



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER PELOJ Nº 191

PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 187/24

PROCESSO Nº 187/24

ASSUNTO: ASSEGURA A LIVRE MANIFESTAÇÃO RELIGIOSA NO MUNICÍPIO.

**PROCESSO LEGISLATIVO. CF/88.
COMPETÊNCIA COMUM. DIREITO
FUNDAMENTAL. LIBERDADE RELIGIOSA.
INTERESSE LOCAL. EMENDA MODIFICA-
TIVA. CONSTITUCIONALIDADE.**

1 – RELATÓRIO

De autoria do Vereador, **CRISTIANO VECCHI CASTRO LOPES**, a presente proposta de emenda à Lei Orgânica visa assegurar a livre manifestação religiosa no Município.

A propositura encontra-se justificada, bem como possui o quórum necessário para apresentação.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

2 – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Observando o projeto em exame afeiçoa-se de constitucionalidade, conforme passa a expor, desde que observado a emenda modificativa.

2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE





Sob o prisma jurídico, trata-se de competência comum, conforme determinação da Constituição Federal, ao dispor que os Entes Federativos devem legislar visando a guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas (artigo 23, I). Ademais compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, ora em evidência:

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

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Nesse sentido, o conceito de zelar pela guarda da Constituição Federal há de ser interpretado como uma forma de fazer com que todas as normas nela presente, sejam respeitadas, observadas e aplicadas no cotidiano da população, em especial, os direitos fundamentais elencados no artigo 5º.

Em consonância com o supramencionado, a norma em comento, tem como objetivo assegurar a liberdade religiosa (art. 5º, VI, da CF/88), bem como o direito de reunião pacífica, independentemente de autorização (art. 5º, XVI, da CF/88), com a finalidade de expressar crenças, pensamentos e ideias (art. 5º, IV, da CF/88).

Art. 5º. (...)

IV – **é livre a manifestação do pensamento**, sendo vedado o anonimato;

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**;

XVI – **todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização**, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para





mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Ademais, no que se refere ao interesse local, a propositura visa assegurar aos munícipes a livre manifestação de crença e religião, garantindo segurança e disposição de recursos necessários para impedir o cerceamento desse direito.

Deste modo, opina-se pela competência municipal para tratar sobre o tema.

2.2 – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO

Na espécie, a norma impugnada não cria despesa para a Administração Pública municipal. Além do que, não trata da sua estrutura ou da atribuição ou funcionamento de seus órgãos. Tampouco se pode dizer que a lei disponha sobre regime jurídico de servidores públicos. Logo, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal.

De acordo com a jurisprudência do STF, não viola a competência reservada ao chefe do Poder Executivo lei de iniciativa parlamentar que reafirma ou densifica o conteúdo de direitos fundamentais previstos na própria Constituição Federal e cujo conteúdo é de observância obrigatória pelos estados-membros (art. 61, § 1º, II, “e”; e art. 84, VI, “a”, da CF/88).

Sendo assim, não se vislumbra no presente projeto de lei vício de iniciativa, tendo em vista que não interfere na prática de atos de governo ou de caráter administrativo próprio do Executivo.

2.3 – DA NECESSIDADE DE REQUISITO FORMAL PARA EMENDA A LEI ORGÂNICA

O projeto em questão é de emenda a Lei Orgânica (art. 42, “caput”, L.O.J.), observando que trata-se de alteração pontual.

No que concerne a legitimidade para propositura, afigura-se revestido da condição legalidade, pois foi avalizada por um terço dos membros da Edilidade conforme disposto no art. 42, I, L.O.J, ora em perspicuidade:





Art. 42. *A Lei Orgânica do Município será emendada mediante proposta:*

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal

Assim, o presente projeto de emenda à Lei Orgânica observa o referido requisito formal em relação a propositura, uma vez que fora assinado pelos Vereadores, **CRISTIANO VECCHI CASTRO LOPES, DANIEL LEMOS DIAS PEREIRA, ENIVALDO RAMOS DE FREITAS, FAOUAZ TAHA, LEANDRO PALMARINI, MADSON HENRIQUE DO NASCIMENTO SANTOS, MARCELO ROBERTO GASTALDO, MÁRCIO PENTECOSTES DE SOUSA, ROGÉRIO RICARDO DA SILVA E ROMILDO ANTONIO DA SILVA.**

Vale ressaltar que a proposição deverá ir a Plenário para discussão e votação em dois turnos, nos termos do § 1º do art. 42 da L.O.J., obedecendo-se, ainda, os §§ 2º e 3º do citado dispositivo, e demais ordenamentos regimentais.

Art. 42. *A Lei Orgânica do Município será emendada mediante proposta*

§ 1º. *A proposta de emenda à Lei Orgânica será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em cada votação, o voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica n.º 58, de 16 de outubro de 2013)*

§ 2º. *A emenda aprovada nos termos deste artigo será promulgada pela Mesa da Câmara Municipal, com o respectivo número de ordem.*

§ 3º. *A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada, não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa*

2.4 – DA LEGALIDADE PERANTE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

Em face do atual cenário, configura-se revestido condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput” c.c art. 7º, I), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente (art. 13, I, e o art. 45), sendo os dispositivos





relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J), deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

Art. 7º. Ao Município de Jundiaí compete, concorrentemente com a União e o Estado, entre outras atribuições

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, e conservar o patrimônio público;

Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:

I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual;

Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.

3 – DA EMENDA MODIFICATIVA

A liberdade religiosa pode ser dividida em duas dimensões:

- a) Dimensão interna (*forum internum*): consiste na liberdade espiritual íntima de formar a sua crença, a sua ideologia ou a sua consciência;
- b) Dimensão externa (*forum externum*): diz respeito mais propriamente à liberdade de confissão e à liberdade de culto.

O aspecto interno do direito à liberdade de pensamento, consciência e religião é um direito absoluto, que não pode ser restringido. Noutro giro, a





dimensão externa, comporta um certo grau de restrição, isto é, quando existir um conflito com outro direito fundamental.

Isto posto, a lei deve proteger os templos e não deve interferir nas liturgias, a não ser que assim o imponha algum valor constitucional concorrente de maior peso na hipótese considerada.

Neste caminho, podemos citar o entendimento do STF, no qual reputou constitucional a limitação a dimensão externa na ocasião da pandemia da COVID-19. Vejamos:

É compatível com a Constituição Federal a imposição de restrições à realização de cultos, missas e demais atividades religiosas presenciais de caráter coletivo como medida de contenção do avanço da pandemia da Covid-19.

STF. Plenário. ADPF 811/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 8/4/2021 (Info 1012).

Neste mesmo sentido:

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREGAÇÃO RELIGIOSA EM TRANSPORTE PÚBLICO, DURANTE O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO SERVIÇO. INVIOABILIDADE DA LIBERDADE RELIGIOSA. DIREITO FUNDAMENTAL ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MANIFESTAÇÃO RELIGIOSA EM HORÁRIO E LOCAL INAPROPRIADOS. ABUSO DE DIREITO. PONDERAÇÃO COM OUTROS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face de Supervia – Concessionária de Transporte Ferroviário S/A. Na petição inicial, o Parquet informa ter recebido notícia de reclamações de usuários do serviço de transporte por trem prestado pela empresa ré, dando conta de excessos de “pregadores evangélicos, que em voz alta e se utilizando de microfones e Instrumentos musicais prejudicam o sossego dos usuários do serviço de transporte da Supervia, além de obrigá-los, indiscriminadamente, a se submeter a doutrinas religiosas que nem sempre professam (...)” (vol. 1, fl. 3).

2. O acórdão recorrido manteve a sentença que julgou procedente o pedido, para “condenar a empresa ré a providenciar a colocação de avisos em suas bilheterias e trens, comunicando ao público a proibição da realização de cultos religiosos, em qualquer forma de manifestação, em seus vagões, informando, inclusive, sobre a possibilidade de cessação coercitiva, pela autoridade competente, sob pena de multa diária ora fixada em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)(...)”.

3. No Recurso Extraordinário, a empresa concessionária sustenta que o acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro ofendeu o art. 5º, inciso VI, da Constituição, “eis que a pretensão do Ministério Público de coibir as manifestações religiosas nos trens operados pela Recorrente, especialmente as pregações das religiões evangélicas





ofende o teor literal do disposto no art. 5º, inciso VI, segundo o qual a liberdade de crença é inviolável, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos”.

4. O Poder Público tem a obrigação constitucional de garantir a plena liberdade religiosa. Entretanto, em face de sua laicidade, não pode ser subserviente, ou mesmo conivente com qualquer dogma ou princípio religioso que possa colocar em risco sua própria laicidade ou a efetividade dos demais direitos fundamentais - entre eles, o princípio isonômico no tratamento de todas as crenças e de seus adeptos, bem como dos agnósticos e ateus.

5. Embora a Constituição Federal indubitavelmente consagre a inviolabilidade de liberdade de crença e de culto, esse direito fundamental admite limitações, levando-se em consideração os direitos, fundamentais dos indivíduos não praticantes da religião, dos ateus, bem como o local onde esse direito pode ser praticado.

6. No caso concreto, a forma como o direito à liberdade religiosa está sendo exercido - dentro de vagões de trem, com o uso imoderado de microfones, instrumentos musicais e som alto - não encontra guarida na jurisprudência desta CORTE, que não ampara o proselitismo religioso, que tem por objetivo a conversão de determinada pessoa para que adira a uma religião.

7. A pretexto de proteger a livre manifestação religiosa, a recorrente, na verdade, permite uma espécie de abuso de direito fundamental, ao defender que, em ambiente inapropriado (vagões de trem), as pessoas sejam forçosamente submetidas à pregação religiosa.

8. A Constituição, ao garantir, na forma da lei, a proteção aos “locais de culto”, certamente se referiu a espaços adequados para este fim – no âmbito do qual não se incluem os vagões de trem, no horário de funcionamento do serviço.

9. Agravo Interno a que se nega provimento.

Assim, ao dispor que não haverá limitação ao referido direito “sob nenhum pretexto, de qualquer ordem”, a norma viola os entendimentos expostos, uma vez que para essa Corte, a liberdade religiosa não é absoluta e deve ser exercida de forma a não vulnerar outros direitos fundamentais.

Por isso, opina-se pela supressão da referida expressão, bem como seja acrescentado um parágrafo dispondo que será possível a restrição por meio de lei em sentido estrito em situações excepcionais.

4 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de emenda à Lei Orgânica, porquanto constitucional e legal, desde que observado a emenda supracitada.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.





DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS:

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso III do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

QUÓRUM: maioria de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara, em dois turnos de votação (art. 42, §1º, L.O.J.)

Jundiaí, 30 de janeiro de 2024.

João Paulo Marques D. de Castro

Procurador Jurídico

Gabriela Hapuque S. Silva

Estagiária de Direito

Gabriel G. Flausino Negrini

Estagiário de Direito

