uma religião ou o ateísmo, devendo o Estado ter especial atenção e proteção para não expressar uma convicção religiosa. Essa abstenção evita ainda que o Poder Público adentre em eventuais tensões de ordem religiosa. Levando em conta tal dimensão negativa e o dever de não estabelecer preferências ou promoção de convicções religiosas, a jurisprudência de nossos tribunais tem sido no sentido de que nada impede a criação de data comemorativa com esse intuito. Lapidar a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à lei que institui como evento cultural do Município de Suzano o Dia da Bíblia, estabelecendo, ainda, a inexistência de vício de competência ou de iniciativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei que institui como evento cultural oficial do município de Suzano o Dia da Bíblia – Ato normativo que cuida de matéria de interesse local – Mera criação de data comemorativa. Constitucionalidade reconhecida. Não ocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei por vereador. Norma editada que não estabelece medidas relacionadas à organização da administração pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos ou mesmo despesas extraordinárias. Ação de Inconstitucionalidade julgada improcedente. ...Por força da Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive a fixação de datas comemorativas, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF). A fixação de datas comemorativas por lei municipal não excede os limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0140772-62.2013.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Rel. Antonio Carlos Malheiros, j. 23/10/2013).

Quanto à instituição de datas comemorativas alusivas a figuras ou símbolos religiosos, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal analisou a constitucionalidade de lei que instituiu o Dia do Evangélico, tendo assentado o entendimento de que não houve afronta ao principio da laicidade. No julgamento da AC 20010110875766 DF pela 4ª Turma Cível, o TJ do Distrito Federal entendeu ser constitucional o feriado associando a ele o exercício regular de direito de culto religioso (art. 5º, VI, da CF/88). Da decisão extrai-se o seguinte ponto digno de nota, sublinhando ainda que o ordenamento jurídico brasileiro admite inclusive a instituição de feriados religiosos:

1 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 19, I, VEDA A UNIÃO, OS ESTADOS, O DISTRITO FEDERAL E OS MUNICÍPIOS, ESTABELECER CULTOS RELIGIOSOS OU IGREJAS, SUBVENCIONÁ-LOS, EMBARAÇAR-LHES O FUNCIONAMENTO OU MANTER COM ELES OU SEUS REPRESENTANTES RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA OU ALIANÇA. 2 – NÃO PROÍBE QUE ALGUM DESSES ENTES DA FEDERAÇÃO, NO EXERCÍCIO DE SUA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, INSTITUA DATA COMEMORATIVA, A EXEMPLO DO QUE FEZ O DISTRITO FEDERAL, QUANDO INSTITUIU O DIA DO EVANGÉLICO. 3 – **NÃO É, PORTANTO, INCONSTITUCIONAL LEI ASSIM EDITADA. E OS ATOS COMETIDOS COM BASE NELA SÃO VÁLIDOS, COMO SÓI ACONTECER COM A COMEMORAÇÃO DO DIA DO EVANGÉLICO QUE SE CARACTERIZA EXERCÍCIO REGULAR DE UM DIREITO -- O DE CULTO RELIGIOSO (CF, ART. 5º, VI). E QUEM EXERCE UM DIREITO, SALVO ABUSO, NÃO CAUSA DANO A OUTREM (CC, ART. 160, I).** 4 – VISLUMBRAR EM SITUAÇÕES QUE TAL PRECONCEITO OU DISCRIMINAÇÃO É EMPRESTAR RAZÃO À INTOLERÂNCIA RELIGIOSA, PRAGA QUE, AO LONGO DA HISTÓRIA, TEM FEITO E CONTINUA FAZENDO INÚMERAS VÍTIMAS. 5 - APELAÇÃO NÃO PROVIDA.

**Por outro lado, de se observar que instituir data comemorativa, religiosa, cívica ou atinente a alguma manifestação cultural, como ocorre com o carnaval, não configura discriminação ou preconceito. Sem qualquer razão de ser, portanto, a invocação da L. 9.459/97. Registre-se ainda que da mesma maneira que se instituiu, por lei, no âmbito do Distrito Federal, feriado no dia 30 de novembro, data comemorativa do dia do evangélico, vários são outros dias do ano, por tradição da religião católica, considerados feriados nacionais, em comemoração a algum dia santo, a exemplo dos feriados da Semana Santa, Corpus Christi, Nossa Senhora da Aparecida, Natal, para não dizer dos feriados municipais em comemoração ao dia da santa ou santo padroeiro da cidade. São dias dedicados à oração, peregrinação, meditação e reflexão dos católicos, mas que os crédulos de outras religiões, a exemplo dos evangélicos, não podem sentir constrangimento, vergonha, humilhação ou que estão sendo desmoralizados, porque obrigados a escutar referências a respeito da data comemorativa... De se observar, portanto, que a instituição do ferido religioso comemorativo ao dia do Evangélico está em perfeita harmonia com a Constituição Federal e com a legislação específica que rege a matéria**. (TJ-DF AC 20010110875766 DF; 4ª Turma Cível, o TJ/DF. Data de publicação: 27/02/2002)

Identificaram-se diversos casos em que o Ministério Público ingressou com ação civil pública pelo fato de o Poder Público ter participado da organização de eventos de cunho religioso instituídos por lei, como, por exemplo, Apelação Cível 0141339-06.2007.8.26.0000 e Ação Civil Pública nº 533.01.2011.011832-9 (ambos na Justiça Estadual de SP), também por ferirem o disposto no art. 19, inciso I, da CF/88.

O Conselho Nacional do Ministério Publico produziu importante documento intitulado “Em defesa do Estado Laico – Prática Processual”, de 2014[[2]](#footnote-3), que traz ações civis públicas, réplicas, razões e contrarrazões de recursos e, inclusive, representação para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade, todas elas com um traço em comum: a defesa da laicidade do Estado e a busca pela garantia do direito de crença e de não crença.

**Contudo, em relação ao registro da data no calendário oficial de eventos, ocorre violação à reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.** Isso porque o calendário oficial de eventos municipais é instituído por meio de lei municipal de iniciativa do Chefe do Executivo, por se tratar de matéria atinente à organização administrativa, nos exatos termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal, aplicável por simetria aos Estados e Municípios, em virtude de sua natureza de norma constitucional de reprodução obrigatória. No mesmo sentido, o artigo 52, VI, da Lei Orgânica Municipal refere competir privativamente ao Prefeito “dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei.”

Portanto, tratando-se de matéria relativa à organização administrativa do Município de Guaíba, que despende recursos, pessoal e força de trabalho para a realização de eventos, convém esclarecer que a iniciativa de projeto de lei determinando a inclusão de certa celebração no calendário oficial de eventos é do Chefe do Executivo, **embora, nesse caso em específico, haja vedação constitucional à subvenção do evento pelo Município**. Nada impede, entretanto, iniciativa parlamentar no sentido de instituir a celebração em si, para que seja enaltecida pelos particulares, pública ou reservadamente.

Nesse sentido, destaca-se o posicionamento da jurisprudência:

AGRAVO REGIMENTAL. DECISÃO QUE INDEFERIU O PEDIDO LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI Nº 6.019/2013, QUE INCLUI NO CALENDÁRIO OFICIAL DE EVENTOS DO MUNICÍPIO DE PELOTAS AS FESTAS DE IEMANJÁ E NOSSA SENHORA DOS NAVEGANTES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. AUMENTO DE DESPESA. VÍCIO MATERIAL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONCESSÃO DA LIMINAR PARA SUSPENDER OS EFEITOS DA LEI IMPUGNADA. POR MAIORIA, DERAM PROVIMENTO AO AGRAVO REGIMENTAL.** (Agravo Regimental Nº 70057704108, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 26/05/2014).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 1.043, de 9 de outubro de 2012, do Município de Bertioga. Norma que institui a 'Semana Cultural do Artista Especial' e dá outras providências. **Ato normativo que não se limita à fixação de mera data comemorativa, mas envolve também atos de gestão administrativa. Ocorrência de vício de iniciativa. Violação ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade da lei municipal.** Procedência da Ação (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0076081-39.2013.8.26.0000, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, m. v., Rel. Des. Kioitsi Chicuta, em 21/8/13).

Para tornar viável o PL nº 080/2021, que atende ao interesse local e promove o reconhecimento de direitos relevantes, como a cultura (artigo 215, CF) e a liberdade religiosa (artigo 5º, VI, CF), sugere-se a retirada do parágrafo único do art. 1º, devido à sua inconstitucionalidade formal e material.

1. **CONCLUSÃO**

Diante do exposto, com base nos fundamentos expostos, a Procuradoria **orienta** pela possibilidade de o Presidente, por meio de despacho fundamentado, devolver ao autor a proposição em epígrafe – PL nº 080/21, pela caracterização de inconstitucionalidade formal e material do **parágrafo único do art. 1º** (arts. 19, I, e 61, § 1º, da CF/88; art. 60, II, “d”, e art. 82, VII, da CE/RS), bem como afronta ao art. 119, inciso II, da Lei Orgânica Municipal.

Sugere-se a apresentação de substitutivo retirando o parágrafo único do art. 1º. **Por fim, registra-se, novamente, que a legalidade da data comemorativa fica condicionada à ausência de subvenção de quaisquer atos pelo Poder Público ou mesmo ordem para que os eventos festivos sejam realizados ou subsidiados pelo Município, considerando a vedação do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal de 1988.**

É o parecer, salvo melhor juízo.

Guaíba, 26 de maio de 2021.

**GUSTAVO DOBLER**

Procurador

OAB/RS nº 110.114B

1. Jónatas Machado (2013, p. 137) afirma que, a partir disso e dos princípios subjacentes ao Estado Constitucional, não se deduz uma absoluta neutralidade religiosa e nem um dever de igualdade de tratamento de doutrinas, ritos ou símbolos. [↑](#footnote-ref-2)
2. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/ESTADO\_LAICO\_Volume\_2\_\_web.PDF. Acesso em: 26 maio 2021. [↑](#footnote-ref-3)