

Santo André, 26 de agosto de 2026.

De: Consultora Legislativa - 01

Para: Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos

Referencia:

Processo: nº 5184/2026

Proposição: Projeto de Lei Ordinária nº 181/2026

Autoria: Ver. Bispo Célio Lopes

Ementa: PROJETO DE LEI CM nº 181/2026, que dispõe sobre a comemoração do “Dia da Capelania Universal nas Forças Policiais–UFP” no calendário oficial de eventos do município.

DESPACHO ELETRÔNICO DE DOCUMENTOS

Fase Atual: Emissão de Parecer Prévio

Ação Realizada: Emitido Parecer Prévio

Descrição:

À Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que pretende instituir, no Município de Santo André, o “Dia da Capelania Universal nas Forças Policiais – UFP”, a ser comemorado anualmente no dia 27 de abril, determinando sua inclusão no Calendário Oficial do Município.

O projeto estabelece, ainda, que:

- a) será realizada Sessão Solene na Câmara Municipal, preferencialmente no mês de abril;
- b) a comemoração terá por objetivos reconhecer e valorizar profissionais que prestam assistência espiritual, social e moral aos integrantes das Forças Armadas, Forças de Segurança Pública e seus familiares; incentivar a participação da comunidade em ações voluntárias; e fomentar parcerias entre Poder Público, instituições privadas e população;
- c) as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo haver parcerias privadas para viabilização dos eventos e ações.



A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, incisos I e II, competir aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Sob esse aspecto, não se verifica, em princípio, impedimento para que o Município institua datas comemorativas relacionadas a acontecimentos ou atividades que possuam repercussão local.

No Município de Santo André, a questão encontra disciplina específica na Lei Municipal nº 8.381, de 2 de julho de 2002, que dispõe sobre o Calendário Oficial de Festividades da Cidade.

Originalmente, o artigo 1º dessa legislação atribuía à Prefeitura Municipal a definição das datas que integrariam o Calendário Oficial.

Posteriormente, entretanto, a Lei Municipal nº 10.060, de 21 de maio de 2018, modificou referido dispositivo, que passou a estabelecer que:

«As datas que comporão o Calendário Oficial de Festividades da Cidade de Santo André serão definidas por lei.»»

Dessa forma, deixou de existir reserva exclusiva do Poder Executivo para a inclusão de datas no Calendário Oficial, sendo juridicamente possível a apresentação de projeto dessa natureza por membro do Poder Legislativo.

Tal entendimento, inclusive, vem sendo adotado pela própria Câmara Municipal de Santo André em seus pareceres jurídicos, conforme se demonstrará adiante.

Portanto, quanto à mera instituição de data comemorativa e sua inclusão no Calendário Oficial do Município, não se vislumbra vício de iniciativa.

Realizada pesquisa no banco de legislação e de proposições legislativas da Câmara Municipal de Santo André, foi localizada proposição de conteúdo extremamente semelhante ao presente projeto.

Trata-se do Projeto de Lei CM nº 296/2025, Processo nº 7.523/2025, de autoria do Vereador Edilson Santos, que:

“autoriza o Poder Executivo a instituir o ‘Dia do Capelão’ no Município de Santo André.”

A proposição prevê a comemoração anual no dia 30 de novembro.

O referido projeto encontra-se em tramitação no Legislativo Municipal.

A relevância desse precedente para a presente análise é manifesta, pois ambos os projetos possuem como objeto a valorização da atividade de capelania no Município.

Mais importante, o PL nº 296/2025 já foi objeto de Parecer Prévio da Consultoria Legislativa



da Câmara Municipal de Santo André, emitido em 8 de dezembro de 2025.

Naquela oportunidade, consignou-se expressamente que nada obsta à instituição de dias comemorativos municipais, por se tratar de assunto de predominante interesse local, entendendo-se que a mera instituição de data comemorativa constitui matéria de competência concorrente, uma vez que não integra o rol de matérias de iniciativa reservada previsto no artigo 42 da Lei Orgânica Municipal.

O parecer também registrou expressamente a alteração promovida pela Lei Municipal nº 10.060/2018 na Lei nº 8.381/2002, reconhecendo que a modificação legislativa passou a permitir que tanto a Prefeitura quanto a Câmara Municipal proponham datas comemorativas.

Entretanto, naquele processo, a Diretoria de Assuntos Jurídicos e Legislativos recomendou ao autor a apresentação de emenda modificativa para que o projeto se limitasse à instituição da data comemorativa, considerando ilegal e inconstitucional a proposição na forma mais abrangente em que havia sido apresentada.

Esse precedente administrativo-legislativo possui especial relevância para a presente análise, pois revela a orientação jurídica já adotada nesta Casa em relação a projeto que versa especificamente sobre capelania.

Registre-se, ainda, que a pesquisa realizada encontrou diversos outros projetos de iniciativa parlamentar destinados à inclusão de datas no Calendário Oficial de Santo André, a exemplo do PL nº 16/2026 – Dia Municipal da Filantropia, cujo procedimento legislativo registra manifestação pela viabilidade jurídica da instituição da data.

Assim, a jurisprudência administrativa interna da Casa reforça a conclusão de que a instituição de data comemorativa, isoladamente considerada, é juridicamente admissível, devendo-se, contudo, analisar separadamente os demais comandos normativos inseridos na proposição.

Neste ponto reside questão constitucional especialmente relevante.

O projeto não pretende instituir genericamente o “Dia da Capelania nas Forças Policiais”, mas especificamente o:

“Dia da Capelania Universal nas Forças Policiais – UFP”.

A expressão adotada exige cautela porque aparentemente individualiza determinada organização ou atividade vinculada a segmento religioso específico.

A Constituição Federal assegura ampla liberdade religiosa, nos termos do artigo 5º, VI, mas, paralelamente, estabelece em seu artigo 19, inciso I:

«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.”»

O Estado brasileiro é, portanto, laico, não podendo conferir tratamento privilegiado a determinada religião ou organização religiosa em detrimento das demais.

Não significa isso que o Poder Público esteja proibido de reconhecer a relevância social da religião ou da assistência espiritual.

Ao contrário, a própria Constituição admite colaboração de interesse público e protege expressamente a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva (artigo 5º, VII).

O problema constitucional surge quando o reconhecimento estatal deixa de ter caráter plural, impessoal e inclusivo e passa a individualizar ou privilegiar determinada denominação religiosa.

Assim, caso a expressão “Universal” identifique atividade institucional vinculada especificamente à Igreja Universal do Reino de Deus ou a outra organização religiosa determinada, recomenda-se especial cautela quanto à constitucionalidade da denominação escolhida.

A homenagem pública à atividade de capelania, genericamente considerada, possui fundamento constitucional e interesse público reconhecível.

Diversamente, a criação, por lei municipal, de data oficial destinada especificamente a organização religiosa determinada poderá suscitar questionamento à luz dos princípios da laicidade estatal, impessoalidade, isonomia e neutralidade religiosa, extraídos dos artigos 5º, caput e VI; 19, I; e 37, caput, da Constituição Federal.

Dessa maneira, juridicamente mais seguro seria que eventual data comemorativa possuísse denominação genérica e plural, contemplando a atividade de capelania ou assistência religiosa nas forças de segurança independentemente da denominação religiosa dos respectivos agentes.

O parágrafo único do artigo 2º estabelece:

«“A Sessão Solene em comemoração ao ‘Dia da Capelania Universal nas Forças Policiais’ será realizada na Câmara Municipal, preferencialmente no mês de abril.”»

O dispositivo merece reparo.

A realização das Sessões Solenes da Câmara Municipal encontra disciplina no Regimento Interno da Casa, sendo a convocação de Sessão Solene matéria submetida ao procedimento próprio do Poder Legislativo.

O Regimento Interno prevê expressamente o Requerimento de Sessão Solene como instrumento próprio para sua convocação.



A própria prática legislativa da Câmara demonstra a existência de proposições específicas denominadas “Requerimento de Sessão Solene” e “Requerimento de Alteração de Data – Sessão Solene”.

Portanto, uma lei municipal não deve substituir o procedimento regimental próprio nem impor antecipadamente à Câmara a obrigação permanente de realização anual de determinada Sessão Solene.

Além disso, a disciplina do funcionamento interno da Câmara insere-se no âmbito de sua autonomia organizacional, devendo observar as regras estabelecidas pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno.

Recomenda-se, conseqüentemente, a supressão do parágrafo único do artigo 2º, sem prejuízo de que, a cada ano, seja requerida a realização de Sessão Solene mediante o instrumento regimental adequado.

O artigo 3º não se limita a instituir a data comemorativa.

Ao estabelecer como objetivos:

- incentivar a participação da comunidade em ações voluntárias;
- promover apoio e respeito às atividades de militares e policiais;
- fomentar parcerias entre Poder Público, instituições privadas e população;

a proposição passa a apresentar conteúdo programático que poderá ser interpretado como criação de atribuições administrativas ou de política pública.

A iniciativa parlamentar pode estabelecer diretrizes gerais, mas não pode interferir diretamente na organização e funcionamento da Administração Municipal nem determinar atribuições concretas aos órgãos do Poder Executivo.

Nesse sentido, considerando inclusive o precedente encontrado no PL nº 296/2025, recomenda-se que a proposição seja reduzida ao seu núcleo juridicamente seguro: instituição da data comemorativa e sua inclusão no Calendário Oficial.

O artigo 4º prevê que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias e poderão contar com parcerias privadas para viabilização dos eventos e ações.

A simples cláusula genérica de cobertura orçamentária não é, isoladamente, suficiente para gerar inconstitucionalidade.

Contudo, no presente caso, sua existência evidencia que o projeto pretende produzir efeitos administrativos para além da simples instituição de uma data comemorativa.

Especialmente problemática é a previsão legislativa genérica de utilização de “parcerias privadas”, uma vez que a celebração de instrumentos dessa natureza constitui atividade administrativa sujeita à legislação específica e à competência do Poder Executivo, não



podendo uma lei de iniciativa parlamentar determinar ou condicionar sua realização.

Por essa razão, também se recomenda a supressão do artigo 4º, caso a proposição seja ajustada para tratar exclusivamente da instituição da data comemorativa.

O artigo 37, caput, da Constituição Federal determina que a Administração Pública observe, dentre outros, os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade.

Quando o Município transforma em data oficial uma comemoração vinculada nominalmente a determinada organização religiosa, deve existir justificativa objetiva suficiente para distinguir aquela entidade das demais organizações que desenvolvem atividade semelhante.

Caso contrário, pode surgir questionamento quanto à utilização da lei como instrumento de homenagem institucional individualizada, incompatível com a necessária neutralidade do Poder Público perante as diferentes confissões religiosas.

A assistência religiosa aos profissionais de segurança pública constitui finalidade legítima e socialmente relevante.

Entretanto, justamente em razão de sua relevância, mostra-se juridicamente mais adequado que a norma municipal prestigie a atividade de capelania como um todo, garantindo caráter plural e inclusivo à comemoração.

Ante o exposto, não se verifica impedimento jurídico à instituição, por iniciativa parlamentar, de data comemorativa relacionada à atividade de capelania e à sua inclusão no Calendário Oficial do Município de Santo André, tendo em vista:

1. a competência municipal prevista no artigo 30, I e II, da Constituição Federal;
2. a redação atual do artigo 1º da Lei Municipal nº 8.381/2002, conferida pela Lei Municipal nº 10.060/2018;
3. a inexistência de reserva de iniciativa do Executivo para a mera criação de datas comemorativas;
4. o entendimento já manifestado pela própria Consultoria Legislativa da Câmara Municipal de Santo André no PL nº 296/2025 – “Dia do Capelão”.

Todavia, a proposição, na redação apresentada, merece adequações, especialmente porque:

- a) a denominação “Capelania Universal nas Forças Policiais – UFP”, caso corresponda a atividade institucional de determinada organização religiosa, poderá caracterizar tratamento estatal individualizado incompatível com os princípios da laicidade, neutralidade religiosa, isonomia e impessoalidade, recomendando-se a adoção de denominação genérica;
- b) o parágrafo único do artigo 2º interfere na disciplina interna da Câmara ao determinar a realização anual de Sessão Solene, matéria submetida a procedimento regimental próprio;



c) os objetivos previstos no artigo 3º ultrapassam a mera instituição da data comemorativa e podem implicar ações administrativas;

d) o artigo 4º prevê despesas e parcerias privadas para realização dos eventos e ações, avançando sobre matéria administrativa;

e) existe, ademais, proposição municipal anterior e ainda em tramitação tratando especificamente da instituição do “Dia do Capelão” – PL nº 296/2025, circunstância que deve ser considerada no exame legislativo, inclusive para evitar sobreposição normativa e duplicidade de datas municipais destinadas à valorização de atividades substancialmente semelhantes.

Diante dessas considerações, opinamos pela viabilidade jurídica da matéria exclusivamente no que se refere à instituição de data comemorativa de caráter geral e impessoal, recomendando-se, para seu regular prosseguimento:

I – alteração da denominação da data, de modo a afastar referência que possa identificar ou privilegiar organização religiosa específica;

II – supressão do parágrafo único do artigo 2º, referente à obrigatoriedade de Sessão Solene;

III – adequação ou supressão do artigo 3º, para que não sejam criadas atribuições administrativas ou políticas públicas;

IV – supressão do artigo 4º, especialmente quanto à previsão de parcerias privadas;

V – avaliação da conveniência de compatibilização da proposição com o PL nº 296/2025, já em tramitação nesta Casa e que possui objeto material semelhante.

Sugere-se, assim, que o projeto seja convertido em norma de conteúdo essencialmente comemorativo, limitando-se, em princípio, a instituir data de caráter plural relacionada à capelania e a incluí-la no Calendário Oficial do Município.

Com essas alterações, entende-se possível o prosseguimento da proposição, ressalvada a análise das Comissões Permanentes competentes.

É o parecer, de caráter meramente opinativo, que submetemos à superior consideração.

Quorum de maioria simples

Próxima Fase: Distribuição aos Assistentes Jurídicos





CÂMARA MUNICIPAL DE
SANTO ANDRÉ

Ana Paula Guimarães Cristofi

Consultor Legislativo



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmsandre.sp.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3400390037003200310034003A005400, Documento assinado digitalmente conforme
MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.