



PGM - GERÊNCIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 487 / 2022

CONSULENTE: Secretaria Municipal de Assistência Social

ASSUNTO: Análise e parecer quanto à solicitação de impugnação do Edital de Chamamento Público

CONSULTA JURÍDICA: 19.025.086070/2022-19

EMENTA: EDITAL DE CHAMAMENTO PÚBLICO. LEI 13019/2014. MARCO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. IMPUGNAÇÃO. INDEFERIMENTO DO PEDIDO.

I - DA CONSULTA

Cuida-se de pedido de consulta jurídica formulada pela SMAS no bojo do edital de chamamento público n. 004/2022 - SMAS/FMAS que tem por objetivo firmar termo de colaboração que terá por objeto a concessão de apoio da administração pública municipal para a execução do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, atividades da Proteção Social Básica, para atendimento continuado, direto e gratuito à população que se encontra em situação de desproteção, vulnerabilidade e risco pessoal/social no âmbito do Município de Londrina e seus Distritos.

As OSCs impugnam o item 6.8 do edital de chamamento, o qual estabelece que as práticas religiosas não devem ser inseridas na execução dos serviços socioassistenciais. Asseveram que o edital frustra seu princípio competitivo ao restringir a prática religiosa no cotidiano do objetivo contido nos termos de colaboração. Pugnam ao final pela suspensão do edital, por afronta à CF. Alternativamente pugnam pela alteração dos itens correlacionados no sentido de tornar autorizada a prática religiosa e proporcionar, assim, treinamentos e capacitações, bem como pela facultatividade de se poder abranger temas religiosos no âmbito do objeto do edital.

Em síntese, ao relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

II.1 - Do Edital

Consta do edital no item 6.9 - Rotina do SCFV:

É importante ressaltar que as práticas religiosas não devem ser inseridas na execução dos serviços socioassistenciais. É necessário garantir a laicidade na oferta dos serviços socioassistenciais, independentemente da crença dos educadores sociais, técnicos de referência e diretorias das OSCs. Com vistas a respeitar a individualidade dos participantes, cuidado especial deve ser tomado em relação às propostas de orações, cânticos, entre outras manifestações, quando vindas dos usuários. Ou seja, o trabalho social a ser desenvolvido com as crianças não pode basear-se em práticas religiosas, sob pena de desrespeitar a liberdade religiosa dos sujeitos e causar perdas na dimensão ética do serviço. A diversidade religiosa pode ser uma questão importante a ser discutida nas ações do serviço. (Caderno de Orientações Técnicas do SCFV)

Por sua vez, preconizam as impugnantes que, consoante entendimento do STF, o ensino religioso deve ser facultativo e deve ser autorizada a contratação de representantes de religiões para ministrar aulas. As OSCs defendem que desejam oferecer o ensino religioso com liberdade, de forma facultativa e não obrigatória.

Merece indeferimento o pedido. A SMAS é enfática ao aduzir que as OSCs "que podem responder ao chamamento em tela não se constituem como escolas e, portanto, não desenvolvem a prática de ensino, o que inclui o religioso. Assim, não cabe a aplicação do entendimento apresentado como justificativa no pedido de impugnação, para fazer frente à definição estabelecida pelo edital, que questiona a indicação de não se inserir práticas religiosas na execução dos serviços socioassistenciais" 7900454

Ou seja, fica afastado o argumento de que o ensino religioso será apenas facultativo e será exercido com liberdade, pelo simples motivo de que as OSCs não são escolas e, portanto, não lecionam qualquer tipo de ensino, tampouco o religioso. Nas palavras da SMAS 7900454:

*As entidades que são alvo deste chamamento são definidas pela Lei Orgânica da Assistência Social (art. 3º) como aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam **atendimento e assessoramento** aos beneficiários abrangidos pela referida Lei, bem como as que atuam na **defesa e garantia de direitos**. As entidades que prestam atendimento são as que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam **serviços**, executam **programas** ou **projetos** e concedem **benefícios** de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), mesmo conselho que deliberou pela Tipificação Nacional e pela Resolução CNAS nº 14/2014, que estabelece as regras para a inscrição de entidades socioassistenciais nos Conselhos Municipais de Assistência Social*

Deveras, não se tratando de escolas, deve-se sempre lembrar do que trata a Constituição Federal de 1988 que trouxe inúmeros dispositivos que caracterizam a laicidade do Estado Brasileiro: art. 5º, incisos VI, VII e VIII; art. 19 inciso I; art. 143 §1º; art. 150, inciso VI, alínea b; art. 210 § 1º; e art. 226 § 2º.

Entretanto, as duas principais vertentes do Estado laico são particularmente vislumbradas nos seguintes dispositivos da Constituição Federal: i) o artigo 5º, incisos VI, VII e VIII, que consagra, na condição de direito e garantia fundamental, a liberdade de consciência e crença, bem como a proteção ao seu livre exercício; e o ii) artigo 19, inciso I, que fixa a separação administrativa entre Estado e Igreja, vedando as relações de dependência ou alianças, permitida, porém, a colaboração de interesse público, nos termos da lei.

Assim, é de se asseverar que o Estado laico deve se abster de ter relações econômicas, de incentivo, de ensino e quaisquer outras que impliquem na divulgação, estímulo, subvenção e ajuda financeira às entidades religiosas, como por exemplo, construção e reforma de templos religiosos, destinação de verba para realização de eventos religiosos, doação de terreno público ou compra para entidades religiosas, sob pena de descumprir o princípio da igualdade de tratamento que se deve dar às religiões e o princípio republicano, pois quem deve sustentar os encontros e templos religiosos são aqueles que compartilham daquela fé e não o dinheiro público.

Nesse panorama, cabe o destaque no sentido de que, independentemente da predominância de alguma religião, o Brasil é constitucionalmente um Estado laico, ou seja, deve adotar uma posição neutra no campo religioso, buscar a imparcialidade nesses assuntos e não apoiar ou discriminar qualquer religião. A liberdade religiosa na vida privada deve ser completamente preservada, desde que devidamente separada do Estado.

Torna-se curial, no ponto, assim, deixar claro as seguintes premissas: a) O Estado Laico não é sinônimo de Estado Ateu; b) O Estado Laico não é sinônimo de Estado Multirreligioso; c) O estado Laico não é instrumento de luta de grupos religiosos em ascensão; d) o Estado Laico não é destituído de Moral e de Ética. Atualmente, o princípio constitucional do estado laico repousa no art. 19, I, da Constituição Federal. Nele, se dá vazão a toda uma tradição jurídica de respeito e consideração às múltiplas crenças que se fazem presentes na sociedade brasileira. Eis a literalidade do referido preceito:

Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

I - 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

Fazendo referência a tal dispositivo e ao objeto da presente lide, Pontes de Miranda posicionou-se no seguinte sentido:

"estabelecer cultos religiosos está em sentido amplo: criar religiões ou seitas, ou fazer igrejas ou quaisquer postos de prática religiosa, ou propaganda. Subvencionar está no sentido de concorrer, com dinheiro ou outros bens de entidade estatal, para que se exerça a atividade religiosa. Embaraçar o exercício significa vedar, ou dificultar, limitar ou restringir a prática, psíquica ou material dos atos religiosos" (Apud, SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 251-252.)

Em indisputável arremate, diga-se ainda: a norma da isonomia não concebe que haja espaços da *res publica* destinados à ostentação de particularidades insitas a determinado credo. Trata-se de verdadeira direito fundamental ao tratamento igual.

As entidades impugnantes afirmam que estão sendo privadas de participar do certame, visto que não está sendo preservado seus próprios direitos no exercício de propagar sua fé a todo aquele que a desejar. Com o devido respeito, não é isso que se extrai do edital. O que se busca é no caso presente é o interesse público e não o interesse meramente das organizações da sociedade civil impugnantes. Frise-se: O Município deve sim albergar, acolher, fomentar toda atividade puramente desinteressada e imbuída de elevado espírito de solidariedade que venha ao encontro do interesse público e seja patrocinada por entidade religiosa. Dessa atividade se extrai aquilo que aproveita a todos, indistintamente. Isso porque a religião está a serviço do bem comum. O contrário não é aceitável. O Município não pode servir esta ou aquela religião, que, sob o pretexto de contribuir com a satisfação de interesses públicos, usa dos recursos do erário para fomentar sua atividade religiosa. O próprio texto da impugnação deixa isso bem claro ao afirmar que as entidades são provadas e podem e devem trabalhar de acordo com suas metodologias. Apenas jogo de palavras para, ao fim e ao cabo, impor sua ideologia religiosa.

Acaso fosse possível, bastaria escolher um nome qualquer, uma atividade aparentemente elevada para o engrandecimento do espírito, que evoque valores culturais, estéticos, artísticos, e, aí, veicular a pregação. Definitivamente, esse não é o objetivo do Carta Magna de 88. A hermenêutica do texto constitucional demanda que se dê a maior abrangência possível ao termo "subsídio", de modo que o termo signifique qualquer concessão de dinheiro, contribuição, dotação, auxílio pecuniário, subvenção. Assim, caso as OSCs impugnantes desejem participar do edital e receber dinheiro público, devem irremediavelmente seguir as normas contidas no edital e na própria Constituição da República, por óbvio.

Assim, diante da exposição jurídica acima, ficam afastadas as teses esposadas nos itens "2", "3", "4", "5", "6".

Sobre o item "7" da impugnação, sob o ponto de vista jurídico, é importante asseverar que a tese é antiga e de há muito afastada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Deveras, o preâmbulo, por ser destituído de valor normativo e de força cogente, não pode ser invocado como parâmetro para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos. Nesse sentido, Jorge Miranda (2000) observa que o preâmbulo não é uma declaração de direitos, não cria direitos ou deveres, não forma um conjunto de preceitos, nem pode ser invocado enquanto tal, de forma isolada. Esse o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 2.076/AC; MS 24.645-MC/DF). Em outro julgamento, a Corte Constitucional Brasileira conclui que o preâmbulo constitucional não se situa no âmbito jurídico, mas única e exclusivamente no âmbito político, tendo como finalidade evidenciar a ideologia constituinte. No julgamento da ADI 2076, a excelsa corte entendeu que a supressão da expressão "sob a proteção de Deus" na Constituição estadual acreana não materializa inconstitucionalidade, justificando que o preâmbulo constitucional não possui força normativa, conforme o voto do ministro relator:

“O preâmbulo (...) não se situa no âmbito do Direito, mas no domínio da política, refletindo posição ideológica do constituinte. É claro que uma Constituição que consagra princípios democráticos, liberais, não poderia conter preâmbulo que proclamasse princípios diversos. Não contém o preâmbulo, portanto, relevância jurídica. O preâmbulo não constitui norma central da Constituição, de reprodução obrigatória na Constituição do Estado-membro. O que acontece é que o preâmbulo contém, de regra, proclamação ou exortação no sentido dos princípios inscritos na Carta: princípio do Estado Democrático de Direito, princípio republicano, princípio dos direitos e garantias, etc. Esses princípios, sim, inscritos na Constituição, constituem normas centrais de reprodução obrigatória, ou que não pode a Constituição do Estado-membro dispor de forma contrária, dado que, reproduzidos, ou não, na Constituição estadual, incidirão na ordem local.” (ADI 2.076, voto do Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 15-8-2002, Plenário, DJ de 8-8-2003.)

Desta forma, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que o preâmbulo da Constituição Federal não tem eficácia normativa no texto constitucional e no ordenamento jurídico. Ainda, oportuno destacar novamente que o presente edital e seus respectivos objetivos não tratam de ensino religioso, como já asseverado pela SMAS. Enfim, se as OSCs acreditam ou não em Deus (são ateus!), se eles não imaginam que se possa negar ou afirmar a existência de divindades (são agnósticos!) ou se ambos praticam o politeísmo, enfim, o caráter confessional, eclesial ou devocional dos agentes é algo que, em se tratando de parcerias público-privadas em sentido lato, não assume qualquer relevância, desde que em causa a execução de atividades de destacado interesse público e de cunho social, com a esperada suspensão de crenças, ao menos provisoriamente, para que a colaboração ostente apenas as cores e as virtudes do mais reverente interesse público e orientada pela mais legítima não confessionalidade do Estado.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, sob o ponto de vista estritamente jurídico, opina-se no sentido de que o Município de Londrina deve manter-se absolutamente neutro em relação a quaisquer igrejas, não podendo beneficiá-las nem prejudicá-las, razão pela qual deve-se ter a órbita pública um local neutro, desvinculado de quaisquer credos. De efeito: só se revela a inteira morfologia do direito fundamental à liberdade de crença quando o próprio poder público proporciona, em suas dependências, igual tratamento a todos os credos. Por essas razões, entende-se pela improcedência de todos os pedidos contidos na impugnação ao edital 7900440, mantendo-se hígido em relação a todos os seus termos.

Londrina, datado e assinado eletronicamente.

Matheus Salli Rodrigues

Acadêmico de Direito

André Fustaino Costa

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

OAB/PR 47.181/ Mat.15243-9

Ratifico

Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE LONDRINA

Gerente de Licitações e Contratos

OAB-PR 32.418 / Matrícula n. 14.130-5

Ratifico

Renata Kawassaki Siqueira

Procuradora-Geral Adjunta de Gestão da Consultoria

PORTARIA Nº 09/2022-PGM



Documento assinado eletronicamente por **André Fustaino Costa, Procurador(a) do Município**, em 06/06/2022, às 14:47, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho, Gerente de Licitações e Contratos**, em 06/06/2022, às 14:55, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Renata Kawassaki Siqueira, Procurador(a) Adjunto(a)**, em 06/06/2022, às 17:03, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



Documento assinado eletronicamente por **Matheus Salli Rodrigues, Estagiário(a)**, em 06/06/2022, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2 de 24/08/2001 e o Decreto Municipal nº 1.525 de 15/12/2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.londrina.pr.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **7916698** e o código CRC **95FA7D36**.