



CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Serra, 15 de setembro de 2025.

De: Procuradoria
Para: Presidência

Referência:

Processo nº 5704/2025

Proposição: Projeto de Lei nº 897/2025

Autoria: PASTOR DINHO SOUZA

Ementa: ASSEGURA A REUNIÃO RELIGIOSA CRISTÃ NOS INTERVALOS NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO, DENOMINADO “INTERVALO BÍBLICO”.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Distribuir proposição ao Procurador para elaboração de parecer

Ação realizada: Parecer Emitido

Descrição:

Processo nº: 5704/2025

Projeto de Lei nº: 897/2025

Requerente: Vereador Pastor Dinho Souza

Assunto: “Assegura a Reunião Religiosa Cristã nos Intervalos na Rede Municipal de Ensino, Denominado “Intervalo Bíblico””

Parecer nº: 553/2025

PARECER DA PROCURADORIA GERAL

1. RELATÓRIO

Cuidam os autos de Projeto de Lei nº 897/2025, de autoria do Vereador Pastor Dinho Souza, que dispõe o “Assegura a Reunião Religiosa Cristã nos Intervalos na Rede Municipal de Ensino, Denominado “Intervalo Bíblico””, no âmbito do Município da Serra. Em seus fundamentos o Ilustre Vereador justifica a proposta, no sentido de que “tem como finalidade garantir o exercício da liberdade religiosa nas instituições de ensino deste município, reconhecendo o direito de estudantes se reunirem voluntariamente para leitura da Bíblia, oração e reflexão durante os intervalos escolares. A liberdade de crença e manifestação religiosa é um direito assegurado pela Constituição Federal (art. 5º, VI) e pela Declaração



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3200340030003100300037003A005400, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Universal dos Direitos Humanos (art. 18), devendo ser respeitada inclusive nos espaços públicos, como as escolas, desde que exercida de forma pacífica, voluntária e sem prejuízo às atividades escolares. Este projeto visa proteger esse direito e deixar claro que a laicidade do Estado não se confunde com proibição da expressão da fé”.

Diante disso, a Presidência desta Casa de Leis encaminhou-nos o processo para a necessária averiguação da constitucionalidade do Projeto de Lei, com consequente emissão de Parecer.

Compõem os autos até o momento o projeto de Lei e justificativa, motivo pelo qual a Presidência desta Casa de Lei nos encaminhou os autos para a sua análise jurídica preliminar. Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, considerando a importância e urgência da proposta sob avaliação, passo a opinar de forma direta e objetiva.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Nestes termos, relatado o feito na forma dos parágrafos anteriores, passo a opinar.

Ab initio, é preciso ressaltar que o presente parecer é meramente opinativo e decorre do mandamento consubstanciado no art. 18, IV, da Lei Municipal nº 6.134/2025, o qual determina à Procuradoria elaborar pareceres escritos nos processos que lhe forem encaminhados pelo Presidente desta Augusta Casa de Leis, a fim de assegurar a correta e justa aplicação do ordenamento jurídico pátrio, bem como resguardar as competências atribuídas pela Lei Orgânica do Município e as normas estabelecidas na Resolução nº 278/2020.

Nesse diapasão, convém destacar que a emissão do presente parecer não representa óbice a eventual análise jurídica acerca de outras questões não abordadas no mesmo ou no tocante ao mérito da matéria submetida ao apreço, em caso de solicitação pelas Comissões, Mesa Diretora ou Presidência.

Nessa vereda, ressalta-se que no presente parecer jurídico preliminar, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: a um, a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; a dois, se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; a três, a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

Em via reflexa, cumpre destacar que a aprovação de um projeto de lei também passa pela comprovação dos requisitos constitucionais e legais para a sua regular tramitação.

Do ponto de vista material, e atentando para a regra constitucional que prescreve a competência legislativa local dos municípios, percebe-se claramente que, não estando a matéria aqui tratada no rol daquelas de competência legislativa privativa da União ou dos





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Estados, não há óbice para que o assunto seja regulado por Lei Municipal.

Este entendimento decorre do art. 30, I e II, da Constituição Federal, do art. 28, I e II, da Constituição Estadual e do art. 30, I e II, e 99, XXVIII, da Lei Orgânica Municipal, todos dispositivos que asseguram a competência da Câmara Municipal para legislar acerca de assuntos de interesse local, suplementando a legislação federal e estadual.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Constituição Estadual

Art. 28. Compete ao Município:

I - legislar sobre assunto de interesse local; II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;

Lei Orgânica do Município da Serra

Art. 30 - Compete ao Município da:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - Suplementar a legislação federal e estadual, no que couber;

A análise de um projeto de lei requer a verificação de sua conformidade com as normas de hierarquia superior, o que se denomina controle de constitucionalidade. Este se desdobra em dois aspectos principais: o formal, que avalia o processo legislativo, e o material, que examina o conteúdo da norma.

Inicialmente, destaca-se que o princípio da separação dos poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado nas esferas estaduais e municipais, estabelece a independência e a harmonia entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Dele decorre a repartição de competências, inclusive a legislativa.

A regra geral, conforme o artigo 143 da Lei Orgânica do Município da Serra, confere a iniciativa legislativa a qualquer Vereador, Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos. Contudo, o parágrafo único do mesmo artigo estabelece exceções, reservando ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para leis que disponham sobre:

Art. 143, Parágrafo Único:

I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo ou aumento de sua





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

remuneração;

II - organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo; (...)

V - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos do Poder Executivo.

Da leitura dos dispositivos, conclui-se que projetos de lei que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, criando ou alterando atribuições de seus órgãos, são de competência exclusiva do Prefeito.

Se o Projeto de Lei nº 897/2023, de autoria parlamentar, institui um novo programa, campanha ou política pública, ele inevitavelmente impõe novas atribuições e deveres a uma ou mais Secretarias Municipais. Ao fazê-lo, o Legislativo interfere na esfera de gestão e administração que é própria do Poder Executivo, configurando o chamado vício de iniciativa.

A jurisprudência dos tribunais superiores é pacífica quanto à inconstitucionalidade de leis de origem parlamentar que invadem a competência privativa do Chefe do Executivo.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em casos análogos, tem reiteradamente decidido pela inconstitucionalidade de normas municipais que, propostas por vereadores, criam novas obrigações para o Executivo.

STF — AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1337675 RJ — Publicado em 20/06/2022 STF — Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.337.675/RJ — Publicado em 20/06/2022 - EMENTA

Agravo regimental em recurso extraordinário. Constitucional. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 6.095/16 do Município do Rio de Janeiro, de origem parlamentar, a qual cria “o selo de qualidade de alimentos e de atendimento na comercialização da comida de rua”. Criação de novas atribuições para órgão do Poder Executivo. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. Segundo a pacífica jurisprudência da Corte, padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo. Precedentes: ARE nº 1.022.397-AgR, de minha relatoria, Segunda Turma, DJe de 29/6/18; ARE nº 1.007.409/MT-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 13/3/17; ADI nº 1.509/DF-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 18/11/14. 2. Embora a lei municipal, cujos méritos não estão em questão, tenha sido





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

concebida para proteger e cuidar da saúde pública, a reserva de iniciativa deve ser preservada. 3. Agravo regimental não provido.

Padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre novas atribuições, organização e funcionamento de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao chefe do Poder Executivo.

O conjunto legislativo atacado viola esfera reservada ao Executivo, ao imiscuir-se no estabelecimento de programa público, com estabelecimento de obrigações que acarretam reflexos orçamentários, além de criar atribuição expressa a órgãos inseridos na estrutura administrativa municipal.

É importante notar a tese firmada pelo STF no Tema 917 de Repercussão Geral, que estabelece: "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos".

A contrário sensu, se a lei, mesmo sem criar despesa direta, trata da atribuição dos órgãos do Executivo, ela usurpa a competência privativa do Prefeito. A criação de um programa ou campanha, por definição, estabelece um novo conjunto de tarefas e responsabilidades para a administração, enquadrando-se perfeitamente na hipótese de vício de iniciativa.

STF - ARE: 1486522 RJ, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/07/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 16-07-2024 PUBLIC 17-07-2024 - EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 8.419/2022 DO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS. NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE 'POLÍTICA DE DESJUDICIALIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL DIRETA E INDIRETA'. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA PELA CORTE DE JUSTIÇA LOCAL. USURPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONFORMIDADE COM O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou procedente a Ação Direta para declarar, com efeitos ex tunc, a inconstitucionalidade da Lei 8.419, de 05 de outubro de 2022, do Município de Petrópolis, aos fundamentos de que (a) "houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Estadual" (Doc. 3, fl. 10); e (b) houve violação à separação de poderes, bem como ao art. 113, I da Carta Estadual, "na





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

medida em que impôs obrigações ao Poder Executivo Municipal sem indicar a respectiva fonte de custeio". A pretexto de instituir medidas de desjudicialização da Administração Pública, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a seus órgãos. Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação de poderes. Agravo Interno a que se nega provimento.

A pretexto de instituir medidas de desjudicialização da Administração Pública, o diploma legal contestado, de iniciativa do Poder Legislativo, adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a seus órgãos. Dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como o princípio da separação de poderes.

Portanto, ao criar um programa e determinar sua execução pelo Executivo, o Projeto de Lei nº 897/2023 padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, violando o artigo 143, parágrafo único, incisos II e V, da Lei Orgânica Municipal, e o princípio da separação dos poderes.

Doutro giro, além do vício formal de iniciativa já apontado, o Projeto de Lei em análise apresenta um grave vício de inconstitucionalidade material ao propor a criação de um programa que assegura "a reunião religiosa cristã".

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 19, inciso I, 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 suas representantes relações de dependência ou aliança"**.

Este dispositivo consagra o princípio da laicidade do Estado, que impõe ao Poder Público uma posição de neutralidade em matéria religiosa. O Estado não deve promover, privilegiar ou embaraçar qualquer religião, garantindo que todas as crenças (e também a ausência de crença) sejam tratadas com igual respeito e consideração.

Ao criar uma lei para fomentar, especificamente, reuniões de natureza "cristã", o legislador municipal abandona a neutralidade exigida e estabelece uma aliança simbólica e prática com uma determinada matriz religiosa. Tal conduta viola diretamente o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF), que garante tratamento igualitário a todos, independentemente de suas convicções religiosas.

Nessa esteira, o Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada sobre a necessidade de o Estado manter-se neutro em questões religiosas, coibindo atos que





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

configurem proselitismo ou favorecimento.

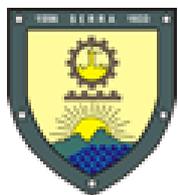
Em casos análogos, o STF tem declarado a inconstitucionalidade de normas que privilegiam uma religião específica, mesmo que de forma simbólica. Por exemplo, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5256, o Tribunal decidiu que a obrigação de manter exemplares da Bíblia em escolas e bibliotecas públicas é inconstitucional, pois viola a laicidade estatal e a isonomia.

STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5256 MS — PUBLICADO EM 05/11/2021 - STF — AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5256 MS — PUBLICADO EM 05/11/2021 - EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.902/2004 DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. MANUTENÇÃO OBRIGATÓRIA DE EXEMPLARES DA BÍBLIA SAGRADA NAS UNIDADES ESCOLARES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO E NOS ACERVOS DAS BIBLIOTECAS PÚBLICAS DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, DA LIBERDADE RELIGIOSA E DA LAICIDADE ESTATAL. CONFIGURAÇÃO. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Nos termos da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, existindo correlação lógico-jurídica entre o fator de discrimen e os interesses constitucionais perseguidos, não há falar em violação do princípio da isonomia. Precedentes. 2. A laicidade estatal, longe de impedir a relação do Estado com as religiões, impõe a observância, pelo Estado, do postulado da imparcialidade (ou neutralidade) frente à pluralidade de crenças e orientações religiosas e não religiosas da população brasileira. 3. Viola os princípios da isonomia, da liberdade religiosa e da laicidade estatal dispositivos legais que tornam obrigatória a manutenção de exemplares da Bíblia Sagrada nas unidades escolares da rede estadual de ensino e nos acervos das bibliotecas públicas, às custas dos cofres públicos. Precedente: ADI 5.258/AM, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Sessão Virtual de 02.4.2021 a 12.4.2021, DJe 27.4.2021, por unanimidade. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.

A laicidade estatal, longe de impedir a relação do Estado com as religiões, impõe a observância, pelo Estado, do postulado da imparcialidade (ou neutralidade) frente à pluralidade de crenças e orientações religiosas e não religiosas da população brasileira. Viola os princípios da isonomia, da liberdade religiosa e da laicidade estatal dispositivos legais que tornam obrigatória a manutenção de exemplares da Bíblia Sagrada nas unidades





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

escolares da rede estadual de ensino e nos acervos das bibliotecas públicas, às custas dos cofres públicos.

Esses entendimentos são diretamente aplicáveis ao caso em tela. Uma lei municipal que cria um programa voltado para a "reunião religiosa cristã" está, inequivocamente, demonstrando predileção e favorecendo uma religião em detrimento de todas as outras, como o espiritismo, as religiões de matriz africana, o judaísmo, o islamismo, entre outras, além de ignorar os cidadãos ateus e agnósticos.

Vale destacar, por oportuno, que a neutralidade estatal, prevista no art. 19, I, da Constituição, não significa que o Estado deva atender a todas as religiões de forma segmentada, criando uma lei para cada uma. Pelo contrário, significa que o Estado não deve legislar para promover ou embaraçar NENHUMA delas.

Destarte, o Vício não é a Exclusão, mas a Preferência, de modo que o problema da lei não é o que ela "deixa de fora", mas o que ela "escolhe". Ao criar um programa específico para a "reunião religiosa cristã", o Poder Público abandona sua posição de neutralidade e estabelece uma aliança e um favorecimento com uma matriz religiosa específica. A inconstitucionalidade reside nesse ato de eleger uma crença para ser objeto de uma política pública.

E ainda, o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF) visa proteger todos os cidadãos, garantindo tratamento igualitário. Permitir que cada religião busque sua própria lei criaria uma "guerra legislativa", na qual as religiões com maior representação política ou poder de lobby seriam inevitavelmente privilegiadas, em detrimento das minorias religiosas, dos ateus e dos agnósticos. O Estado se tornaria um campo de disputa por reconhecimento, e não um garantidor imparcial de direitos.

Já com relação às questões de técnica legislativa, observo que o projeto de lei atendeu às principais diretrizes da Lei Complementar 95/98, o que não impede eventuais aperfeiçoamentos pelas Comissão deste Parlamento, dentro da margem da conveniência e oportunidade.

Ressalto ainda que em consulta ao sítio eletrônico desta Casa, esta proposta legislativa não se encontra rejeitada nesta Sessão Legislativa, não incidindo, a princípio, o óbice previsto no artigo 67 da CF.

Diante disso, ainda que reconhecendo os elevados valores que imbuíram a proposição da norma, não há como endossar o Projeto de Lei em avaliação tendo em vista que tratam da estruturação de órgãos do Executivo Municipal, e ainda fere os princípios constitucionais da laicidade e da isonomia.

3. CONCLUSÃO

Posto isso, firmada em todas as razões e fundamentos já expostos, **opina esta Procuradoria pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 897/2025**, sobretudo latente





CÂMARA MUNICIPAL DA SERRA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Vício Formal (de Iniciativa), por versar sobre a criação de atribuições para órgãos da administração municipal, matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, violando o art. 143, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal e o princípio da separação dos poderes, e ainda Vício Material, por promover e privilegiar uma religião específica (cristianismo) em detrimento das demais, violando frontalmente o princípio da laicidade do Estado (art. 19, I, CF), o princípio da isonomia (art. 5º, caput, CF) e a liberdade de crença (art. 5º, VI, CF)., sem embargos de eventual análise jurídica sobre o mérito da presente matéria, em caso de solicitação pelas Comissões Competentes, Mesa Diretora e Presidência ou outras questões não abordadas neste parecer.

Ressaltamos que o presente Parecer é de natureza opinativa e não vinculatório específico para este processo, de modo que, todos aqueles participantes do processo, em especial o gestor público, dentro da margem de discricionariedade, juízo de valor e ação que lhes são conferidos, deverão diligenciar pela observância dos princípios e normas constitucionais e infraconstitucionais no caso em destaque.

Destarte, ressaltamos que, incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar nas razões e pertinência temática do projeto, motivo pelo qual o presente posicionamento não contém natureza vinculativa e sim opinativa, não vinculando o posicionamento desta Procuradoria para outras situações concretas, ainda que parecidos a este projeto.

Esses são os esclarecimentos que formam nosso parecer.

Serra/ES, 15 de setembro de 2025.

FERNANDO CARLOS DILEN DA SILVA

Procurador

Nº Funcional 4073096

MAYCON VICENTE DA SILVA

Assessor Jurídico

Nº Funcional 4113594-2

Próxima Fase: Conhecer Parecer Jurídico Preliminar

MAYCON VICENTE DA SILVA
Assessor Jurídico



Autenticar documento em <https://serra.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3200340030003100300037003A005400, Documento assinado
digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas
Brasileira - ICP-Brasil.

