



PARECER JURÍDICO: 055/2021

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.390/2021

EMENTA: “Institui a Semana Municipal da Cultura Evangélica e o Dia Municipal do Evangélico no âmbito do Município de Imbituba”.

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.390/2021, que institui a Semana Municipal da Cultura Evangélica e o Dia Municipal do Evangélico no âmbito do Município de Imbituba.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 05 de novembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 08 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se que a mesma, por iniciativa do Vereador, viola regra geral da iniciativa do processo legislativo.

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**; (grifei).

A instituição de datas a serem celebradas no âmbito municipal é assunto de interesse local, verificando-se que a proposta legislativa ora em análise encontra-se ao abrigo do comando



constitucional que estabelece a competência legislativa ao Município, não havendo, portanto, sob esse prisma, óbice material a regular tramitação do Projeto de Lei.

Contudo, quanto a iniciativa legislativa para deflagrar o processo legislativo, a Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

- Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
- I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
 - II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - III - **criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;**
 - IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções. (grifei).

Desse modo, o texto da proposição gera obrigações e deveres ao Poder Público, o que viola o padrão constitucional vigente por tratar-se de matéria privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal. Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que leva a veto específico por vício de iniciativa, 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 termos do artigo 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Em que pese a boa intenção do legislador, tendo em vista a contextura da proposição, conclui-se que o Projeto de Lei padece do vício de iniciativa, uma vez que cuida de matéria cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.

In casu, o projeto em epígrafe tem como objetivo instituir a Semana da Cultura Evangélica e o Dia Municipal do Evangélico, de tal sorte que as comemorações/homenagens passem a integrar o Calendário Oficial de Eventos de Imbituba.

Conforme reza a 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 - como a em voga - e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:



Art. 112 — Compete ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

De outra banda, a proposição malferir os princípios da separação, harmonia e independência entre os Poderes, violando os princípios presentes na Constituição Estadual (art. 32) e Federal (art. 2º).

Destarte, o Poder Legislativo, por iniciativa de parlamentar, ao atribuir no Projeto de Lei competências e atribuições aos órgãos da administração pública, opõe óbice à organização administrativa, desconsiderando o disposto no art. 72, III, da Lei Orgânica Municipal, e art. 50, §2º, VI, art. 71, IV, da Constituição Estadual que se aplicam ao Município em razão do princípio da simetria (art. 29, CF).

O Projeto de Lei, ora em análise, vai de encontro, ainda, ao disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988, substância central do princípio da separação de poderes inscrito no art. 2º da CF/88.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

(...)

Compulsando a proposição em análise, eminentemente, trata-se de disciplina tipicamente administrativa relativa à organização administrativa do Município, que depende



de 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, na esfera de sua discricionariedade.

No mérito, conforme disposto, o Projeto de Lei busca estabelecer data comemorativa alusiva a entidade religiosa, razão pela qual importa realizar análise pormenorizada quanto à função orientadora do princípio da laicidade que informa a ordem constitucional da República Federativa do Brasil. O princípio da laicidade é previsto no artigo 19 da Constituição Federal 1988, *in verbis*:

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;
(...)

Não obstante, 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 de religião 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.

Registra-se, 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.

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. 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.

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 princípio 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, ESTABELECEM CULTOS RELIGIOSOS OU IGREJAS, SUBVENCIONÁ-LOS, EMBARAÇAR-LHES O FUNCIONAMENTO OU MANTER COM ELAS 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 feriado 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)

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. Nada impede, entretanto, iniciativa parlamentar no sentido de instituir a celebração em si, para que seja enaltecida pelos particulares, pública ou reservadamente, desde que a organização e a promoção dos eventos não se deem por parte da Administração Pública.

Nesse sentido, destaca-se:



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. (Agravamento Regimental Nº 70057704108, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 26/05/2014).

Portanto, para tornar viável o Projeto de Lei, que atende ao interesse local e promove o reconhecimento da liberdade religiosa (artigo 5º, VI, CF), sugere-se a retirada dos artigos que caracterizam sua inconstitucionalidade formal e material (art. 4º, art. 5º, art. 9º).

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela inconstitucionalidade** formal por vício de iniciativa (art. 61, § 1º, CF/88; 50, §2º, VI, 71, IV, da CE/SC) e de inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF/88; art. 32, CE/SC), bem como afronta ao art. 72, III, da Lei Orgânica Municipal.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA



administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 25 de novembro de 2021.

Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707