



CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE
GABINETE DO VEREADOR NIKOLAS FERREIRA

Comissão Especial

**Parecer sobre o Veto Total à Proposição de Lei nº 47/2021, originária do
Projeto de Lei nº 1.016/2020**

1 – RELATÓRIO

Aprovado pelo Plenário, o Projeto de Lei nº 1016/2021, que “Dispõe sobre a classificação das igrejas e santuários religiosos como serviço essencial no Município de Belo Horizonte”, de autoria do vereador Henrique Braga, deu origem à Proposição de Lei nº 47/2021, que foi encaminhada para sanção ou veto do prefeito.

Tendo sido integralmente vetada, constituiu-se, na forma regimental, Comissão Especial para análise dos motivos do veto, da qual fui designado relator e, nesta condição, passo a emitir parecer e voto.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme exposição de motivos do nobre colega vereador, em apartada síntese, o presente Projeto de lei classifica a atividade religiosa como serviço essencial, sob o fundamento que: “Manter aberto e funcionando os templos religiosos é uma maneira de socorrer as muitas dores e perdas das famílias.”

2.1 – DOS MOTIVOS DO VETO

Nos termos do artigo 92 da Lei Orgânica do Município, a proposição de Lei ora relatada foi encaminhado ao Poder Executivo no dia 28 de outubro de 2021, tendo sido vetada integralmente no dia 23 de novembro 2021.

Nas razões do Veto, o Poder Executivo expôs os seguintes fundamentos:

i) inconstitucionalidade da proposição por transgressão de norma geral editada pela União, qual seja, Lei Federal 13.979/202, em seu artigo 3º, §9º;

ii) violação ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista o engessamento da atuação do Poder Executivo nas ações de combate à pandemia ao classificar as igrejas como essenciais;

Nesse sentido, passo as razões que fundamentam a derrubada do veto.

3 – DAS RAZÕES PARA DERRUBADA DO VETO

3.1 – Do direito fundamental a liberdade religiosa

O direito à liberdade de culto é inviolável, conforme dispõe o artigo 5º, VI da Constituição Federal. Trata-se, portanto, de uma CLÁUSULA PÉTREA, ou seja, ostenta um status constitucional ainda mais importante. A vasta proteção desta garantia está relacionada à íntima relação entre espiritualidade e a dignidade da pessoa humana, considerando o papel exercido pela religião ao conferir norte, significado e identidade aos seus adeptos.

Compreendendo isso, o art. 18, da Declaração Universal dos Direitos Humanos/1948, da ONU, dispõe que:¹

Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de

1 <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, em público ou em particular.

De modo semelhante, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos/1966 estabelece, em seu art. 18, item 1:²

Toda pessoa terá direito a liberdade de pensamento, de consciência e de religião. Esse direito implicará a liberdade de ter ou adotar uma religião ou uma crença de sua escolha e a liberdade de professar sua religião ou crença, individual ou coletivamente, tanto pública como privadamente, por meio do culto, da celebração de ritos, de práticas e do ensino.

Já o Pacto de San José da Costa Rica/1969 preceituou em seu artigo 12 o seguinte:³

Toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado.

Citamos, ainda, o texto constitucional brasileiro, segundo o qual “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” (art. 5º, VI, CF/88).

Nesse sentido, percebe-se que o exercício da religião é parte do mínimo existencial para a concretização da dignidade da pessoa humana. Esta afirmação vêm à tona quando analisamos que nas duas situações mais gravosas de restrições de liberdades cogitadas pela Constituição do Brasil, o estado de defesa (art. 136) e o estado de sítio (arts. 137 a 139), a liberdade de culto não figura entre os direitos que podem sofrer tal restrição (art. 136, §§1º e 3º e art. 139).

Assim sendo, as considerações acima demonstram que a liberdade de exercício da religião é componente, como dissemos, daquele mínimo essencial para

2 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm

3 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm

a dignidade da pessoa humana, não podendo ser restringida ou simplesmente proibida de modo absoluto, sem atenção a um juízo de ponderação e de prudência que busque, antes, alternativas viáveis de garantir o exercício público da religião.

Nesse sentido, medidas que garantem apenas culto doméstico e privado – com permissão de transmissão online de cerimônias – passam a ideia de que o exercício público da religião é uma concessão do Estado, que o permite em determinadas circunstâncias, e não um direito da pessoa humana, reconhecido pelo Estado como inviolável e como parte daquele núcleo em que ele não pode coagir – especialmente porque tais medidas têm o potencial efeito de intervir na própria compreensão doutrinária que aquela religião dá ao culto público, como os católicos dão aos sacramentos (entendidos como necessários para a salvação dos seus adeptos) e os muçulmanos ao Ramadã (mês sagrado no qual devem ocorrer orações públicas noturnas e a recitação completa do Alcorão, chamada de tarawih).

Portanto, a religião não é aqui algo de menor importância, pois a atenção espiritual contribui, sobremaneira, para a superação de momentos de crise, inclusive em termos de restauração da calma e da tranquilidade mental dos seus adeptos. Esse é um dos motivos, aliás, pelo qual o inciso VII do art. 5º da Constituição garante o acesso à religião no interior das entidades de internação coletiva, compreendidas as de saúde.

3.2 – A HIERARQUIA DAS NORMAS BRASILEIRAS E A IMPOSSIBILIDADE DE DECRETO MUNICIPAL CONTRARIAR LEI FEDERAL E DECRETO FEDERAL QUE GARANTEM DIREITOS FUNDAMENTAIS DE FORMA MAIS AMPLA – DA CONSTITUCIONALIDADE E COMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO EM LEGISLAR SOBRE A PRESENTE PROPOSIÇÃO

Conforme todas as considerações de ordem constitucional e em relação aos tratados internacionais que comprovam a absoluta inaplicabilidade dos decretos municipais proibitivos do exercício público da religião ou interventivos em suas liturgias, **ressalte-se que a ordem jurídica brasileira já reconhece as atividades religiosas como essenciais**, portanto, entre aquelas cujo funcionamento está mantido, o que foi feito através do Decreto Federal nº 10.292/2020, in verbis:

DECRETO Nº 10.292, DE 25 DE MARÇO DE 2020 Altera o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, que regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, **D E C R E T A** : Art. 1º O Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações: [...] XXXIX - **atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde.** (Grifo nosso).

Desse modo, o Decreto Federal nº 10.292/2020 já assegura o funcionamento e regular realização das “atividades religiosas de qualquer natureza”, apenas exigindo seguimento das medidas sanitárias no caso concreto, de acordo com o que já exposto anteriormente.

De fato, ao reconhecer as atividades religiosas como essenciais, o Decreto 10.292/2020 as insere no âmbito daquela declaração contida no outro Decreto que menciona, de nº 10.282/2020, que diz:

Serviços públicos e atividades essenciais

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

XXXIX - atividades religiosas de qualquer natureza, obedecidas as determinações do Ministério da Saúde; e

Dessa forma, não há dúvida de que, no ordenamento jurídico brasileiro, as atividades religiosas já estão declaradas como atividades essenciais, estando assegurado, pois, o seu pleno funcionamento por um Decreto Federal com base em uma Lei Federal – e de acordo com a Constituição, os Pactos Internacionais e demais normas do ordenamento jurídico sobre a matéria, como já exposto.

Nesse sentido, não merece prosperar a alegação do Executivo de vetar a presente proposição sob o fundamento de inconstitucionalidade por transgressão de norma geral editada pela União, qual seja, Lei Federal 13.979/202, em seu artigo 3º, §9º.

Na realidade, inconstitucionais são os Decretos editados pelo Executivo Municipal que transgridem os Decretos Federais, a Constituição e os tratados internacionais já analisados anteriormente. Nesta mesma linha de ideias, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 6.341, não expungiu do ordenamento brasileiro, como inconstitucional, a competência do Presidente da República, mas atribuiu interpretação conforme a Constituição para lembrar que existe competência concorrente dos Estados e Municípios para normatizarem sobre atividades essenciais – é o que se lê na decisão em medida cautelar proferida Ministro Marco Aurélio:

Vê-se que a medida provisória, ante quadro revelador de urgência e necessidade de disciplina, foi editada com a finalidade de mitigar-se a crise internacional que chegou ao Brasil, muito embora no território brasileiro ainda esteja, segundo alguns técnicos, embrionária. Há de ter-se a visão voltada ao coletivo, ou seja, à saúde pública, mostrando-se interessados todos os cidadãos. O artigo 3º, cabeça, remete às atribuições, das autoridades, quanto às medidas a serem implementadas. **Não se pode ver transgressão a preceito da Constituição Federal. As providências não afastam atos a serem praticados por Estado, o Distrito Federal e Município considerada a competência concorrente na forma do artigo 23, inciso II, da Lei Maior.**

Também não vinga o articulado quanto à reserva de lei complementar. Descabe a óptica no sentido de o tema somente poder ser objeto de abordagem e disciplina mediante lei de envergadura maior. Presentes urgência e necessidade de ter-se disciplina geral de abrangência nacional, **há de concluir-se que, a tempo e modo, atuou o Presidente da República – Jair Bolsonaro – ao editar a Medida Provisória. O que nela se contém – repita-se à exaustão – não afasta a competência concorrente, em termos de saúde, dos Estados e Municípios.** Surge acolhível o que pretendido, sob o ângulo acautelador, no item a.2 da peça inicial, assentando-se, no campo, há de ser reconhecido, simplesmente formal, que a disciplina decorrente da Medida Provisória nº 926/2020, no que imprimiu nova

redação ao artigo 3º da Lei federal nº 9.868/1999, **não afasta a tomada de providências normativas e administrativas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. (grifo nosso)**

A decisão acima foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 15 de abril de 2020, ratificando o poder do Presidente da República de editar decreto sobre atividades essenciais, conforme se lê na certidão de julgamento:

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a medida cautelar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), acrescida de interpretação conforme à Constituição ao § 9º do art. 3º da Lei nº 13.979, **a fim de explicitar que, preservada a atribuição de cada esfera de governo, nos termos do inciso I do art. 198 da Constituição, o Presidente da República poderá dispor, mediante decreto, sobre os serviços públicos e atividades essenciais**, vencidos, neste ponto, o Ministro Relator e o Ministro Dias Toffoli (Presidente), e, em parte, quanto à interpretação conforme à letra b do inciso VI do art. 3º, os Ministros Alexandre de Moraes e Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Edson Fachin. Falaram: pelo requerente, o Dr. Lucas de Castro Rivas; pelo amicus curiae Federação Brasileira de Telecomunicações – FEBRATEL, o Dr. Felipe Monnerat Solon de Pontes Rodrigues; pelo interessado, o Ministro André Luiz de Almeida Mendonça, Advogado-Geral da União; e, pela Procuradoria-Geral da República, o Dr. Antônio Augusto Brandão de Aras, Procurador-Geral da República. Afirmou suspeição o Ministro Roberto Barroso. Ausente, justificadamente, o Ministro Celso de Mello. Plenário, 15.04.2020 (Sessão realizada inteiramente por videoconferência - Resolução 672/2020/STF). (grifo nosso).

Assim, não há dúvidas sobre a competência do Presidente da República em dispor, mediante decreto, sobre as atividades essenciais, como fez, quanto às atividades religiosas, através do Decreto 10.292/2020, o qual conserva, pois, efetiva e plena validade no âmbito ordenamento jurídico brasileiro.

Outrossim, percebe-se também das decisões analisadas a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em zelar e cuidar da saúde. Nesse espeque, o artigo 23, inciso II da Constituição da república, combinado com o artigo 30, incisos I e II, conferem aos Municípios o poder de

atuação e de produção de normas sobre assuntos de interesse local e de suplementação da legislação federal.

Ora, diante disso, a presente proposição, em consonância ao preceituado na Constituição Federal, nos tratados internacionais, bem como nos Decretos Federais editados, suplementa a legislação federal ao classificar as igrejas, templos e santuários religiosos de Belo Horizonte como serviço essencial, conforme o interesse local.

Assim, não há que se falar em vício formal de inconstitucionalidade, muito menos em violação ao princípio da separação dos poderes. Isso porque, tendo em vista os Decretos Federais que estabelecem as atividades religiosas como serviços essenciais, aliado ao julgamento pelo STF da ADI 6.341, que estabeleceu a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em termos de saúde, a presente proposição, como já dito, tão somente suplementa a legislação federal à realidade do Município de Belo Horizonte, que vêm sofrendo com os Decretos ilegais editados pelo Poder Executivo que impede, ao seu bel prazer, a funcionalidade das atividades religiosas.

Cumpra também ressaltar, que, quando se aprecia eventual inconstitucionalidade formal, decorrente de vício de iniciativa é essencial ter em mente a jurisprudência sedimentada do col. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no sentido de que “A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI 724 MC / RS – RIO GRANDE DO SUL. MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator: Min. CELSO DE MELLO).

Desse modo, ao analisar a competência de iniciativa, a norma deve possuir, como parâmetro, regra clara da constituição, atribuindo a iniciativa privativa da matéria legislada ao Chefe do Poder Executivo municipal, para não transbordar em uma restrição indevida da atividade inerente ao Poder Legislativo.

Nesta esteira, o col. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, em precedente vinculativo, por repercussão geral, consolidou entendimento de que, ainda que gere despesas para a Administração Pública, a lei de iniciativa parlamentar somente padece de vício de inconstitucionalidade formal quando trata da estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo, ou do regime jurídico dos seus servidores públicos.

Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016, grifamos).

Em conclusão, não se pode (nem por emenda à constituição, nem por lei, nem muito menos por decreto) considerar a restrição drástica das liberdades individuais – como o confinamento irrestrito e geral de pessoas, a proibição do trabalho, do direito de ir e vir, **do direito de culto** etc. - como medidas aceitáveis sob o ponto de vista ético-moral, pois tais condutas não se relacionam, diretamente, com o impedimento ou à propagação de doenças contagiosas. Nesse sentido, “DECRETO” municipal que não regulamenta nenhuma Lei ou somente complementa outro “DECRETO”, padecem, todos, de vício de legalidade.

Conclusão diversa levaria à substituição do governo de leis por uma DECRETOCRACIA, em que o Chefe do Poder Executivo faz as vezes do legislador e tem a prerrogativa de determinar quais medidas ele próprio pode tomar, em afronta ao Estado Democrático de Direito.

Portanto, a presente proposição que classifica as igrejas, templos e atividades religiosas em geral como serviços essenciais, está consubstanciada e amparada pela Constituição, bem como com a legislação infraconstitucional, motivo pelo qual a derrubada do presente veto é medida que se impõe.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opino pela rejeição do veto total à Proposição de Lei 47/2021 ao Projeto de Lei 1016/2020.

Belo Horizonte 02 de dezembro de 2021



NIKOLAS FERREIRA DE OLIVEIRA

VEREADOR – RELATOR