



Projeto de Lei nº 003/2024

Processo Eletrônico nº 200/2024

Proponente: Wesley Pereira Pires

Consulente: Vereador da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Projeto de Lei nº 003/2024. Dispõe sobre a leitura da bíblia como recurso paradidático nas escolas da rede pública e particular de ensino no município de Viana. Constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa do referido projeto.

1. RELATÓRIO

A matéria ora sob análise, trata-se do Projeto de Lei nº 003/2024, de autoria do Vereador Gilmar José Mariano, que dispõe sobre a leitura da bíblia como recurso paradidático nas escolas da rede pública e particular de ensino no município de Viana. O referido projeto foi protocolizado na Câmara Municipal de Viana em 07/02/2024, sob o processo eletrônico nº 200/2024. Após ajustes em conjunto com o gabinete do Proponente, apresentaram uma nova versão ao projeto de lei em 20 de maio de 2024, conforme processo apensado no sistema.

Destaca-se que o Projeto de Lei tem por escopo *"incluir a leitura de trechos Bíblicos nas escolas públicas do município de Viana, como recurso paradidático, no sentido de difundir o conteúdo do livro mais importante da história da humanidade já escrito, tendo como premissa que a Bíblia não é um livro unicamente religioso, mas também de natureza literária, arqueológica, histórica e cultural"*. Segundo pesquisas realizadas a Bíblia é considerado o livro mais lido, traduzido e distribuído do mundo, desde as suas origens e, portanto, é considerada sagrada e de grande importância.

Conforme expresso na mensagem *"o projeto de lei é de cunho educacional e não religioso. A leitura complementar proporcionará conhecimento não apenas histórico, pois a Bíblia tem natureza literária, arqueológica e cultural e sua iniciativa não se contrapõe ao estado laico, de modo que se pretende é trazer à baila a leitura e o conhecimento histórico deste livro tão importante, cooperando para a formação básica comum dos alunos"*.





Após a tramitação inicial regular, o setor da Procuradoria e da Consultoria Jurídica desta Casa Legislativa fora provocado a se manifestar nos autos do procedimento administrativo, para cumprimento do art. 150 do Regimento Interno, em prol de averiguar a legalidade e a constitucionalidade do referido projeto. A tramitação do projeto de lei é pelo rito normal.

É o relatório.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo quaisquer responsabilidades solidárias*, conforme entendimento do STF¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação.

De igual maneira leciona Maria Silvia Zanella Di Pietro³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parágrafo Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme entendimento pacífico jurisprudencial do STF, conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Melo⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscara correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria e da Consultoria Jurídica, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

3.1. Aspecto Formal: Competência e Iniciativa

a) Competência

Constata-se que a proposição encontra respaldo no que diz respeito à autonomia e à competência legislativa do Município, insculpidas no artigo 18 da Constituição Federal de 1988, que garante a autonomia a este ente, e no artigo 30 da CF/88, que garante a autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os Municípios:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010.





permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal, nos termos do artigo 22 da Constituição Federal, e não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal, conforme o artigo 24 da Constituição Federal.

Pelos ensinamentos de José Nilo de Castro⁵, entende-se por 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"*.

Corroborando o alegado, os ensinamentos do mestre Hely Lopes Meirelles, em Direito Municipal Brasileiro, 13ª edição, Malheiros, página 587:

Vale ressaltar que essa competência do Município para legislar 'sobre assuntos de interesse local' bem como a de 'suplementar a legislação federal e estadual no que couber' - ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local - ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores.

À União compete legislar privativamente sobre as diretrizes e bases da educação nacional, o que não exclui a competência suplementar dos Municípios quando presente o interesse local (art. 30, I e II da CF). Aliás, a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), editada pela União, reconhece esta competência, nos termos dos arts. 11, III, 26, caput e 27, I, abaixo transcritos:

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;

Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino

⁵ CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49.





e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela.

"Art. 27. Os conteúdos curriculares da educação básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes:

I - a difusão de valores fundamentais ao interesse social, aos direitos e deveres dos cidadãos, de respeito ao bem comum e à ordem democrática;

Desta forma, constata-se que a matéria legislada no projeto de lei em exame se coaduna com as disposições da mencionada legislação federal, cabendo destacar, dentre outras, as constantes do artigo 33 da referida Lei Federal nº 9.394, de 20.12.1996, in verbis:

Art. 33. O ensino religioso, de matrícula facultativa, é parte integrante da formação básica do cidadão e constitui disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental, assegurado o respeito à diversidade cultural religiosa do Brasil, vedadas quaisquer formas de proselitismo.

§ 1º Os sistemas de ensino regulamentarão os procedimentos para a definição dos conteúdos do ensino religioso e estabelecerão as normas para a habilitação e admissão dos professores.

§ 2º Os sistemas de ensino ouvirão entidade civil, constituída pelas diferentes denominações religiosas, para a definição dos conteúdos do ensino religioso.

Como se pode extrair da norma, o ensino religioso deve contemplar crenças diversas, seguindo as diretrizes fixadas pelo Ministério da Educação, sendo certo que obrigar-se a leitura de escrituras sagradas de determinadas religiões, sem contemplar as demais, distancia o Estado do seu dever de assegurar o respeito à diversidade religiosa e à pluralidade confessional.

Respeitadas, portanto, as diretrizes e bases nacionais estabelecidas nas normas federais, o Município tem autonomia para decidir sobre as matrizes curriculares das escolas de seu sistema de ensino. Sendo assim, não se vislumbra nenhum óbice à tramitação do projeto, uma vez que trata de assunto de competência municipal.

Em análise à matéria, sabe-se que a Constituição Federal prevê a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, ficando assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias. Vejamos:





Art. 50 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:

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;

Portanto, constatada a competência legislativa na matéria sob exame.

b) Iniciativa

Ainda sobre a iniciativa, verifica-se a subjunção da matéria aos preceitos constitucionais constantes do artigo 61, caput, da Constituição Federal de observância obrigatória nos Estados e Municípios, bem como nos termos reprimidos no artigo 63, caput, da Constituição Estadual, que estabelecem a competência concorrente para iniciativa do processo legislativo sobre a matéria em questão, competência esta na qual estão incluídos os parlamentares, mormente por ela não se encontrar inserida dentre as matérias de iniciativa privativa de outros agentes políticos ou órgãos extraparlamentares.

Percebe-se que ao dispor sobre a leitura da Bíblia Sagrada como recurso paradidático nas escolas da rede pública de ensino do município de Viana, o presente projeto de lei não dispõe sobre criação, extinção e estruturação de órgãos da administração pública concernente ao Poder Executivo, e, portanto, não se insere dentre aquelas de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo previstas no parágrafo único, do art. 31, da Lei Orgânica do Município de Viana/ES, sendo devidamente observada a iniciativa para deflagrar o processo legislativo.

3.2. Aspecto Material

Quanto ao aspecto material, verifica-se que o Projeto de Lei nº 003/2024, de autoria do Vereador Wesley Pereira Pires, busca dispor sobre a leitura da bíblia como recurso paradidático nas escolas da rede pública de ensino no município de Viana.

No que se refere à juridicidade, destaca-se que a proposição não colide com os preceitos das Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, bem como atende ao artigo 210, § 1º, da Constituição Federal:

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.





§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

(...)

Atualmente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê que as escolas ofereçam obrigatoriamente o ensino religioso para crianças. No entanto, a disciplina é facultativa, e os alunos só participam se eles (ou seus responsáveis) manifestarem interesse.

Inclusive, por ocasião do julgamento da ADI 4439, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a singularidade da previsão constitucional de ensino religioso, de matrícula facultativa, observa o binômio Laicidade do Estado (CF, art. 19, I)/Consagração da Liberdade religiosa (CF, art. 5º, VI), fixando, pois, o seguinte entendimento:

ENSINO RELIGIOSO NAS ESCOLAS PÚBLICAS. CONTEÚDO CONFSSIONAL E MATRÍCULA FACULTATIVA. RESPEITO AO BINÔMIO LAICIDADE DO ESTADO/LIBERDADE RELIGIOSA. IGUALDADE DE ACESSO E TRATAMENTO A TODAS AS CONFISSÕES RELIGIOSAS. CONFORMIDADE COM ART. 210, §1º, DO TEXTO CONSTITUCIONAL. CONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 33, CAPUT E §§ 1º E 2º, DA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL E DO ESTATUTO JURÍDICO DA IGREJA CATÓLICA NO BRASIL PROMULGADO PELO DECRETO 7.107/2010. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE.

Sendo assim, ao examinar a legislação federal, não encontramos nenhuma regulamentação específica que contradiga o Projeto de Lei em análise.

Ressalta-se que as religiões já estão profundamente enraizadas e moldando nossa sociedade há muito tempo. No entanto, difundir o ensino religioso confessional nas escolas públicas viola a liberdade de consciência e crença garantida pela Constituição. Isso pode levar ao aumento do proselitismo religioso, além de atos de discriminação e exclusão contra minorias religiosas ou pessoas sem religião.

Em outras palavras, a proposição não interfere no conteúdo programático/pedagógico ensinado em sala de aula, nem na formação dos currículos da educação infantil, ensino fundamental e médio, que são complementados por uma parte diversificada conforme as características regionais e locais da sociedade, cultura, economia e dos alunos. Pelo contrário, autoriza as instituições de ensino a utilizar a Bíblia como recurso paradidático de forma meramente opcional.





Ante todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 003/2024, sob o aspecto jurídico e material e pelos dispositivos legais supracitados não contrariam os princípios, direitos e garantias previstos na Constituição Federal e no ordenamento jurídico.

4. TÉCNICA LEGISLATIVA

Por derradeiro, cabe-nos analisar a técnica legislativa. Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho, *"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torna-las executáveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação, tendo como meta a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Sobre as regras para a redação legal apregoados pela Lei Complementar nº 95/98, convém tornar a citar Perpétuo⁶, para quem estes *"são atributos não somente desejáveis, o que poderia conferir-lhes a falsa ideia de que seriam recurso estilístico de escrita. Na verdade, eles devem ser obrigatórios aos textos legislativos, uma vez que fazem com que a norma possa contribuir para a segurança jurídica, reforçando, portanto, o Estado Democrático de Direito."*

Portanto, o Projeto de Lei nº 003/2024 atende às normas introduzidas pela Lei Complementar Federal nº 95/1998, conforme o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela legalidade, constitucionalidade e regular técnica legislativa do Projeto de Lei nº 003/2024.

Este parecer tem caráter meramente opinativo e função de orientação ao Presidente da Câmara e/ou às Comissões Permanentes competentes, o que não impede a sua tramitação e até mesmo consequente aprovação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viana, 20 de maio de 2024.

⁶ loc. cit.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Paulo Cesar Cunhalima do Nascimento

Procurador

Matrícula 000053

Luana do Amaral Peterle

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003200370035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em 20/05/2024 16:41

Checksum: **65709B44802764988C4D518E707160F0AF51AFE3081C93F9CBC9F50E855B85DF**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em 20/05/2024 16:45

Checksum: **BDA02B7221342006BAB2CCD90A3F2B76B7FC153BF5BA07463120083D4ED6410A**

