



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

De: Assessoria Técnica e Jurídica – Rosimeire Cássia Cascardo Werneck – Consultor Jurídico

Para: Vereador(a) \_\_\_\_\_ Relator(a) do Projeto de Lei 141/2021, que autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias para a distribuição da Bíblia nas escolas da rede pública municipal de Foz do Iguaçu

*“...entende-se por liberdade a possibilidade de escolher as crenças e as opiniões que mais lhe agradam, em que uma vale a outra, e para o Estado tanto faz que você seja maçom, cristão, judeu ou sequeza do grão-turco”.*

Eco, Umberto. O Cemitério de Praga. 7ª ed. Rio de Janeiro. Record. 2012. p.101.

## Parecer 05/2022

### I.Consulta

01. Cuida-se de projeto, de iniciativa parlamentar, que autoriza o Poder Executivo a firmar parcerias para a distribuição da Bíblia nas escolas da rede pública municipal de Foz do Iguaçu.

### II. Análise Jurídica: Da Competência e Atuação Reservadas ao Município. Da Motivação da Iniciativa. Inconstitucionalidade da Matéria. Ofensa ao Estado Laico. Agressão ao Princípio da Liberdade Individual de Crença

02. De início, nos competiria observar que a autonomia dos entes federativos pressupõe a repartição de competências administrativas e legislativas, próprias de cada ente que compõe o pacto federativo.

03. Por seu turno, a Lei Orgânica do Município, reconhecendo a imposição de limites para a atuação legislativa local, anuncia o seguinte:



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

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 as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em Lei;

IV - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, entre outros, os seguintes serviços:

a) transporte coletivo urbano e intramunicipal, que terá caráter essencial; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003)

b) abastecimento de água e esgotos sanitários;

c) mercados, feiras e matadouros locais;

d) cemitérios de propriedade do Município, serviços funerários e crematórios; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 36/2012)

e) iluminação pública;

f) limpeza pública, coleta do lixo domiciliar e especial, e sua destinação;

g) outros serviços públicos de interesse local;

h) executar, por seus órgãos ou entidades executivos de trânsito, as ações referentes ao trânsito urbano que lhe forem delegados pelos órgãos competentes; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003)

V - manter, com a cooperação técnica e financeira do Estado e da União, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;

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

VII - promover a proteção de seus bens, serviços e instalações, do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico locais, observadas a legislação pertinente e a ação fiscalizadora estadual e federal; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003)

VIII - promover a cultura e as práticas esportivas;

IX - fomentar o turismo e demais atividades econômicas;

X - preservar a fauna, a flora e o meio ambiente; (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2003)

XI - realizar serviços de assistência social, diretamente ou por meio de instituições privadas, conforme critérios e condições fixados em Lei Municipal;



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

XII - realizar programas de alfabetização;

XIII - realizar atividades de defesa civil, inclusive as de combate a incêndios e prevenções de acidentes naturais em coordenação com o Estado e a União;

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

XV - elaborar e executar o plano diretor;

XVI - executar obras de:

- a) abertura, pavimentação e conservação de vias;
- b) drenagem e canalização de águas pluviais;(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n° 21/2003)
- c) construção e conservação de parques, jardins e hortos florestais;
- d) construção e conservação de estradas vicinais;
- e) edificação e conservação de prédios públicos municipais;

XVII – fixar:

- a) tarifas dos serviços públicos, inclusive dos serviços de táxis e transportes turísticos;
- b) horário de funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços.

XVIII - sinalizar as vias públicas urbanas e rurais;

XIX - regulamentar a utilização de vias e logradouros públicos;

XX – conceder licença para:

- a) localização, instalação e funcionamento de estabelecimentos industriais, comerciais e de serviços;
- b) afixação de cartazes, letreiros, anúncios, faixas, emblemas e utilização de alto-falantes para fins de publicidade e propaganda;
- c) exercício de comércio eventual e ambulante;
- d) realização de jogos, espetáculos e divertimentos públicos, observadas as prescrições legais;
- e) prestação dos serviços de táxis;
- f) prestação dos serviços de transporte turístico local.

Parágrafo Único - Na implementação e na execução dos serviços de que tratam os incisos do "caput" deste artigo, respeitar-se-ão as atribuições e competências dos órgãos da administração indireta, definidas em Lei. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n° 21/2003)



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

04. Depreende-se que a temática relacionada à cultura religiosa do indivíduo, isto é, dos munícipes, não está abrangida na Lei Orgânica. Isso porque, a partir da propagação e influência da corrente *iluminista*, a prática religiosa nos Estados Modernos foi deslocada para o espaço predominante da vida privada, e disso não há que se olvidar no Estado atual, consoante preceito inserto na Lei Maior, que assegura:

Art. 5º ...

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;

05. De fato, o Sr. Ministro Luís Roberto Barroso, em substancioso voto proferido na condição de relator da ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.439-DF, expõe que a prática religiosa, no plano político, esteve associada à legitimação do poder, à dominação social e ao surgimento das primeiras leis, tidas como manifestações pretensamente divinas. Já no plano existencial, a religião se liga a sentimentos humanos, como medo e esperança, e ao cultivo de valores morais e espirituais, que remetem ao bem, à solidariedade e à compaixão. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15085915> Acesso em 12/01/2022.

06. Todavia, ainda que o subscritor da proposta esteja motivado por nobre intenção, é de se concluir que a proposta transborda dos limites da atuação que constitucionalmente é reservada ao Município.

07. Ora, a incumbência para que determinados órgãos pertencentes à esfera da Administração do Município passem a financiar, para efeito de incentivar a leitura e o aprofundamento de uma determinada doutrina religiosa agride o dever de *laicidade* do Estado, expresso no art. 19, inciso I, da Constituição Federal<sup>1</sup>, consistente em não poder adotar, não se identificar e, sobretudo, não promover, mesmo que indiretamente, preferências religiosas.

---

<sup>1</sup> 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;



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

08. Acerca da abrangência da laicidade do Estado, o Supremo Tribunal Federal, na condição de guardião da Constituição Federal, em importante precedente observa que:

“A laicidade do Estado, enquanto princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, que impõe a separação entre Igreja e Estado, não só reconhece a todos, a liberdade de religião, consistente no direito de professar ou de não professar qualquer confissão religiosa, como assegura absoluta igualdade dos cidadãos em matéria de crença...”. Agravo em Recurso Extraordinário 1.014.615. Relator Ministro Celso de Mello [portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311424048&text=.pdf](http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311424048&text=.pdf) acesso em 18/01/2022.

09. Referido julgado, que por sinal restou invocado em recente julgamento, adverte que:

No Estado laico, a fé é questão privada. Já o poder político, exercido pelo Estado na esfera pública, deve basear-se em razões igualmente públicas, ou seja, em razões cuja possibilidade de aceitação pelo público em geral independa de convicções religiosas, metafísicas particulares. A laicidade do Estado não se compadece o exercício da autoridade pública com fundamentos em dogmas de fé, ainda que professados pela religião majoritária. Citado à fl. 09, em excerto de voto proferido pela Ministra Carmen Lúcia, nos Autos de ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade 5258/AM. Julgamento em 13/04/2021. Publicação: 27/04/2021. <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755677469> acesso em 18/01/2022

10. Portanto, em inúmeros precedentes, a convicção do Supremo Tribunal Federal, é que a intervenção estatal, no espaço jurídico de proteção do direito à liberdade de crença religiosa, seja para beneficiar ou prejudicar determinada doutrina religiosa, ofende a liberdade dos cidadãos quanto a escolha das crenças.

11. *In casu*, que não se alegue que a proposta tem por escopo conferir ênfase nas áreas do conhecimento ético, moral, cívico, geográfico e científico acerca dos relevantes acontecimentos históricos, nos termos aludido no art. 1º do projeto. Aliás, essa abordagem temática é evidente que, também, ultrapassa os limites estritamente necessários ao exercício das funções de um parlamentar, já que a deflagração de iniciativas que envolvam tratamento interdisciplinar, mormente quando acarretam efeitos no segmento escolar e pedagógico, reclamam ao menos a oitiva prévia dos profissionais do Município, com atuação nas áreas pedagógicas e educacionais, ou mesmo da



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

sociedade organizada, cujas competências regularmente confiadas compreendem a função consultiva de assessorar o Poder Público Municipal, para estabelecer as políticas da educação do Município e ainda funções normativa e deliberativa para as questões de interpretação legal e de emissão de normas complementares para o ensino e educação. (Redação dada pela Lei nº [4614/2018](#))

12. Não bastasse os apontamentos acima, conforme reiteradamente ressaltado por esta assessoria jurídica, é certo que a deflagração de uma proposta legislativa está, sobretudo, condicionada à confirmação da necessidade e a utilidade que a aprovação da norma traria à coletividade. A propósito, as lições do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, corroboram a observação r. citada:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isso é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. [www.gilmarmendes.com.br/wpcontent/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf](http://www.gilmarmendes.com.br/wpcontent/uploads/2018/09/QUESTÕES-FUNDAMENTAIS-DE-TÉCNICA-LEGISLATIVA.pdf)

13. Em outro estudo, encontramos a seguinte explanação:

A norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais destacamos a novidade, a abstratividade, a generalidade, a imperatividade e a coercibilidade. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Texto 151, Agosto 2014. Acesso <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>

14. Em complemento à observação/estudo acima transcrito, não haveria que se imaginar a menor *imperatividade*, ou seja, o dever de observância pela Administração de um conteúdo que se mostra flagrantemente distante de um dos mais importantes temas estruturais do Estado Brasileiro, que com grau de *status* fundamental consagra a liberdade de expressão e de convicção religiosa.

15. Com efeito, sobre a liberdade de crença religiosa, nos Autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.439-DF, restou exposto que:



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

A interpretação da Carta Magna brasileira, que, mantendo a nossa tradição republicana de ampla liberdade religiosa, consagrou a inviolabilidade de crença e cultos religiosos, deve ser realizada em sua dupla acepção: (a) proteger o indivíduo e as diversas confissões religiosas de quaisquer intervenções ou mandamentos estatais; (b) assegurar a laicidade do Estado, prevendo total liberdade de atuação estatal em relação aos dogmas e princípios religiosos.

16. Dos incontáveis precedente anteriormente citados, extrai-se em definitivo a conclusão de que o exercício da liberdade de crença pressupõe a coexistência de uma *neutralidade* da Administração em matéria religiosa.

17. Assim, o Estado não pode pretender veicular, tampouco buscar expandir dogmas e crenças de uma religião específica, sob pena de se assim o fizer instituir um sistema em que fomenta o desapareço com as demais religiões. Dentro desse contexto, cabe novamente a transcrição de irrefutável observação do Ministro Luis Roberto Barroso, nos seguintes termos:

“Existem importantes escolas católicas, existem importantes escolas judaicas e de outras confissões, mas não a escola pública. A escola pública, ela fala para o filho de todos e não para os filhos dos católicos, dos judeus, dos protestantes. E ela fala para todos os fiéis. Portanto, uma religião não pode pretender apropriar-se do espaço público para propagar a sua fé, isso seria uma recaída no velho patrimonialismo brasileiro de apropriação privada do espaço público...”. ADI 4.439 – DF.

18. Logo, embora as religiões tenham sido removidas dos sistemas sociais, a decisão do indivíduo, seja para aderir a uma, seja para rejeitar todas, constitui uma escolha existencial, que o Estado Moderno não pode pretender intervir.

19. Ademais, dada a proeminência de doutrinas religiosas, a aprovação da matéria implicaria no dever do Estado, no caso específico do Município, de firmar tantas *parcerias* quantas fossem necessárias com o intuito de que outros livros, que além da Bíblia propagam alguma doutrina religiosa, pudessem, em igualdade de condições e com o devido respeito aos agnósticos e ateus, ser distribuídos nas escolas da rede pública municipal de ensino.



# Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

## III. Conclusão

20. Pelo exposto, concluímos pela inconstitucionalidade da proposta, uma porque a temática, representada pela distribuição de material nas escolas municipais, cujo conteúdo envolva a propagação de determinada prática religiosa não se subsume à parcela de interesse local; duas porque o mérito da proposta, viola o princípio fundamental da liberdade e do pluralismo de crença e fé, expresso na Constituição Federal; terceiro porque o conteúdo da proposta, ao pretender que as instituições públicas demonstrem preferência e/ou incentivem uma determinada doutrina religiosa, acaba por violar, ainda que indiretamente, o dever de *laicidade* do Estado, expresso no art. 19, inciso I, da Constituição Federal.

21. Estas são as considerações pertinentes à consulta que submetemos à apreciação dos pares desta Casa Legislativa.