



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA
APROVADO POR UNANIMIDADE DE VOTOS
SESSÃO DO DIA 20/06/2024
Eleonilson Nascimento Gomes
1º Secretário

PARECER N.º ____/2024.

Matéria: Consulta sobre constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 06 de 22 de Fevereiro de 2024, que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos às entidades que realizarão retiros espirituais durante o período de carnaval e dá outras providências.

Autor: Prefeito Municipal *em exercício* - Luan Rogério Jerônimo da Silva.

Ementa: LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 13 E 44 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. REGIMENTO INTERNO ARTIGO 130, § 2º. NECESSIDADE DE REGULAMENTAÇÃO.

RELATÓRIO

Consulta-nos o requerente sobre a legalidade/constitucionalidade do Projeto de Lei nº 06/2024, apresentado pelo Prefeito Municipal em exercício e que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos às entidades que realizarão retiros espirituais durante o período de carnaval e dá outras providências.

Quanto à redação, se observa que o Projeto de Lei ora analisado está redigido em observância às regras ortográficas oficiais da língua portuguesa.

É o relatório, passamos a opinar.

DA ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL

Trata-se de Projeto de Projeto de Lei que autoriza a destinação de recursos públicos, no percentual de 20% do total destinadas às festividades



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

carnavalescas do município, para a entidades que realizam retiros espirituais promovam os ditos retiros durante o período de carnaval. *In verbis*:

(...)

Art. 1º Fica autorizada a destinação de recursos públicos da esfera Municipal para o apoio das entidades que realizam retiros espirituais durante o período de carnaval.

Art. 2º Do total de aplicações financeiras destinadas às festividades carnavalescas do município é assegurado o percentual de 20% (vinte por cento) para custeio e apoio aos retiros espirituais.

Parágrafo único. Os recursos necessários serão provenientes da dotação orçamentária própria para as festividades do período de carnaval.

Art. 3º Os recursos e aplicações financeiras serão concedidos preferencialmente a entidades sediadas no âmbito municipal, regulamente estabelecidas e em funcionamento da circunscrição do município.

Art. 4º Competirá ao chefe do executivo do Município de São Luís Gonzaga do Maranhão, por meio de Decreto, observando a quantidade e a proporção a ser fixada, suprir quaisquer omissões da presente lei, bem regulamentar a distribuição e aplicação dos recursos entre as entidades interessadas.

Art. 4º Esta Lei entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(...)

Da análise do conteúdo do Projeto ora analisado se percebe que busca eminentemente promover e valorizar a prática religiosa em âmbito municipal. Trata-se, portanto, de matéria de interesse local.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a competência municipal para legislar sobre assunto de peculiar interesse local (art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Perceba que o projeto ora analisado versa sobre assunto de interesse local, matéria de competência do Município, com amparo no artigo 30, I e V, da



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

Constituição Federal de 1988, bem como no artigo 13, inciso II, "b" da Lei Orgânica do Município. No mesmo sentido, a Lei Orgânica de São Luís Gonzaga prescreve a competência do Município para legislar sobre matéria de interesse local:

Art. 13 - Compete ao Município:

[...]

II - Prover a tudo quanto respeita ao seu peculiar interesse e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

[...]

b) legislar sobre os assuntos locais.

Entende-se ser "interesse local": "**Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local**". (CASTRO José Nilo de, in **Direito Municipal Positivo**, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

Veja que o Município é ente federativo autônomo, nos termos do caput do art. 18 da Constituição Federal de 1988. Possui competência constitucionalmente atribuída para legislar sobre assuntos de seu interesse. Logo, não há vício quanto a matéria do projeto.

Quanto à iniciativa, quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa é afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo nos setores que entenda ser mais necessitado.

O Regimento Interno assim prescreve:

Art. 130 – Projetos de Lei é a Proposição que tem por fim regular toda matéria de competência da Câmara e sujeita a sanção do Prefeito.

(...)



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

§ 2º - É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa do Projeto de Lei que:

- a) Disponha sobre a matéria financeira;
- b) Criem cargos, funções ou empregos públicos que aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores;
- c) Importem em aumento de despesa ou diminuição da receita;
- d) Disciplinem o regime jurídico de seus servidores ou concedam subvenção ou auxílio;
- e) Disponham sobre o orçamento do município.

Já a Lei Orgânica Municipal:

Art. 44 - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que:

I- Disponham sobre matéria orçamentária.

[...]

É de se esclarecer que os projetos chamados "autorizativos", quando propostos por iniciativa parlamentar, são considerados inconstitucionais, pois representam uma interferência indevida nas atribuições exclusivas do Poder Executivo, de acordo com o entendimento doutrinário e jurisprudencial prevalente. De fato, o Chefe do Poder Executivo não precisa de autorização do Poder Legislativo para exercer funções que já lhe são conferidas pelo ordenamento jurídico. Em outras palavras, do ponto de vista estritamente técnico, não há justificativa para um projeto de lei autorizativo originado por iniciativa parlamentar, exceto nos casos em que a autorização legislativa é necessária para determinados atos, como, por exemplo, a alienação de imóveis municipais. Isso porque, ao simplesmente autorizar o Poder Executivo destinar recursos públicos da esfera Municipal para o apoio das entidades que realizam retiros espirituais durante o período de carnaval (art. 1º do PL) e ainda lhe impor o dever de regulamentar por meio de decreto (art. 4º do PL), o projeto em questão acaba se envolvendo em atividades típicas da Administração, utilizando-se da técnica das leis meramente autorizativas. Sobre o assunto, Sérgio Resende de Barros ensina que:



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

"(...) insistente na prática legislativa brasileira, a 'lei' autorizativa constitui um expediente, usado por parlamentares, para granjear o crédito político pela realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa das leis, em geral matérias administrativas. Mediante esse tipo de 'leis', passam eles, de autores do projeto de lei, a coautores da obra ou serviço autorizado. Os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis. Para compensar essa perda, realmente exagerada, surgiu 'lei' autorizativa, praticada cada vez mais exageradamente. Autorizativa é a 'lei' que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da 'lei' começa por uma expressão que se tornou padrão: 'Fica o Poder Executivo autorizado a'. O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser 'determinado, mas é apenas 'autorizado' pelo Legislativo. Tais 'leis', óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição. Elas constituem um vício patente". (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262).

É fato que não cabe ao Poder Legislativo criar normas que autorizem e/ou obrigam o Executivo a realizar tarefa afeta a sua competência, sob pena de flagrante afronta à Constituição da República.

Ora, o projeto de lei, apesar de autorizativo, foi apresentado pelo Prefeito em exercício, de sorte que não padece de vício de iniciativa. Não obstante, é necessário realizar correção de algumas impropriedades, como por exemplo, a utilização do verbo AUTORIZAR, já que é o próprio Prefeito (em exercício) que está apresentando o Projeto.

O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DESTINA RECURSOS ÀS ENTIDADES QUE REALIZARÃO RETIROS ESPIRITUAIS DURANTE O PERÍODO DE CARNAVAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 1º Fica autorizada a destinação de recursos públicos da esfera Municipal para o apoio das entidades que realizam retiros espirituais durante o período de carnaval.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

(...)

Art. 4º As omissões da presente lei, bem como as regras pertinentes à distribuição e aplicação dos recursos entre as entidades interessadas, serão regulamentadas por meio de Decreto, observando-se a quantidade e a proporção a serem fixadas.

Art. 5º Esta Lei entrara em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Quanto à matéria, é necessário tecer algumas considerações.

Embora o Brasil seja um dos maiores países católicos do mundo, o Estado brasileiro é laico. Isso significa que o Brasil é neutro e imparcial em relação às crenças religiosas. A Constituição da República Federativa do Brasil garante a livre manifestação do pensamento e a liberdade de crença, além da proteção e respeito às manifestações religiosas.

Conforme o inciso VI do artigo 5º da Constituição da República, “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”. A Constituição também assegura a prestação de assistência religiosa nas entidades civis de internação coletiva.

O art. 19, inciso I, da Constituição da República de 1988, estabelece que é vedado ao município “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”.

Esse dispositivo deixa claro que os municípios não podem subvencionar estabelecimentos religiosos nem manter relações de dependência ou aliança. Assim, é proibido ao município destinar recursos para cultos espirituais, solenidades religiosas ou para construções e ampliações de igrejas e santuários. Em outras



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

palavras, a prefeitura não pode destinar verbas para atividades religiosas em sentido estrito.

Entretanto, quando se trata de atividades de caráter assistencial, beneficente e de amplo interesse público, é possível a prefeitura municipal conceder subvenção social, independentemente dessas atividades serem realizadas em colaboração com entidades de cunho religioso. Desse modo, não é inconstitucional que o Poder Público realize ou patrocine eventos culturais, artísticos e beneficentes, desde que exista amplo interesse público e não apenas da entidade religiosa que recebeu a subvenção social.

O que torna lícita a aliança entre o Estado e as igrejas é a persecução do interesse público, especialmente no setor educacional, assistencial e hospitalar, como as subvenções concedidas a creches, casas de assistência, de auxílio, de socorro, e santas casas, na forma e nos limites da lei.

Para evitar o favorecimento de apenas alguns tipos de entidades religiosas, é necessário que o Poder Público estabeleça previamente critérios objetivos para o incentivo de atividades artísticas e culturais prestadas por entidades religiosas, a fim de preservar o princípio da impessoalidade.

Portanto, desde que a subvenção social concedida pelo Poder Público às organizações de cunho religioso vise atender fins de interesse público, não há impedimento para a aliança entre a prefeitura e a entidade religiosa que promova retiros, inclusive com a destinação de recursos públicos.

O Projeto de Lei ora analisado não apresentou justificativa no tocante ao interesse público. Não restou demonstrado o interesse público na destinação de recursos públicos para o apoio das entidades que realizam retiros espirituais durante o período de carnaval. Não obstante, é de se esclarecer que os retiros espirituais promovem atividades coletivas e individuais organizadas por líderes religiosos,



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

servindo como uma forma de aproximação religiosa. Além disso, estimulam debates em grupo e promovem ações pessoais voltadas para o bem. Geralmente, esses retiros são realizados em locais distantes e tranquilos, facilitando a concentração dos participantes e proporcionando descanso.

É fundamental reconhecer o papel que as instituições religiosas desempenham na sociedade, desenvolvendo projetos sociais e programas que ajudam pessoas vulneráveis. Os retiros espirituais, além de promoverem a paz espiritual, oferecem atrativos de lazer para os participantes, especialmente jovens, contribuindo para o afastamento da criminalidade. O Art. 19 da Constituição Federal de 1988 permite parcerias entre instituições religiosas e a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que haja interesse público.

Algumas assembleias legislativas, como a do Estado do Pará, instituíram o retiro espiritual das igrejas cristãs como patrimônio imaterial. Outros Estados, como Mato Grosso e Espírito Santo instituíram as igrejas cristãs como patrimônio imaterial. É importante reconhecer que eventos cristãos, como os retiros, fortalecem espiritualmente as pessoas, oferecendo refúgio e ânimo para muitos que chegam emocionalmente frágeis.

De acordo com o censo demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no município de São Luís Gonzaga do Maranhão, predominam as religiões católica e evangélica. O catolicismo é a religião predominante, com aproximadamente 17.808 adeptos. A cidade homenageia São Luís Gonzaga, seu padroeiro e protetor dos jovens e estudantes, celebrando-o no dia 21 de junho, que é feriado municipal. O festejo em homenagem ao santo ocorre na igreja matriz.

As religiões evangélicas são a segunda maior fé na cidade, com aproximadamente 1.818 adeptos. Entre as igrejas evangélicas presentes estão a Assembleia de Deus, Igreja Universal do Reino de Deus, Igreja Mundial do Poder de



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

Deus, Congregação Cristã no Brasil, Igreja Adventista do Sétimo Dia e Igreja Batista, entre outras.

Considerando que, em feriados prolongados como o carnaval, muitos religiosos se reúnem em locais afastados do centro e de seus templos, há um impacto orçamentário significativo. Diante do exposto, torna-se essencial a oferta de recursos destinados aos retiros espirituais das igrejas cristãs, sendo evidentemente uma questão de interesse público.

Não obstante, se verifica que o Projeto de Lei não especificou objetivamente os critérios de qualificação e incentivo, de forma a evitar favorecimento de apenas alguns tipos de entidades religiosas, deixando a cargo de futuro decreto a sua regulamentação e especificação das regras pertinentes à distribuição e aplicação dos recursos entre as entidades interessadas (art. 4º).

De tal sorte, caso aprovado, a Lei terá sua eficácia limitada e condicionada a apresentação do decreto pelo Chefe do Executivo, pois se limitou a fixa em seu art. 2º que do total de aplicações financeiras destinadas às festividades carnavalescas do município é assegurado o percentual de 20% para custeio e apoio aos retiros espirituais; e que os recursos e aplicações financeiras serão concedidos preferencialmente a entidades sediadas no âmbito municipal (art. 3º).

Não houve estabelecimento de critérios objetivos para qualificação das entidades nem forma e critério de distribuição, ficando a cargo do Executivo propor decreto regulamentando a lei.

De tal sorte, por toda a consideração, o Projeto ser submetido a deliberação.

CONCLUSÃO



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS GONZAGA DO MARANHÃO
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
CNPJ 23.697.857/0001-08

Desta forma, considerando o exposto e feita tais observações, opinamos pela **LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 06/2024 que que autoriza o Poder Executivo Municipal a destinar recursos às entidades que realizarão retiros espirituais durante o período de carnaval e dá outras providências.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Presidente da Comissão

Ver. Relator

Ver. Membro