



PARECER JURÍDICO: 030/2024

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 5627/2024

AUTORIA: Legislativo (Vereador)

Ementa: *“PROJETO DE LEI. DIA DO CULTO AOS ORIXÁS E DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE.*

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 5627/2024 de autoria do Legislativo municipal, que *“Institui o dia 23 de abril como o ‘DIA DO CULTO AOS ORIXÁS E DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA’.*

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 07 de junho de 2024, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 10/06/2024 e enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, aos 12/06/2024, solicitou parecer a esta assessoria jurídica.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais.

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adéqua aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição Federal) e



também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

Os Municípios brasileiros, entes federados autônomos, nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de capacidade legislativa para disciplinar os assuntos de interesse local de forma privativa ou suplementar, conforme ditam os incisos I e II do art. 30 da Constituição.

Ademais, o Projeto de Lei em análise não se refere à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal previstas no art. 72¹, da Lei Orgânica do Município ou art. 61, §1º e incisos da Constituição Federal.

Nos moldes do que prevê o art. 70² da Lei Orgânica do Município de Imbituba, o Senhor Vereador é competente para propor o Projeto de Lei.

Em vista disto, a proposta está dentro da alçada constitucional do legislativo municipal, cuja competência para iniciativa parlamentar é legítima, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Legislativo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei em questão, visto não se tratar de matéria de competência privativa de outro Poder (art. 61, *caput*, Constituição Federal, art. 50, *caput*, da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 70 da Lei Orgânica do Município de Imbituba).

No que diz respeito à competência municipal, é relevante salientar que o legislador constituinte optou por listar tanto as competências legislativas quanto as competências materiais

¹Art. 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.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.

² Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.



no mesmo dispositivo - o artigo 30³. Além disso, o artigo 112 da Constituição Estadual complementa essa abordagem.

O projeto de lei em questão tem como objetivo instituir o Dia Municipal dos Cultos aos Orixás e das religiões de matriz africana no Município de Imbituba. A proposta busca promover a tolerância religiosa, o conhecimento sobre a africanidade e garantir a segurança dos cultos religiosos.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso VI, assegura a liberdade de consciência e de crença, garantindo o livre exercício dos cultos religiosos e protegendo os locais de culto e suas liturgias. Além disso, o art. 19, inciso I, da Constituição estabelece que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança.

Em consonância, tem-se o disposto no artigo 20, inciso I, da LOM, leia-se:

“Art. 20 - Além de outros casos previstos nesta Lei Orgânica, ao Município é vedado: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-las, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com elas ou seus representantes relações de dependências ou aliança, ressalvada na forma da Lei, a colaboração de interesse público;”

O projeto de lei em análise respeita o princípio da laicidade do Estado, pois, salvo melhor juízo, não estabelece, subvenciona ou embaraça qualquer culto religioso. Pelo contrário, visa promover a tolerância e o conhecimento sobre as religiões de matriz africana, contribuindo para o pluralismo religioso e a diversidade cultural.

Cumpra ponderar que o princípio da separação dos poderes é um dos pilares do Estado Democrático de Direito. Ele estabelece a divisão do poder em três funções: legislativa, executiva e judiciária.

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; ([Vide ADPF 672](#))

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.



Nesta senda, os artigos 2º e 3º do projeto de lei em análise, ao atribuir ao Poder Executivo a tarefa de facilitar a realização de atividades e garantir a segurança dos cultos, podem gerar questionamentos sobre a possível violação desse princípio.

Em relação ao artigo 2º, tem-se que ao determinar que o Poder Executivo facilite a realização de atividades, o projeto não viola o princípio da separação dos poderes, pois está apenas estabelecendo uma diretriz geral. A forma como essa facilitação será concretizada é uma questão a ser definida pelo Poder Executivo, no exercício de suas funções.

No tocante ao artigo 3º, verifica-se que a garantia da segurança dos cultos é uma obrigação do Estado, que se manifesta tanto no âmbito federal quanto estadual e municipal. Ao atribuir ao Poder Executivo municipal essa responsabilidade, o projeto não viola o princípio da separação dos poderes, mas sim o complementa, uma vez que a segurança pública é uma atribuição constitucional do Poder Executivo.

Vale ressaltar que a Constituição Federal admite uma certa flexibilidade na aplicação do princípio da separação dos poderes, especialmente quando se trata de questões relacionadas à promoção do bem comum e à garantia de direitos fundamentais.

Cumpra mencionar que Lei Orgânica do Município de Imbituba tem como premissa fundamental promover o bem comum em todo o Município, sem preconceitos, inclusive de credo religioso, conforme previsto no artigo 5º, inciso IV, leia-se:

*“Art. 5º - Constituem-se garantias fundamentais da sociedade imbitubense, competindo a seus representantes:
(...)
IV - promover o bem comum em todo o Município e sem preconceito de origem, cor, raça, sexo, idade, estado civil, credo religioso ou de consciência política ou filosófica;”*

Pertinente pontuar, em complemento, que o poder público possui sua parcela de responsabilidade com a cultura, de forma a se observar o disposto no art. 215 da Constituição Federal, leia-se:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.”

Percebe-se, ainda, que a Carta Magna estabelece sobre a defesa e competência para tratar de assuntos de ordem cultural, leia-se:



“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

(...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;”

Nada obstante, analisando detidamente o teor do artigo 2º da propositura, o dispositivo legal em questão estabelece que o Poder Executivo nesta data facilitará a realização de atividades que contribuam para o avanço da tolerância religiosa e conhecimento sobre africanidade, além de fomentar parcerias com entidades e instituições, públicas ou privadas, visando o apoio e à promoção de atividades culturais.

Nesta senda, aparentemente, a proposição não importa em aumento da despesa pública, na medida em que não há previsão nesse sentido, não obrigando o Poder Público à efetiva realização de evento oficial. Em vista disto, a proposta está dentro da competência constitucional do ente municipal.

Assim, da feita que o presente projeto de lei simplesmente institui no âmbito do município de Imbituba “o Dia Municipal dos Cultos aos Orixás e das religiões de matriz africana”, matéria que não se enquadra no rol proibitivo apresentado pela Constituição – pela qual se vedaria a apresentação de projetos de leis que extrapolam os limites do Poder Legislativo – razão pela qual, em regra, pode a iniciativa de projeto de lei com esta finalidade partir da Câmara Municipal.

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.

III – CONCLUSÃO

Diante de 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 legalidade e constitucionalidade do projeto de Lei nº 5627/2024.



Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo⁴. 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 administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 07 de agosto de 2024.

Assessor jurídico da presidência
OAB/SC 55.969

⁴ 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)