



Porto Alegre, 13 de junho de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 13.733/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 31, de 2023, proveniente do Poder Executivo, que tem como ementa: “Cria o Conselho Municipal de Pastores e Entidades Filantrópicas e Educacionais da Comunidade Evangélica, com sede no Município de Guaíba, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia desse ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Da mesma forma, embora, a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são instâncias de assessoramento do Executivo, portanto, integram a organização e o funcionamento dos serviços públicos locais, se depreende legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município³.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, cumpre dizer que o Brasil é um país laico por imposição constitucional. Neste sentido, o art. 19 da Constituição Federal dispõe que:

Art. 19. **É vedado** à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos **Municípios**:
I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, **subvencioná-los**, embarçar-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; (grifou-se)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

³ Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

Art. 119. É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;

PLE 031/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 022991 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F246329EDC1498868B4E5967932804A0





Na jurisprudência brasileira, pode-se destacar, nesta mesma linha, o acórdão proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Ação Direta de Constitucionalidade nº 113.349-01, realizado em 11 de maio de 2005, no qual se discutiu a validade de lei do Município de Assis, que determinara a obrigatoriedade de inserção do versículo bíblico “Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor” em todos os impressos oficiais da municipalidade. Além de apontar vício formal na lei, o Tribunal também entendeu que ela padecia de vício de inconstitucionalidade material, por afrontar ao princípio do Estado laico. Nas palavras do Tribunal, “como deve o Estado manter-se absolutamente neutro em relação às diversas igrejas, não podendo beneficiá-las nem prejudicá-las, não tem cabimento admitir a inserção de versículo bíblico nos impressos e documentos oficiais do Município, pois isto evidencia simpatia em relação a determinadas orientações religiosas, o que é expressamente vedado pela Lei Maior.”

Obviamente, a laicidade não incide em termos absolutos, a exemplo da lógica do “tudo ou nada”. Neste contexto, certas medidas que impliquem em algum tipo de suporte estatal à religião podem ser consideradas constitucionalmente legítimas, desde que sejam justificáveis a partir de razões não-religiosas, relacionadas à proteção de outros bens jurídicos também acolhidos pela Constituição Federal, cujo peso, no caso concreto, mostre-se superior à tutela constitucional da laicidade.

A “colaboração de interesse público” seria o caso, por exemplo, da conservação de igrejas barrocas ou de monumentos turísticos já existentes com conotação religiosa, em que a ação do Estado decorre da sua missão de proteção do patrimônio histórico, artístico, cultural e paisagístico. Pode ocorrer, também, a união de esforços do Estado e de uma instituição religiosa para a consecução de ações comunitárias, como no caso da manutenção de creches e asilos.

Neste sentido, a jurisprudência dos Tribunais já se posicionou da seguinte forma quanto à criação de determinados conselhos municipais:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE MARAU QUE DISPÕE SOBRE CONSELHO MUNICIPAL DE PASTORES E DAS ENTIDADES FILANTRÓPICAS E EDUCACIONAIS DA COMUNIDADE EVANGÉLICA PARA AUXÍLIO À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. OFENSA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. ESTADO LAICO. PRINCÍPIO DA IGUALDADE. - A Constituição Federal confere a validade das organizações religiosas e da respectiva liberdade de crença e de associação, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de atuação, nos termos do seu art. 5º, incisos VI, XVII e XVIII. - **O Ordenamento Pátrio assegura a existência de uma República laica ou secular, em que o poder do Estado deve ser imparcial em relação às questões religiosas, sem amparo ou se opondo à religião, especialmente visando à imparcialidade ou eventuais distinções e isto acontece desde a separação, no Brasil, do Estado da Igreja, que ocorreu com o Decreto nº 119-A, de 07 de janeiro de 1890. Esta concepção vem sendo reproduzida em todas as Constituições Federais posteriores, inclusive, na Constituição Federal de 1988, conforme se percebe do art. 19.** - Ao consagrar a laicidade, a Constituição Federal impede que o Estado intervenha em assuntos religiosos e, de outro lado, a garantia do Estado laico, evita que dogmas da fé e concepções morais

PLE 031/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 022991 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F246329EDC1498868B4E5967932804A0





religiosas determinem o conteúdo de atos administrativos e estatais. - À República Federativa do Brasil, através da União, Estados e Municípios, é vedada a promoção de qualquer religião, portanto, inviável a permissão da existência de um conselho de pastores da comunidade evangélica que façam propostas de políticas públicas à Administração Pública. - O art. 5º da Constituição Federal, caput, consagra serem todos iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, sendo que estas, quando existem, estão consagradas no próprio texto constitucional. - A carta Magna assegura a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, sendo garantido o livre exercício de cultos de religião, seus locais de culto e suas liturgias, sem qualquer diferenciação ou privilégio entre as religiões em si. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70073223984, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em: 24-07-2017) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.670, de 10 de setembro de 2012 ("**cria o Conselho Municipal dos Evangélicos** de Francisco Morato – CMEFM e dá outras providências"), alterada pela Lei nº 2.888, de 10 de março de 2016 ("dá nova redação e revoga artigos, parágrafos e incisos da Lei Municipal nº 2.670, de 10 de setembro de 2012 ..."), ambas do Município de Francisco Morato e de autoria do Poder Legislativo – Vício de iniciativa – Leis que invadem a esfera da gestão administrativa (art. 24, § 2º, CE), ao impor atribuições ao Poder Executivo, violando o princípio da separação de poderes – Leis, ademais, que contrariam o princípio da inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença (art. 5º, VI, da CF), e **a vedação de o Município subvencionar cultos religiosos ou igrejas, e de "criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si" (art. 19, I e III), neste passo por distinguir as igrejas cristãs das demais, não cristãs. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2139968-55.2016.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2017; Data de Registro: 16/02/2017) (grifou-se)

Justamente a partir desses consensos é que se mostra flagrante a inconstitucionalidade do projeto de lei em análise. Por exemplo, ao dispor no art. 2º e inciso I que: "Art. 2º Compete ao Conselho Municipal de Pastores e Entidades Filantrópicas e Educacionais da Comunidade Evangélica da cidade de Guaíba: **I - Estudar, analisar, elaborar, discutir, aprovar e propor políticas públicas** que permitam e garantam a integração e a participação do evangélico e das entidades criadas por eles no processo cultural, social e político do Município de Guaíba;" (grifou-se).

Ora, essa participação nos referidos processos é e deve ser garantida a todos, independentemente da religião professada, justamente porque a religião não deve ser critério norteador para a proposição de políticas públicas.

Reitera-se que, embora, a rigor, os Conselhos não sejam órgãos municipais no sentido estrito da palavra, à semelhança como são secretarias e autarquias, são estruturas estatais. Constituem o chamado "controle social", são expressão do princípio da participação política para deliberação sobre determinados temas e políticas públicas de relevância local, instâncias sem personalidade jurídica própria, consultivas, deliberativas e fiscalizadoras das políticas públicas, para

PLE 031/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 022991 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F246329EDC1498868B4E5967932804A0





assessoramento ao Executivo. São compostos por agentes de vários setores da sociedade, e que atuam mediante apoio técnico e financeiro do órgão a que se vinculam. É justamente por estas razões que um Conselho Municipal não pode ter sua criação motivada pelos motivos descritos no projeto de lei em análise, porque a evangelização não é uma política pública.

Da mesma forma, considerando que, enquanto estão no exercício do mandato, os conselheiros estão no exercício de uma função pública, o fato de serem pastores evangélicos ou sacerdotes de qualquer outra religião não pode ser utilizado como fundamento para indicar os membros de um Conselho Municipal.

Nesse contexto, colhemos do ensejo para esclarecer que não há nada de errado em pastores e entidades evangélicas tentarem propor políticas públicas ao Executivo. Mas que o façam por conta própria, por meio de suas Igrejas, por meio de associações, enfim, vários exemplos existem para demonstrar que religião e Administração Pública são assuntos que não devem se misturar.

O dever estatal em relação às religiões deve se expressar, por exemplo, em garantir às pessoas a liberdade para escolher professá-las, seja cristã (sob o enfoque católico ou evangélico), doutrina espírita, judaísmo, budismo, as religiões de matriz africana, enfim, desta ou daquela religião ou filosofia religiosa, bem como da sociedade maçônica ou até mesmo o direito de não professar religião nenhuma, justamente por entender que sentimentos religiosos são de caráter exclusivamente individual e particular que não devem ser levados para a coletividade com o apoio do Poder Público.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, considerando o caráter opinativo deste parecer, mas no mister de bem orientar as comissões e membros desta Câmara Municipal, opina-se com a devida vênia e respeito pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 31, de 2023.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

PLE 031/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 022991 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: F246329EDC1498868B4E5967932804A0

