

P A R E C E R

Nº 1093/2023¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que estipula multa administrativa para aquele que impedir, invadir, ocupar ou perturbar culto religioso em âmbito municipal. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que estipula multa administrativa para aquele que impedir, invadir, ocupar ou perturbar culto religioso em âmbito municipal.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, 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". (Grifos nossos).

Por outro lado, no rol dos direitos fundamentais, a Constituição Federal assegura aos cidadãos a liberdade religiosa, a liberdade de crença e de culto, além da igualdade, independentemente de suas convicções religiosas. Nesse diapasão, colacionamos o art. 5º, inciso IV, da Constituição:

"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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"; (Grifos nossos).

Importante, observar, ainda, que a laicidade se apresenta em duas vertentes, complementares e importantes: de um lado, o Estado não pode se imiscuir em temas religiosos, ou seja, não pode embaraçar, na dicção constitucional, o funcionamento de igrejas e cultos religiosos ou mesmo manifestação de fé ou crença dos cidadãos, o que significa salvaguarda eficaz para a prática das diversas confissões religiosas; de outra feita, todavia, a laicidade protege o Estado, como entidade neutra nesta área, da influência religiosa, não podendo qualquer doutrina ou crença religiosa, ainda que encampada pela maioria, ingerir-se no âmbito do Estado, da política e da res pública.



Assim, o Estado laico salvaguarda a liberdade religiosa de qualquer cidadão ou entidade, em igualdade de condições, e não permite a influência religiosa na coisa pública.

Pois bem. Assentado que o Poder Público tem o dever de garantir aos cidadãos a liberdade para professarem suas crenças e fé, temos que a fixação de uma multa administrativa para os casos aventados, em tese, é medida se correlaciona com a imposição de posturas municipais. Como sabido, ao Município cabe, ainda, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia.

A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes. Não se tratando o tema em questão de iniciativa privativa do Chefe do Executivo a aplicação de multa por ato indevido dos cidadãos e não havendo manifestação de interferência indevida de um poder na seara do outro, não vislumbramos óbices à instituição da multa em seara administrativa para coibição da prática de desrespeito da ordem de imunização estabelecida, tal como consta na propositura.

Nessa esteira, em tese, não vislumbramos óbices para proposituras acerca do tema. Contudo, melhor seria (sob o aspecto da melhor técnica legislativa) se o legislador viesse a alterar o Código de Posturas Municipal para incluir nele as referidas infrações, se valendo da sistemática de sanções já traçadas neste diploma.

Por derradeiro, não obstante tudo que foi apresentado, vale registrar que a postura estabelece um *modus operandi* para aplicação da multa com abertura de processo administrativo, em flagrante violação ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Acerca do tema, não podemos deixar de mencionar a Tese nº 917 da repercussão geral do STF:



"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que da forma como se encontra, a propositura em tela não reúne condições para validamente prosperar e melhor andaria o legislador se incluísse a desejada proibição no Código de Posturas para aproveitar toda a sistemática de fiscalização e sanção já existente.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 25 de abril de 2023.

