



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

## **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 07/2024**

**Procedimento Administrativo MPPR-0048.24.000526-3**

**Extrajudicial – Promotoria de Defesa do Patrimônio Público**

**Tema: Garantias Constitucionais**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu Promotor Substituto que adiante assina, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União);

**CONSIDERANDO** o contido no artigo 127 da Constituição Federal, que dispõe que “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe **a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis**”;

**CONSIDERANDO** o estabelecido nos artigos 129, inciso II, da mesma Carta Constitucional, bem como no artigo 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “**zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia**”;

**CONSIDERANDO** o artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, a qual faculta ao Ministério Público



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

---

**expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

**CONSIDERANDO** o artigo 2º, *caput*, da Lei Complementar n.º 85, de 27 de dezembro de 1999, que antes de elencar funções atribuídas ao Ministério Público, reforça aquelas previstas na Constituição Federal e Estadual e na Lei Orgânica Nacional;

**CONSIDERANDO** que o mesmo diploma legal supramencionado, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao membro do Ministério Público incumbe, respectivamente, “atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e **tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial**, ou encaminhando-as às autoridades ou órgãos competentes” e “efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas e privadas com atuação na sua área”;

**CONSIDERANDO** a orientação da Carta de Brasília, que prima por uma atuação extrajudicial e resolutiva dos membros do Ministério Público;

**CONSIDERANDO** a instauração, na 1ª Promotoria de Justiça de Dois Vizinhos, do **Procedimento Administrativo MPPR-0048.24.000526-3 e os elementos angariados acerca da leitura da Bíblia Sagrada nas sessões da Câmara de Vereadores de Dois Vizinhos;**

**CONSIDERANDO** que a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe como direito fundamental individual a igualdade de garantias, direitos e tratamento, consoante *caput* do art. 5º e inciso I e art. 19, inciso III, que sufragam o princípio da isonomia;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

**CONSIDERANDO** que a Constituição da República Federativa do Brasil dispõe como direito fundamental individual a liberdade religiosa, a teor do contido no art. 5º, 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”*;

**CONSIDERANDO** o que dispõe o art. 19, inciso I, da CRFB/1988 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 seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

**CONSIDERANDO** que tais fundamentos indicam o princípio da **laicidade** do Estado brasileiro;

**CONSIDERANDO** que a laicidade deva ser compreendida como um princípio constitucional implícito no Brasil e decorre do próprio princípio democrático;

**CONSIDERANDO** que a liberdade religiosa, consiste na liberdade para professar fé em Deus, é permitida, ainda que em lugares públicos, respeitado o contido no art. 5º, XVI, da CRFB/1988<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Art. 5º 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: (...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

**CONSIDERANDO** o entendimento consolidado no Direito Constitucional pátrio de que a laicidade estatal permite a convivência “*com símbolos que não somente correspondem a valores que informam a sua história cultural do povo, como remetem a bens encarecidos por parcela expressiva da sua população – por isso, também, não é dado proibir a exibição de crucifixos ou de imagens sagradas em lugares públicos*”<sup>2</sup>, inclusive diante da existência de feriados religiosos;

**CONSIDERANDO** que, embora o Estado brasileiro não seja ateu, deve adotar posição de neutralidade e devem os agentes públicos agir em obediência ao **princípio da impessoalidade**, consoante art. 37, da CRFB/1988;

**CONSIDERANDO** que, há, em tese, colisão de caráter negativo com o caráter positivo do direito à liberdade de crença<sup>3</sup>, haja vista que é defeso aos vereadores professar religiões durante as reuniões legislativas, o que não retira o exercício do direito fundamental à liberdade religiosa e cada um;

**CONSIDERANDO** que os direitos fundamentais, os quais têm aplicação imediata, conforme art. 5º, § 1º, da CRFB/1988, se vinculam a todo o Poder Público, inclusive aos vereadores, na condição de agentes públicos do Poder Legislativo;

**CONSIDERANDO** que, ao professar a fé e, dessa forma, realizar predileção de uma orientação religiosa em específico, há violação à liberdade religiosa dos demais administrados que não professam da mesma fé;

---

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 466.

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de direito constitucional. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 348.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de se manifestar:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 91, §12, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DESIGNAÇÃO DE PASTOR EVANGÉLICO PARA ATUAR NAS CORPORAÇÕES MILITARES DAQUELE ESTADO. OFENSA À LIBERDADE DE RELIGIOSA. REGRA DA NEUTRALIDADE. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. **A regra de neutralidade do Estado não se confunde com a imposição de uma visão secular, mas consubstancia o respeito e a igual consideração que o Estado deve assegurar a todos dentro de uma realidade multicultural.** Precedentes. (...) **Ao conter predileção por uma orientação religiosa a norma atacada quebra não apenas o dever de neutralidade estatal, como também viola a liberdade religiosa e de crença dos demais integrantes da carreira que não professam a mesma fé.** Ao assegurar a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva a Constituição está a garantir que essa seja realizada para as diversas orientações religiosas, mantido invariavelmente o caráter facultativo de participação ao cidadãos em geral. Encontram-se, assim, violados os incisos VI e VII do art. 5º, do texto constitucional (...) (ADI 3478, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20-12-2019, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-035 DIVULG 18-02-2020 PUBLIC 19-02-2020)

Ademais, é uníssona a jurisprudência dos Tribunais Estaduais sobre as limitações à liberdade religiosa e a neutralidade do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.181, DE 27 DE ABRIL DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TRÊS BARRAS. NORMA QUE ESTABELECE A LEITURA DA BÍBLIA NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. **LIVRO QUE É UM COMPILADO DE TEXTOS CRISTÃOS. DISPOSIÇÃO QUE PRIVILEGIA UMA MATRIZ RELIGIOSA EM DETRIMENTO DE OUTRAS. ENTES FEDERADOS QUE DEVEM ADOTAR POSTURA NEUTRA EM RELAÇÃO ÀS FORMAS DE CRENÇA. OFENSA AO BINÔMIO LIBERDADE RELIGIOSA E LAICIDADE DO ESTADO, BEM COMO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E IMPESSOALIDADE. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 4º, 16 E 164, § 1º, DA**



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE GUARDAM CONSONÂNCIA COM OS **ARTS. 5º, VI, 19, I, 37, CAPUT, E 210, § 1º, DA CARTA MAGNA**, RECONHECIDA. 1 É inconstitucional, por ofensa à laicidade estatal e ao direito à liberdade religiosa, bem como aos princípios da isonomia e da impessoalidade, norma municipal que estabelece a leitura de textos bíblicos nas escolas públicas e privadas, porquanto tal disposição não se coaduna com a postura de neutralidade que necessariamente deve ser observada pelo ente federado e porque representa indevido privilégio da matriz religiosa cristã em detrimento de outras formas de crença. 2 "Nenhum ente da federação está autorizado a incorporar preceitos e concepções, seja da Bíblia ou de qualquer outro livro sagrado, a seu ordenamento jurídico" (STF, ADI n. 5257, rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 20/9/2018, DJe-257 de 3/12/2018). 3 A proteção às garantias fundamentais, no contexto de um Estado democrático, pressupõe não apenas a observância aos direitos da maioria, mas também perpassa pela imprescindibilidade de proteção da liberdade de uma minoria em relação a um grupo majoritário. Desse modo, a despeito de a população brasileira ser predominantemente cristã, as ideologias de tal crença não podem ser impostas àqueles que com ela não se identificam. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJ-SC - ADI: 50255466020228240000, Relator: Sidney Eloy Dalabrida, Data de Julgamento: 16/11/2022, Órgão Especial)

CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE ENGENHEIRO COELHO - EXPRESSÃO "A LEITURA DA BÍBLIA SAGRADA" PREVISTA NO "CAPUT" DO ARTIGO 148 DA RESOLUÇÃO Nº 05, DE 14 DE OUTUBRO DE 1993 - **LAICIDADE ESTATAL - VIOLAÇÃO - IMPOSIÇÃO DE LEITURA DA BÍBLIA SAGRADA NA CÂMARA MUNICIPAL QUE FERE A NEUTRALIDADE GOVERNAMENTAL E VIOLA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA E INTERESSE PÚBLICO - LIBERDADE DE RELIGIÃO NÃO OBSERVADA - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, INCISO VI E 19, INCISO I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**, BEM COMO AOS ARTIGOS 111 E 144 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE - INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "A LEITURA DA BÍBLIA SAGRADA" RECONHECIDA - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(TJ-SP - ADI: 22940989020228260000 São Paulo, Relator: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 26/04/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 28/04/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUESTIONAMENTO DE VALIDADE DO "CAPUT" E § 2º DO



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

ARTIGO 140 DA RESOLUÇÃO N. 105, DE 05 DE MAIO DE 2010, DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECERICA DA SERRA, NA REDAÇÃO CONFERIDA PELA RESOLUÇÃO N. 131, DE 14 DE OUTUBRO DE 2015, **QUE DISPÕEM, RESPECTIVAMENTE (A) QUE O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL "SOLICITARÁ AO PRIMEIRO SECRETÁRIO A LEITURA DE UM VERSÍCULO DE UM DOS LIVROS DA BÍBLIA SAGRADA" (CAPUT); E (B) QUE "APÓS A LEITURA DO TEXTO SAGRADO, O PRESIDENTE INVOCARÁ A PROTEÇÃO DE DEUS SOBRE OS TRABALHOS A SEREM REALIZADOS" (§ 2º). IMPUGNAÇÃO, AINDA, DA EXPRESSÃO "ANTES DA LEITURA DE UM VERSÍCULO DE UM DOS LIVROS DA BÍBLIA SAGRADA", CONSTANTE DO § 1º DO MESMO ARTIGO 140. PEDIDO EXTENSIVO À VERSÃO ORIGINAL DO DISPOSITIVO, QUE CONTINHA A MESMA REDAÇÃO NO CAPUT, E QUE DESCREVIA O ATUAL § 2º (ACIMA MENCIONADO) NO PARÁGRAFO ÚNICO (DAQUELA VERSÃO ANTERIOR), A FIM DE EVITAR EFEITOS REPRISTINATÓRIOS. ALEGAÇÃO DE QUE A PREFERÊNCIA POR DETERMINADA RELIGIÃO NA ABERTURA DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS AFRONTA A LAICIDADE ESTATAL. RECONHECIMENTO. NORMA QUE VIOLA O DEVER DE NEUTRALIDADE ESTATAL IMPOSTO PELO ARTIGO 19, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. POSICIONAMENTO ALINHADO À JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO SENTIDO (A) DE QUE "A GARANTIA DO ESTADO LAICO OBSTA QUE DOGMAS DA FÉ DETERMINEM O CONTEÚDO DE ATOS ESTATAIS" (ADPF 54/DF, REL. MIN. MARCO AURÉLIO, J. 12/04/2012); (B) DE QUE "NENHUM ENTE DA FEDERAÇÃO ESTÁ AUTORIZADO A INCORPORAR PRECEITOS E CONCEPÇÕES, SEJA DA BÍBLIA OU DE QUALQUER OUTRO LIVRO SAGRADO, A SEU ORDENAMENTO JURÍDICO" ( ADI 5257/RO, REL. MIN. DIAS TOFFOLI, J. 20/09/2018); E (D) DE QUE "AO CONTER PREDILEÇÃO POR UMA ORIENTAÇÃO RELIGIOSA A NORMA ATACADA QUEBRA NÃO APENAS O DEVER DE NEUTRALIDADE ESTATAL, COMO TAMBÉM VIOLA LIBERDADE RELIGIOSA E DE CRENÇA DOS DEMAIS INTEGRANTES...QUE NÃO PROFESSAM A MESMA FÉ" ( ADI N. 3478/RJ, REL. MIN. EDSON FACHIN, J. 20/12/2019). É IMPORTANTE CONSIDERAR, SOB ESSE ASPECTO, QUE AS REGRAS SOBRE ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA (CONTIDAS NO TÍTULO III, CAPÍTULO I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA), INCLUSIVE AQUELA DO ARTIGO 19 (REFERENTE À LAICIDADE ESTATAL), TRADUZEM VERDADEIRO INSTRUMENTO DE CALIBRAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO. VALE DIZER, COMO NORMAS CENTRAIS DA CONSTITUIÇÃO**



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

FEDERAL, "REPRODUZIDAS, OU NÃO" NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, "INCIDIRÃO SOBRE A ORDEM LOCAL", POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, A FIM DE CONSERVAR O MODELO FEDERALISTA E OS PADRÕES ESTRUTURANTES DO ESTADO, DAÍ A POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE DISPOSITIVOS DESSA NATUREZA (CENTRAIS E ESTRUTURANTES) NO CONTROLE ABSTRATO DE NORMAS MUNICIPAIS COM BASE NA NORMA REMISSIVA DO ARTIGO 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(TJ-SP - ADI: 20306575620218260000 SP 2030657-56.2021.8.26.0000, Relator: Ferreira Rodrigues, Data de Julgamento: 06/10/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/10/2021)

**CONSIDERANDO** que o agente público deve agir em conformidade com a Constituição na execução da lei;

**CONSIDERANDO** o princípio da impessoalidade, assim definido por HELY LOPES MEIRELLES:

*O princípio da impessoalidade referido na Constituição de 1988 (art. 37, caput) nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 1º). O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal. [...].<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Direito Administrativo Brasileiro. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016. p. 97.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público, enquanto garantidor da ordem jurídica democrática e fiscal da legalidade, é preferível estimular o gestor “a tomar decisões acertadas e criativas, desde que voltadas para os interesses da sociedade, sem qualquer menoscabo ao núcleo essencial dos direitos fundamentais”<sup>5</sup>.

**CONSIDERANDO** que a Recomendação Administrativa é um importante instrumento de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade de judicialização de eventuais conflitos, alertando seus destinatários sobre a existência de normas vigentes e da necessidade de seu estrito cumprimento, sob pena de responsabilização;

**CONSIDERANDO** o uso Recomendação, a qual pretende “priorizar a precisa e customizada resolução não adversarial e cooperativa, em lugar da perpetuação deletéria de processos”<sup>6</sup>, precisamente para evitar o ajuizamento de ação civil pública para a defesa de direitos coletivos (Lei nº 7.347/1985) ou por ato de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), uma vez que não haverá justa causa para intentá-las ante o acatamento da recomendação expedida;

**CONSIDERANDO** que o entendimento também parte da melhor solução extrajudicial no âmbito da Administração Pública, consectário da Lei de Introdução às Normas Brasileiras (LINDB) com as modificações da Lei nº 13.655/2018, solução que se traduz pela leitura atenta do art. 26:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e,

<sup>5</sup> FERRAZ, Luciano. **Controle consensual da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

<sup>6</sup> FREITAS, Juarez. Direito administrativo não adversarial: a prioritária solução consensual de conflitos. **Revista de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, n. 276, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72991/71617>. Acesso em: 7 abr. 2021.



# MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

**1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dois Vizinhos/PR**

quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

**RESOLVE** expedir a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**, nos termos do artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal 8.625/93, ao **Presidente da Câmara de Vereadores de Dois Vizinhos** ou a quem lhe suceder ou representar, para que **se abstenha de determinar a leitura de escritos de determinada matriz religiosa e professar quaisquer religiões durante as sessões e reuniões oficiais da Câmara de Vereadores de Dois Vizinhos**.

O destinatário tem o prazo de **15 dias**, a contar da presente data, para informar o acatamento da Recomendação Administrativa, mediante manifestação subscrita pelo próprio destinatário, advertindo-se que o silêncio será interpretado como recusa em atendê-la. Em caso de acatamento, solicita-se o envio de informações. **No mesmo prazo, solicita-se que seja dada ciência da presente Recomendação Administrativa a todos os vereadores da Câmara de Vereadores de Dois Vizinhos.**

Dê-se ciência da Recomendação Administrativa à Sra. **Procuradora da Câmara de Vereadores de Dois Vizinhos**.

Dois Vizinhos/PR, datado e assinado eletronicamente.

**LUCAS GABRIEL SCHEIDWEILER**

Promotor Substituto