

P A R E C E R

Nº 3637/2021¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Autoriza o Poder Executivo a firmar parecerias para distribuição de Bíblias na rede pública de ensino. Mérito religioso. Laicidade Estatal. Inconstitucionalidade. Comentários.

CONSULTA:

Indaga a consulente, Câmara Municipal, sobre a constitucionalidade e legalidade de Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias para distribuição de Bíblias nas escolas da rede pública municipal.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão, urge destacar que o projeto de lei, de iniciativa parlamentar, autoriza, em seu art. 1º, o Executivo Municipal a firmar parecerias para distribuição da Bíblia nas escolas da rede pública municipal. Sob esse aspecto, quanto à leis autorizativas, o entendimento do IBAM é que estas constituem exceções no processo legislativo brasileiro e, de acordo com as lições do Prof. Hely Lopes Meirelles referem-se as seguintes hipóteses: (i) abertura de créditos adicionais; (ii) tomada de empréstimos pelo Município; (iii) concessão de subvenções e auxílios financeiros; (iv) delimitação genérica de contratos de concessão e permissão de serviços públicos ou de utilidade pública; (v) alienação de bens imóveis; (vi) ingresso em consórcios; e (vii) afastamento do Prefeito ou do Vice-Prefeito para tratar de assuntos da localidade ou particulares.

No tocante às situações excepcionais, em que se exige prévia

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

autorização legislativa, inequivocamente não se encontra a hipótese apresentada na propositura.

A propósito do tema, confira-se trecho de brilhante artigo de Sérgio Resende de Barros sobre as chamadas "leis autorizativas":

Insistente na prática legislativa brasileira, a "lei" autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de "leis" passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu "lei" autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - **limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.** O texto da "lei" começa por uma expressão que se tornou padrão: "Fica o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser "determinado", mas é apenas "autorizado" pelo Legislativo. Tais "leis", óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente.

/.../ O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. **A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.** Grifamos -

(Disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>
acesso em 08/10/2021.)

Além disso, adentrando no mérito, o exame das condições é estritamente o religioso, fere a laicidade do Estado.

Nesse sentido, 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".

Sobre isso, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5256, declarou inconstitucional a lei 2.902/04, de MS, que prevê a inclusão obrigatória no acervo das bibliotecas e escolas públicas de exemplares da Bíblia Sagrada. Para o colegiado, tal obrigação fere o princípio da laicidade estatal. Vejamos:

"O Estado não pode manifestar, de maneira oficial, predileção por qualquer denominação religiosa, razão pela qual

não deve aderir ou propagar discursos sobre religião, tampouco utilizar documentos religiosos para fundamentar seus atos.

Consabido que tal princípio não impõe a supressão da expressão religiosa, vedando, isto sim, o tratamento discriminatório, o favorecimento a determinada facção, organização ou grupo.

Vale dizer, o Estado não pode ser ou estar vinculado a qualquer religião, ou crença religiosa (o que igualmente afasta o ensino religioso interconfessional ou ecumênico), sob pena de comprometimento do próprio princípio da laicidade, que implica absoluta imparcialidade (ou neutralidade) do Estado frente à pluralidade de crenças e orientações religiosas e não religiosas da população brasileira, a ensejar uma pacífica convivência entre as confissões religiosas e o respeito aos indivíduos que optam por não professar religião alguma". (STF. ADI 5256. Rel. Ministra Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 15.10.2021 a 22.10.2021).

Face ao exposto, concluímos que o projeto de lei não merece prosperar por ser de todo inconstitucional.

É o parecer, s.m.j.

Gabriel Allam Cecilio
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 29 de outubro de 2021.