

PARECER N.º /2017.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.

PROJETO DE LEI N.º 60/2017.

OBJETO: Altera dispositivos da Lei n.º 2.325, de 30 de agosto de 2005, que “Declara como tradicional, cultural e popular a Romaria de Santo Antônio do Boqueirão, passando a integrar o Calendário Oficial de Eventos do Município – e dá outras providências”.

AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO

RELATOR: VEREADORA ANDRÉA MACHADO.

1. Relatório

De iniciativa do Prefeito Municipal José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n.º 60/2017 tem como objetivo “ampliar a participação das autoridades públicas e religiosas na festa intitulada de Romaria de Santo Antônio do Boqueirão, que pela dimensão que ao longo dos anos, requer uma dedicação maior de todos os envolvidos”, conforme Mensagem n. 45, de 7 de agosto de 2017, fls.02/04.

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a esta Comissão a fim de ser emitido parecer, sob a relatoria da Vereadora Andréa Machado, por força do r. despacho do Presidente desta Comissão.

Como relatora da matéria, requeri prorrogação por dois dias do prazo para emissão de parecer que foi devidamente deferido pelo Presidente da Comissão, o senhor vereador Eugênio Ferreira, conforme fl.10.

No dia 11 de setembro de 2017, durante a 32ª reunião ordinária da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos como relatora da matéria requeri verbalmente a conversão do projeto de lei em diligência no sentido de oficiar o autor da proposição com o fulcro de solicitar informações para melhor instrução da matéria. O requerimento foi aprovado por cinco votos favoráveis, conforme ata de fls.11/12.

Assim, foi encaminhado Ofício n. 042/SACOM, datado de 11 de setembro de 2017 e recebido em 12 de setembro de 2017 sob o protocolo n. 13.578/2017 pela Prefeitura de Unaí para que seja encaminhado a presente Comissão os devidos esclarecimentos requeridos, fls. 13.

Em resposta, o Prefeito Municipal encaminhou o Ofício n. 318/2017/Gabin protocolado na Câmara Municipal no dia 14/09/2017.

É o relatório.

2. Fundamentação

2.1 Competência

A Lei Orgânica trouxe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, conforme prevê o disposto no artigo 17:

Art. 17. Compete privativamente ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Unaí em seu disposto no artigo 188 menciona que:

Art. 188. Ressalvada a iniciativa privativa prevista na Lei Orgânica, a apresentação de projeto cabe:

I - a Vereador;

II - a Comissão ou à Mesa da Câmara;

III - ao Prefeito; e

IV - aos cidadãos.

Assim, cabe ao Município legislar sobre a matéria presente na proposição em análise e haver a realização da prevista alteração da Lei n.º 2325/2005 pelo Prefeito Municipal. Resta esclarecer que a Lei n.º 2325/2005 foi de autoria do Prefeito Municipal da época.

2.2 Introdução

A Constituição da República apesar do disposto em seu artigo 19, inciso I protege a liberdade de crença.

O artigo 19, I, veda aos Estados, Municípios, à União e ao Distrito Federal o estabelecimento de cultos religiosos ou igrejas, embarçar-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.

É de bom alvitre destacar que os recursos públicos recebidos pelos templos de qualquer culto devem ser utilizados, obrigatoriamente, em programas de assistência e promoção social, descabendo a aplicação dos subsídios governamentais em atividades relacionadas à propagação de qualquer doutrina, sob pena de violação ao inciso I do art. 19 da Constituição Federal, anteriormente mencionado, que preconiza o caráter laico de nosso País.

A Constituição da República Federativa do Brasil, compreendendo que não é de interesse do Estado prescindir do concurso voluntário nas ações de interesse social, sabiamente garantiu a liberdade de ação no serviço de assistência e promoção social a todas as associações livremente constituídas, voltadas aos nobres objetivos de atender às necessidades gerais do ser humano, sejam materiais, espirituais, morais, intelectuais ou

culturais, entre as quais se encontram as organizações religiosas, cuja contribuição nesse sentido é inequívoca¹.

A Constituição Federal consagra como direito fundamental a liberdade de religião, prescrevendo que o Brasil é um país laico. Com essa afirmação queremos dizer que, consoante a vigente Constituição Federal, o Estado deve se preocupar em proporcionar a seus cidadãos um clima de perfeita compreensão religiosa, proscrevendo a intolerância e o fanatismo.

Deve existir uma divisão muito acentuada entre o Estado e a Igreja (religiões em geral), não podendo existir nenhuma religião oficial, devendo, porém, o Estado prestar proteção e garantia ao livre exercício de todas as religiões.

2.3 Da abrangência do artigo 19, inciso I da Carta Magna de 1988

Além das formas de colaboração estatal especificadas no texto constitucional, o próprio artigo 19, inciso I estabelece, de forma genérica, que no caso de interesse público, havendo lei, os entes estatais podem colaborar com os cultos religiosos ou igrejas, bem como não pode embaraçar-lhes o funcionamento.

O Estado pode cooperar com as instituições religiosas na busca do interesse público (art. 19, I, da C.F.), ou seja, ele não pode manter relações de dependência ou aliança, porém pode firmar parcerias com as entidades religiosas quando atender ao interesse público (e não ao interesse dos governantes).

A jurisprudência brasileira traz linhas de pensamentos quanto a possibilidade de entendimento no que concerne ao modo e ao limite de colaboração do Poder Público em relação às instituições religiosas.

Veja-se a seguinte ementa:

Ementa

AGRAVO DE INSTRUMENTO

Ação civil pública. Liminar deferida proibindo o agravante de empregar, dinheiro, bens ou servidores públicos na realização de qualquer edição dos

¹ <http://www.conjur.com.br/2009-jun-29/organizacoes-religiosas-constituicao-federal-alicerce-validade>.

eventos denominados “Festa Comunitária Cristã”, “Dia da Bíblia”, “Ruah Sopro de Deus” e “Expo Choco Milho”. Ausência de intuito de privilégio a determinado grupo religioso. Alegação do Município no sentido de que os eventos são de interesse tanto de cristãos, católicos e evangélicos. **Do simples fato de haver conotação religiosa dos eventos, não se pode inferir, de imediato, haja necessariamente ofensa ao artigo 19, inciso I, da Carta Constitucional. Evidências de que há interesse público cultural, econômico e de entretenimento da população local**, tanto que são objeto de Leis Municipais cuja constitucionalidade, embora exija análise judicial acurada, não se mostra de imediato flagrante. Correta a r. decisão agravada ao determinar a juntada pelo agravante de todos os documentos relacionados aos referidos procedimentos licitatórios e eventuais contratos firmados. Recurso parcialmente provido. (TJ-SP - Inteiro Teor. Agravo de Instrumento: AI 1438786620128260000 SP 0143878-66.2012.8.26.0000 **Data de publicação: 15/05/2013**) (grifo nosso)

O julgado acima trouxe que: “Embora os eventos denominados “Festa Comunitária Cristã”, “Dia da Bíblia”, “Ruah Sopro de Deus” e “Expo Choco Milho” tenham conotação religiosa, não se verifica, nessa análise preliminar, haja intuito de privilégio a determinado grupo religioso e nesse ponto alega o Município que os eventos são de interesse tanto de cristãos, católicos e evangélicos. Em especial não se vislumbra qualquer subvenção a culto religioso ou igreja, antes transparecendo, neste exame superficial intrínseco às liminares, o interesse público exclusivamente cultural, econômico e de entretenimento da população local, tanto que são objeto de Leis Municipais cuja constitucionalidade, embora exija análise judicial acurada, não se mostra de imediato flagrante a ponto de se afastar liminarmente sua eficácia. Independentemente da apreciação da constitucionalidade da inclusão no calendário oficial do municipal dos eventos religiosos, o patrocínio dos eventos artísticos, culturais e religiosos, atende a interesses da população local, de modo a desautorizar a concessão da liminar”.

Torna-se pertinente trazer outro entendimento:

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Santa Bárbara D’oeste. Realização de evento religioso denominado Marcha para Jesus. CF, art.19,I. 1. Evento. Natureza. **O evento Marcha para Jesus é promovido em conjunto com as Igrejas**

Evangélicas e tem caráter eminentemente religioso, conforme se extrai da LM nº 3.136/09 e outras informações juntadas aos autos e obtidas na página eletrônica oficial do evento. 2. Poder Público. Participação. O art. 19, inciso I da Constituição Federal veda a subvenção de cultos religiosos e igrejas, não importando se esta se dará de forma contínua ou se resumirá em apenas um evento. **Hipótese que não se enquadra na concepção de colaboração por interesse público, que pressupõe o exercício de uma atividade considerada útil pelo Estado para alcançar um fim pretendido pela coletividade, sem relação com a crença religiosa preconizada pela instituição.** 3. Multa. Os artigos 287, 644 e 645 do CPC não excluem a Fazenda Pública do pagamento da multa pela inexecução da obrigação de fazer. Cabe ao administrador, em isso ocorrendo, adotar as providências administrativas, judiciais e criminais contra o servidor faltoso que a elas deu causa. Procedência. Recurso do Município a que se nega provimento. (TJ-SP - Inteiro Teor. Apelação: APL 118320320118260533 SP 0011832-03.2011.8.26.0533) (grifo nosso)

Com relação ao excesso do limite constitucional da colaboração de interesse público entre o Município e igrejas tem-se exemplo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, senão vejamos:

EMENTA

ADI – MUNICÍPIO DE ELÓI MENDES – INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI QUE CRIOU A SEMANA SOCIOCULTURAL EVANGÉLICA E O DIA MUNICIPAL DO EVANGÉLICO – PROCEDENCIA DO PEDIDO.

I – O Poder Público, em todas as esferas federativas, possui o dever de imparcialidade ou neutralidade no que toca aos credos religiosos existentes no País, não podendo, de forma alguma, beneficiá-los ou prejudicá-los, total ou parcialmente.

II – De fato a lei vergastada extrapola o limite constitucional da colaboração de interesse público entre o Município e as igrejas evangélicas do Município, na medida em que divulga, realiza e subvenciona suas atividades. (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.16.045402-1/000 – COMARCA DE ELÓI MENDES – REQUERENTE (S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS – REQUERIDO (A) (S): PREFEITO MUNICIPAL DE ELÓI MENDES, PRESID CÂMARA MUN ELÓI MENDES ²

2.4 Da festa cultural

O Processo nº: 4.673-6/2011 tendo como interessado a Prefeitura Municipal de Barra do Garças com o assunto denominado consulta e relator o conselheiro José Carlos Novelli no parecer n. 020/2011 do Tribunal de Contas do Mato Grosso trouxe que:

“É necessário pontuar que as manifestações religiosas estão inseridas no contexto da cultura de qualquer sociedade, seja o termo cultura entendido em uma acepção ampla ou restrita, conforme definição de José Luiz dos Santos

A primeira concepção de cultura remete a todos os aspectos de uma realidade social; a segunda refere-se mais especificamente ao conhecimento, às ideias e crenças de um povo.

Neste sentido, a Constituição Federal veda 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, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público (art. 19, inciso I).

Assim, o Estado Brasileiro é laico e não deve, portanto, restringir as manifestações culturais a um credo específico.

Desta forma, o viés cultural de determinada manifestação religiosa que justifique o apoio e incentivo financeiro do Poder Público deve ser feito seguindo os ditames legais e constitucionais.

² <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/460546271/acao-direta-inconst-10000160454021000-mg/inteiro-teor-460546342?ref=juris-tabs>

Neste rastro, determina a Constituição Federal

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.

...

§ 3º A lei estabelecerá o Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público que conduzem à:

I defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro;

II produção, promoção e difusão de bens culturais;

III formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas

múltiplas dimensões;

IV democratização do acesso aos bens de cultura;

V valorização da diversidade étnica e regional.

O apoio e o incentivo à valorização e difusão das manifestações culturais devem ser feitos de forma a permitir a ampla transparência e controle dos gastos realizados e sempre tendo como objetivo o interesse público.

Sob este aspecto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina possui o seguinte julgado:

748

1. É vedado 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, ressalvado, na forma da lei, a colaboração de interesse público, nos termos do artigo 19, inciso I, da Constituição Federal.

2. A colaboração financeira de interesse público ou qualquer outro auxílio de bens materiais públicos, que torna lícita a aliança entre o Estado e as organizações religiosas, é aquela que diz respeito principalmente ao setor educacional, assistencial e hospitalar, tais como as concedidas às creches, às casas de assistência, de auxílio, de socorro, e santas casas, na forma e nos limites da lei.

Entende o Tribunal de Contas catarinense que o que torna lícita a aliança entre o Estado e as igrejas é a persecução do interesse público, citando, exemplificativamente, as áreas em que é possível vislumbrar a finalidade pública.

Quanto às manifestações religiosas/culturais, o entendimento dado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, nos autos do Processo nº 14.377/05, foi o seguinte:

(...) determinar ao Chefe do Poder Executivo local, bem como a todos os dirigentes da administração direta e indireta local, que se abstenham de celebrar convênios do tipo, envolvendo **manifestações religiosas que não atendam ao interesse público ou não se refiram a datas consagradas como feriados, inclusive nacionais** (...)

Desta forma, é necessário a comprovação de que há o interesse público para que seja considerada legal a transferência de recursos para incentivo às manifestações religiosas/culturais. Este também foi o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, conforme consulta abaixo:

CONSULTA Nº: 25.172

Subvenção da Prefeitura para festa tradicional da cidade com homenagem a padroeira da cidade. Legalidade. Despesa a ser creditada em "Outros Serviços e encargos do Gabinete do Prefeito", Desnecessária à abertura de Crédito Especial.

No parecer que serviu de base para o julgamento desta consulta, consta a seguinte explanação do Conselheiro Relator:

Ora, restando clarividente a proibição exarada do diploma constitucional, ou seja, desde que não implique em estabelecimento de igrejas ou cultos, como também subvenção direta à atividade religiosa, observando-se que a Padroeira da cidade é homenageada durante os dias da aludida Festa Tradicional, entendemos ser legítima a subvenção desta pelo Município, após aprovação da competente Lei pela Câmara Municipal.

Tal subvenção, aliás, é plenamente justificável, por tratar-se de valorização da própria tradição folclórica local, de resto traduzida pelo interesse de toda a coletividade, visando ao bem comum, prioridade que deve nortear todo administrador público. (grifamos)

Para tanto, deve o ente regulamentar os critérios para a concessão de recursos públicos às atividades religiosas/culturais, contendo, por exemplo, a previsão de entrega e de análise de projetos, a finalidade, os objetivos a serem alcançados, a destinação dos recursos, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, dentre outras disposições. Entende-se que a regulamentação é imprescindível para analisar a finalidade pública do evento, bem como para permitir o controle dos gastos públicos e garantir a observância do princípio da impessoalidade.

Torna-se de suma importância a análise dos projetos e planos de trabalhos apresentados ao Poder Público para custeio de despesas com estas atividades, como bem consta do Acórdão nº 2.066/2006 do TCU:

'3.2.28 A adequada análise técnica das proposições, certificando-se da

consistência dos planos de trabalho, da adequabilidade de seus custos e

das condições das entidades convenientes para executá-los, constitui a

validação do planejamento da ação a ser executada e é a fase de controle mais efetiva e menos onerosa neste tipo de processo: a antecedente. A efetividade das demais fases, a concomitante (acompanhamento e

fiscalização da execução) e a subsequente (avaliação de resultados e prestações de contas) dependem fundamentalmente dos parâmetros estabelecidos na primeira fase. Os fatos descritos neste relatório denotam uma correlação do tipo causa e efeito entre a negligência na primeira fase e as irregularidades praticadas nas demais'.

[...]

43. Registro, enfim, que por se tratar de ação administrativa, não política, os gestores podem ser responsabilizados pela má adequação do objeto do convênio, mesmo porque, diferentemente dos agentes políticos, agentes administrativos devem arcar com responsabilidades técnicas, ainda mais quando praticam ato ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário (definição de metas muito além daquelas tecnicamente possíveis).

Desta forma, deve o gestor ser bastante cauteloso na elaboração das normas de incentivo à cultura, bem como na aprovação dos projetos e no acompanhamento de toda execução da despesa realizada com recursos públicos.

De forma exemplificativa, cite-se a legislação estadual que trata do Fundo Estadual de Fomento à Cultura, que prevê a apresentação por pessoas físicas ou jurídicas de projetos culturais de interesse público, a ser apreciado pelo Conselho Estadual de Cultura. Este conselho é formado por representantes do Estado e por membros eleitos pela classe artística (Lei Estadual nº 9.078/2008, art. 3º).

No âmbito nacional, considera-se relevante citar a lei que instituiu o Plano Nacional de Cultura (Lei Federal nº 12.343/2010), aplicável a todo território nacional aos entes que a ele aderirem voluntariamente, conforme dispõe o art. 3º, §2º da citada Lei.

O referido Plano Nacional é regido pelos princípios da valorização da cultura como vetor do desenvolvimento sustentável; da democratização das instâncias de formulação das políticas culturais; da responsabilidade dos agentes políticos para implementação das políticas culturais; da colaboração entre agentes públicos e privados para o desenvolvimento da economia e cultura; da participação e

controle social na formulação e acompanhamento das políticas culturais, dentre outros (art. 1º, incisos VIII a XII da citada lei).

Infere-se que a tônica dada pelo Programa Nacional de Cultura inclui o planejamento democrático das políticas culturais, bem como o desenvolvimento econômico e sustentável proporcionado pelo estímulo às manifestações culturais.

Neste rastro, cabe ao Poder Público fomentar a cultura de forma ampla, por meio da promoção e difusão, da realização de editais de seleções públicas para o estímulo a projetos e processos culturais, da concessão de apoio financeiro e fiscal aos agentes culturais, da adoção de subsídios econômicos, da implantação regulada de fundos públicos e privados, entre outros incentivos, nos termos da referida lei (art. 3º, inciso III).

Para avaliar o Plano Nacional de Cultura, cuidou a Lei nº 12.343/2010 de estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação, a fim de analisar o alcance e eficácia das metas estabelecidas com base em indicadores que quantifiquem a oferta e a demanda por bens, serviços e conteúdos, os níveis de trabalho, renda e acesso da cultura, de institucionalização e gestão cultural, de desenvolvimento econômico-cultural e de implantação sustentável de equipamentos culturais.

Resta claro, portanto, a preocupação no âmbito nacional de estabelecer critérios mensuráveis para realização de políticas culturais, permitindo maior transparência e controle social e externo em sua implementação.

Entende-se que os demais entes federados, ao prever recursos a serem utilizados em políticas culturais não integrantes da Política Nacional de Cultura, devem seguir as mesmas diretrizes e preocupações observadas na esfera nacional para regulamentação dos investimentos públicos nesta área, permitindo ampla democratização das políticas culturais, bem como a avaliação das políticas realizadas e a transparência nos gastos e resultados obtidos.

Por fim, conclui-se que, para a concessão de recursos financeiros para realização destes eventos culturais relacionados a manifestações religiosas, é necessário que o ente público regulamente de forma geral os critérios para o incentivo e difusão das manifestações culturais, em observância ao princípio da

impessoalidade, contendo os critérios para apresentação dos projetos, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, devendo ser observado o interesse público, comprovando que tal atividade está inserida no patrimônio cultural local com base no calendário oficial do ente.

Além disso, deve-se observar o art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, que exige lei específica prevendo os critérios para a destinação de recursos, bem como deve atender a lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento. Conforme ensina Figueiredo e outros³,

Deve-se observar que, para tal fim, a lei específica deverá conter de maneira genérica, todos os critérios que permitam a clara identificação das situações que darão ensejo à destinação de recursos públicos para iniciativa privada, não podendo a autorização ser dada mediante a edição de norma legal de cunho meramente declaratório, do tipo “fica autorizada a destinação de recursos orçamentários para atendimento de carentes”, nem tampouco a edição de leis de efeitos concretos que destinem recursos diretamente a um determinado particular. A prévia definição desses critérios faz-se necessária para a concretização dos princípios constitucionais da isonomia, da publicidade e da moralidade, uma vez que eles restarão maculados caso se deixe a sua identificação à aferição subjetiva do administrador.

Ao fomentar tais atividades com recursos próprios, ou seja, não provenientes de programas de governos Estadual ou Federal, deve regulamentar, como já dito, os critérios para a concessão de recursos públicos, contendo a previsão de entrega e de análise de projetos, a finalidade, os objetivos a serem alcançados, a destinação dos recursos, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, dentre outras disposições, em observância aos princípios da impessoalidade, eficiência, publicidade, moralidade e legalidade.

³ Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal. 2ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 173-174.

Infere-se que é possível o incentivo do Poder Público para realização de eventos culturais relacionados a manifestações religiosas, desde que atendido o interesse público e comprovado que tal atividade está inserida no patrimônio cultural local com base no calendário oficial do ente”.

2.5 Da diligência

Para esclarecimento do processo foi solicitado que o Prefeito Municipal encaminhasse a esta Comissão, no prazo máximo de quinze dias resposta, as seguintes indagações:

- a) Se a inclusão do “Pároco da Paróquia Nossa Senhora da Conceição” no conteúdo da Lei nº 2.325 viola o disposto no inciso I do artigo 19 da Constituição Federal no tocante ao Poder Público Municipal manter aliança com representante de igreja.
- b) Qual é o limite máximo de indicações por cada instituição ou pessoa (no caso do Pároco), uma vez que não há tal informação no bojo do projeto de lei.
- c) Os romeiros serão indicados de que forma? Por lista?

Em resposta, o Prefeito enviou Ofício n. 318/2017/Gabin para esclarecer as indagações feitas.

Portanto, como relatora, a princípio e salvo melhor juízo, não enxergo empecilho para que seja a matéria (alteração da Lei 2.325/2005) aprovada por esta Casa Legislativa.

Sugere-se o envio do Projeto de Lei para as demais comissões de mérito pertinentes.

Ao final, sugere-se o retorno do Projeto de Lei a esta Comissão para que seja dada forma à matéria, a fim de que seja aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais.

Conclusão

Em face do exposto, opina-se, salvo melhor juízo, pela aprovação do Projeto de Lei nº 60/2017.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 18 de setembro de 2017; 73º da Instalação do Município.

VEREADORA ANDRÉA MACHADO

Relatora Designada