

Porto Alegre, 24 de agosto de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 42956/2020.

I. A Câmara Municipal de Uruguaiana formula consulta, ao IGAM, solicitando Orientação Técnica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Legislativo nº 64, de 2020, que possui a seguinte ementa: “Estabelece as Igrejas, os templos religiosos de qualquer culto e as Comunidades Missionárias como atividade essencial no Município de Uruguaiana”.

II. A matéria trazida para análise através do Projeto de Lei nº 64, de 2020, presentemente analisado, tem, por escopo, basicamente reconhecer a atividade religiosa como essencial para a população em tempos de crise ocasionadas por moléstias contagiosas ou derivadas de catástrofes naturais.

Nesse contexto, então, é oportuno fazer o registro que se trata de regramento acerca de um direito fundamental previsto na Constituição Federal, em seu art. 5º, veja-se:

Título II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

Capítulo I

Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

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:

I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição;

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;

...

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;

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;





VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

Para fins de argumentação, direitos fundamentais, os quais foram incorporados em nossa Constituição em decorrência da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, são os direitos ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade; são os referentes, em suma, à educação, à saúde, ao trabalho, à previdência social, ao lazer, à segurança, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados, dentre outros. A sua finalidade principal é a garantia ao respeito dos indivíduos frente ao poder estatal e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano.

Não se perca de vista que o texto constitucional ainda previu que “o Brasil é uma república laica, surgindo absolutamente neutro quanto às religiões²”, segundo a leitura do art. 19, inciso I:

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 suas representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

O posicionamento desse dispositivo constitucional se traduz nas seguintes lições que se extraem da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.439/DF³:

“A plena liberdade religiosa deve assegurar o respeito à diversidade dos dogmas e crenças, sem a hierarquização de interpretações bíblicas e religiosas de um ou mais grupos em detrimento dos demais, que vem acarretando tantos sofrimentos desde as cruzadas e guerras santas até os atos de terrorismo em nome da fé. O respeito à fé alheia ou a ausência de qualquer crença religiosa é primordial para a garantia de segurança de nossa própria fé, pois a verdadeira liberdade religiosa consagra a pluralidade, como bem lembrado por THOMAS MORE em sua grande obra, ao narrar que “as religiões, na Utopia, variam não unicamente de uma província para outra, mas ainda dentro dos muros de cada cidade, estes adoram o Sol, aqueles divinizam a Lua ou outro qualquer planeta. Alguns veneram como Deus supremo um homem cuja glória e virtudes brilharam outrora de um vivo fulgor”.”

Logo, da análise da proposição, verifica-se que a pretensão do vereador não significa parcialidade estatal indevida e por isso não ofende o princípio da laicidade do Estado,

¹ Disponível: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>

² **ADPF 54**, rel. min. Marco Aurélio, j. 12-4-2012, P, DJE de 30-4-2013.]
Vide ADI 4.439, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 27-9-2017, P, DJE de 21-6-2018

³ Disponível: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4439AM.pdf>





pois não subvenciona ou se dirige a religião específica, sendo, deste modo, plausível, nesse ponto, sua edição.

Ocorre, no entanto, e principalmente em virtude do que preleciona Lei Federal nº 13.979, de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”, que dispor sobre as medidas que poderão ser adotadas para enfrentamento de emergência de saúde pública decorrente de moléstias, principalmente referente as que deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais, são de competência do chefe do Poder Executivo, mediante decreto, estabelecer.

Para fins de argumentação, sobre o tema, veja o que assinala a Constituição Federal no art. 84, inciso IV e a Lei 13979, de 2020:

CF/88, Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

...

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, **bem como expedir decretos** e regulamentos para sua fiel execução;

...

Lei 13979, de 2020, Art. 3º Para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, as autoridades poderão adotar, no âmbito de suas competências, dentre outras, as seguintes medidas: [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

...

§ 8º As medidas previstas neste artigo, quando adotadas, deverão resguardar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e atividades essenciais. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

§ 9º O Presidente da República **disporá, mediante decreto**, sobre os serviços públicos e atividades essenciais a que se referem o § 8º. [\(Incluído pela Medida Provisória nº 926, de 2020\)](#)

Isso porque eventual estado de calamidade para enfrentamento da emergência de saúde pública é de caráter momentâneo e exige a sua decretação no âmbito local por ato do chefe do Poder Executivo.

É que, segundo ensina Ives Gandra Martins, “sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade”⁴.

⁴ (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002.)



Fundamentação, aliás, que se extrai ainda das decisões do STF, por exemplo na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341 e na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 672.

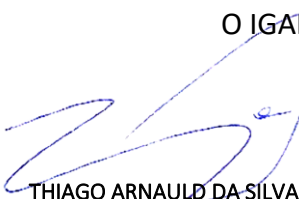
Logo, diante do exposto, tem-se que, embora louvável, a medida pretendida pelo vereador, no caso concreto não encontra legitimidade para ser proposta no âmbito local, mediante lei, pela iniciativa de membro do Parlamento.

Ademais, a Lei Local, se tornada efetiva, não encontra amparo no que preleciona o Sistema de Distanciamento Controlado para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus (COVID-19) no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul editado pelo chefe do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, o qual traz as medidas sanitárias a serem observadas para a abertura de determinadas atividades⁵.

III. Diante dos fundamentos colocados nesta orientação técnica, opina-se, então, no sentido de que o Projeto de Lei nº 64, de 2020, é inviável tecnicamente em razão de a medida não poder ser implementada, mediante lei, em sentido formal, pela mão de vereador, já que a atribuição definida para tanto é do chefe do Poder Executivo mediante a elaboração de Decreto..

Ainda, por fim, cabe-se fazer o registro de que o IGAM, a fim de auxiliar e subsidiar os clientes no campo do conhecimento técnico, editou o texto informativo [Princípio da laicidade do Estado – poder público e religião não se confundem](#), que se recomenda como leitura complementar a essa Orientação Técnica.

O IGAM permanece à disposição.



THIAGO ARNAULD DA SILVA
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS Nº 114.962



EVERTON MENEGAES PAIM
Consultor Jurídico do IGAM
OAB/RS 31.446

⁵ <https://www.pge.rs.gov.br/upload/arquivos/202006/23171258-boletim-normativo-coronavirus-22.pdf>

