



PARECER Nº 132/2025-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 3450/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 532/24

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 532/2024, que "Dispõe sobre a vedação aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como veda a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública e para dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos (arts. 61, § 1º, II, "c" e "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, IV e VI e 71, IV, "a", da CESC). Inconstitucionalidade formal orgânica Invasão da autonomia municipal em relação aos seus estabelecimentos de ensino e da União para legislar sobre normas de Direito do Trabalho. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, *caput*) e ao Princípio da Proporcionalidade. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 299/SCC-DIAL-GEMAT, solicitou a manifestação desta Procuradoria exclusivamente sobre a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei nº 532/2024, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre a vedação aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como veda a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, no âmbito do Estado de Santa Catarina*".

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), contido no Ofício GPS/DL/046/2025.

Transcreve-se o teor do projeto apresentado pelo parlamentar proponente:

Art. 1º É vedado que os estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, exijam que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais que não estejam alinhadas às suas opiniões, tradições ou preferências pessoais.

Parágrafo único. A participação das aulas, bem como, nessas atividades não poderá ser condicionada à concessão de notas ou qualquer tipo de vantagem avaliativa.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

Art. 2º O professor, funcionário e aluno que optar por não participar em eventos religiosos ou culturais terá assegurado o direito de abstenção, sem prejuízo de faltas ou outras consequências adversas.

§ 1º Para professores e funcionários da rede privada, a decisão de não participação não poderá ensejar rescisão contratual ou advertências formais.

§ 2º Para servidores públicos, tal escolha não será considerada infração disciplinar ou motivo de perda de carga, inclusive para aqueles em estágio probatório.

Art. 3º Os professores, funcionários e alunos que optarem por não participar desses eventos, deverão, durante o período das festividades, detalhar outras atividades escolares, incluindo:

§1º Para efeitos desta Lei, considera-se outras atividades escolares para professores:

I – Planejamento e elaboração de aulas;

II – Correção de avaliações e trabalhos;

III – Participação em atividades de capacitação profissional.

§2º Os funcionários que não participarem de tais eventos deverão realizar atividades alternativas propostas pela direção escolar, sem qualquer tipo de sanção ou restrição de direitos.

§3º Aos alunos que não desejarem participar desses eventos, deverão ser oferecidas atividades alternativas, como:

I – Pesquisas laboratoriais;

II – Trabalhos em grupo;

III – Participação em atividades extracurriculares, como feiras de ciências ou projetos temáticos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor nos dados de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

O presente projeto de lei busca garantir o respeito à liberdade de consciência, crença e expressão dos professores, funcionários e alunos das instituições de ensino fundamental e médio, público e privado, no Estado de Santa Catarina. Fundamenta-se no compromisso de garantir um ambiente educacional inclusivo e plural, livre de coerções religiosas ou culturais, promovendo a igualdade de direitos e a valorização das diversidades individuais.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, inciso VI, a inviolabilidade da liberdade de consciência e de crença, assegurando o livre exercício de cultos religiosos e a proteção aos locais e liturgias. Complementarmente, o artigo 19 da Carta Magna Veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou relações de dependência com eles. Nesse sentido, o projeto reforça a laicidade do Estado e a autonomia das escolhas individuais no ambiente escolar.

Ao vedar a obrigatoriedade de participação em festividades religiosas ou culturais, a proposta visa prevenir constrangimentos e discriminações que possam ocorrer nas comunidades escolares. Há relatos de situações em que a recusa em participar de eventos alheios às convicções pessoais resulta em prejuízos acadêmicos ou profissionais, como a atribuição de faltas, a aplicação de deliberações ou mesmo a rescisão de contratos de trabalho. Esse cenário é incompatível com os princípios de dignidade da pessoa humana e de respeito às diferenças.

O projeto também considera os direitos dos trabalhadores, previstos no artigo 7º da Constituição, e garante que os professores e funcionários da rede privada não sejam penalizados por exercerem seu direito à liberdade de crença. Da mesma



forma, protege os servidores públicos, nos termos do artigo 41 da Constituição, garantindo que não enfrentem retaliações disciplinares em razão de suas convicções pessoais.

Além disso, a proposta apresenta soluções práticas para o cumprimento das responsabilidades educacionais durante os períodos em que ocorrem tais festividades. Prevê atividades alternativas para professores, funcionários e alunos que optem por não participar, garantindo a continuidade do trabalho pedagógico e evitando qualquer prejuízo às obrigações educacionais.

Essa abordagem equilibra os direitos individuais com as necessidades coletivas, garantindo a funcionalidade das instituições de ensino sem prejudicar a autonomia e a integridade pessoal de seus membros. É importante ressaltar que o projeto não proíbe a realização de eventos religiosos ou culturais, mas apenas garante que a participação neles seja opcional, respeitando as escolhas de cada indivíduo.

Portanto, ao propor este projeto, reafirma-se o compromisso do Estado de Santa Catarina com os valores constitucionais de pluralidade, respeito às diferenças e liberdade individual, essenciais para a construção de uma sociedade justa, inclusiva e democrática.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

O Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, estabelece o seguinte a respeito das diligências:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

A análise realizada pela Procuradoria-Geral do Estado, portanto, restringe-se à legalidade e à constitucionalidade do projeto de lei. Isso porque incumbe às Secretarias de Estado e aos demais Órgãos e entidades da Administração Pública estadual consultadas manifestarem-se, em cada situação, sobre a existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Dito isto, passa-se à análise sobre a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei.

O projeto, em suma, pretende proibir os estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como vedar a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, no âmbito do Estado de Santa Catarina.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que a proposição legislativa tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao art. 50, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (CRFB, art. 61, *caput*). Portanto, *"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"* (STF, ADI 724 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27/04/2001).



Ao proibir os estabelecimentos de ensino fundamental e médio públicos, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como vedar a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, o Projeto de Lei em comento disciplina tema afeto à organização e ao funcionamento da Administração Pública, cuja deflagração é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como se pode deduzir dos arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC.

Aqui não se coloca em jogo a qualidade da intenção do legislador estadual de promover a construção de um ambiente escolar livre e tolerante, mas tão somente o fato de que, nos termos em que formulada, a proposição disciplinou questão concernente à organização e ao funcionamento da Administração Pública. Como é cediço, a dicção dos arts. 50, § 2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado. Veja-se a tese fixada pelo Supremo na ADI sobre criação de Conselho Estadual por meio de lei de iniciativa parlamentar:

Lei do Estado de São Paulo. Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria. [ADI 1.275, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.] = ADI 3.179, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010

Ressalte-se que a gestão administrativa das escolas públicas está inserida no contexto da "organização e funcionamento da administração estadual", sendo o Governador do Estado a autoridade competente para dispor com exclusividade sobre essa matéria, segundo a exegese que se extrai do art. 71, I e IV, alínea "a", da CESC. Nesse aspecto, norma que reflita na execução do projeto pedagógico é atribuição da Secretaria de Estado da Educação, constituindo ato de gestão administrativa inserido com exclusividade na órbita do Poder Executivo, circunstância que macula a propositura legislativa em apreço, tendo vista o arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC.

Aliás, o STF reconheceu a inconstitucionalidade da lei que cria o programa de leitura de jornais e/ou periódicos em salas de aula na rede oficial e particular do Estado de Alagoas, conforme ficou estampado na seguinte ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGOANA N. 153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (ADI n. 2.329, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 25.6.10).

A propósito, colhe-se precedentes desta COJUR:

Parecer n. 463/2023. Autógrafo. Projeto de Lei n. 428/2019, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a inclusão de medidas de conscientização, prevenção e combate à depressão, à automutilação e ao suicídio no projeto pedagógico das escolas da rede pública estadual de ensino básico e adota outras providências". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC) Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, caput). 2. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Assim, conforme reiterada manifestação desta Consultoria Jurídica, a matéria pertinente à organização e ao funcionamento de órgãos e entidades da Administração Estadual é de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, o qual exerce a direção superior com o auxílio dos Secretários de Estado (art. 71, incisos I, IV, "a", CESC):

PARECER 164/00. Francisco Guilherme Laske. Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil. Assunto: Análise de autógrafo. EMENTA: Autógrafo. Origem parlamentar. Criação, no âmbito do Governo do Estado, do Comitê Especial de Combate à impunidade. Inconstitucionalidade. Criação e estruturação de órgãos da Administração Pública. Competência privativa do Chefe do Executivo. Inteligência do art.61, § 1º, II, "e", da CF.

Processo: SCC 7557/2017 Rosângela Conceição de Oliveira Mello Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº. 032/2014, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade da criação de Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Violência (CIPAV), nas escolas da rede pública de ensino de Santa Catarina". Projeto de lei de iniciativa da Assembleia Legislativa. Inconstitucionalidade por violação da Constituição Estadual, arts. 32, 50, § 2º, inciso VI, 71, inciso IV, alínea "a" e 123, incisos I e III.

Parecer nº 191/2021. Rafaella Figueiredo Andrade Stochiero. Consulta sobre o pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0204.0/2021, que "Institui o Programa Estadual de Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes e a Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência contra Crianças e Adolescentes". Manifestação do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA). Posicionamento contrário à aprovação. Inconstitucionalidade.

PARECER n. 465/2023 Marcos Alberto Titão. Referência: SCC 11701/2023 Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 188/2023 Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC) Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 188/2023, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre os Comitês de Prevenção e Solução de Disputas em contratos da administração pública direta e indireta do Poder Executivo estadual". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Matéria atrelada à organização e ao funcionamento da Administração Pública Estadual. Iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo (arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC). 2. Reserva de Administração. Princípio da separação de poderes (art. 2º, CRFB). Sugestão de arquivamento.

Além de violar a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo por tratar de matéria relativa à organização e ao funcionamento de órgãos e entidades da Administração Estadual, também há que se apontar a inconstitucionalidade, por tratarem de questões atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos estaduais, do artigo 2º e § 2º do projeto, os quais dispõem, respectivamente, que "*o professor, funcionário e aluno que optar por não participar em eventos religiosos ou culturais terá assegurado o direito de abstenção, sem prejuízo de faltas ou outras consequências adversas*" e "*para servidores públicos, tal escolha não será considerada infração disciplinar ou motivo de perda de carga, inclusive para aqueles em estágio probatório*".

Com efeito, tais dispositivos também padecem de vício de iniciativa, uma vez que tratam de questões atinentes ao regime jurídico dos servidores públicos estaduais, matérias cuja deflagração do processo legislativo também compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 50, § 2º, IV, da Constituição Estadual (CESC), em necessária simetria com o disposto no art. 61, § 1º, "c" da Constituição Federal (CRFB), como expressão do princípio da separação dos Poderes. Confira-se:



Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º A iniciativa popular de leis será exercida junto a Assembleia Legislativa pela apresentação de projeto de lei subscrito por no mínimo um por cento dos eleitores do Estado, distribuídos por pelo menos vinte Municípios, com não menos de um por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 2º **São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:**

I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva; (Redação dada pela EC/38, de 2004).

II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III - o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV - **os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; (Redação dada pela EC/38, de 2004).**

Note-se que é do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos estaduais, seu regime jurídico, inclusive disciplinar, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria e criação de cargos. A previsão de que a abstenção de participação de servidores nos eventos que trata o projeto de lei, assegurando que tal conduta *"não será considerada infração disciplinar ou motivo de perda de carga, inclusive para aqueles em estágio probatório"* está intrinsecamente ligada ao regime jurídico dos servidores públicos, sendo matéria afeta à iniciativa privativa do Governador.

À luz do expendido, entende-se que o Projeto de Lei n. 532/2024, de origem parlamentar, apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 61, § 1º, II, "c" e "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, IV e VI e 71, IV, "a", da CESC).

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

Ao determinar, no art. 1º, que seu comando se aplica aos *"estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados"* localizados no Estado de Santa Catarina, o projeto de lei deve ser observado não só pelas escolas públicas estaduais, como também pelas municipais e privadas do Estado de Santa Catarina.

Dessa forma, quanto às escolas municipais, o projeto invade a autonomia municipal em relação aos seus estabelecimentos de ensino, regulando relações no âmbito de todo o Estado de Santa Catarina, não limitando seu alcance à rede pública estadual de ensino.

A Constituição Federal consagrou expressamente o Município como ente federativo integrante do modelo de Federação adotado pelo Brasil, juntamente com a União e Estado (arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, "c", da CF), assegurando aos Municípios a auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração (ADI 2217, Rel p/ Acórdão: Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. em 08/06/2020).

Sobre a questão, já se pronunciou o STF:

Ementa: CONSTITUCIONAL. PACTO FEDERATIVO E AUTONOMIA MUNICIPAL. LEI 11.451/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CRIAÇÃO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA

DESENVOLVIMENTO, COMUDES. ASSUNTOS DE INTERESSE MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Rejeitada questão preliminar relacionada à ausência de impugnação a todo o conjunto normativo, pois as leis não impugnadas foram editadas em âmbito municipal, enquanto o que se discute na Ação Direta é a criação e disciplina dos COMUDES por lei estadual. 2. A Constituição Federal consagrou expressamente o Município como ente federativo integrante do modelo de Federação adotado pelo Brasil, juntamente com a União e Estado (arts. 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c”, da CF), assegurando aos Municípios a auto-organização, normatização própria, autogoverno e autoadministração. 3. A Lei 11.451/2000 do Estado do Rio Grande do Sul, ao determinar aos Municípios a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, estabeleceu a criação de um órgão que atuaria paralelamente ao Poder Executivo municipal, com competência para deliberar sobre assuntos de interesse local e também para apreciar e aprovar as propostas municipais a serem submetidas ao Poder Executivo estadual, tolhendo parte da autonomia municipal conferida pela Constituição Federal. 4. Medida cautelar confirmada em maior extensão, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 11.451/2000 do Estado do Rio Grande do Sul; bem como, por arrastamento, da expressão “e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES)” disposta no § 2º do art. 1º; o inciso III do art. 3º; e a expressão “com os representantes dos COMUDES” disposta no inciso IV do art. 3º, todas da Lei 11.179/1998 do Estado do Rio Grande do Sul, com redação dada pela Lei 11.920/2003. (ADI 2217, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-247 DIVULG 09-10-2020 PUBLIC 13-10-2020)

Nesse sentido, desta COJUR:

PARECER Nº 37/2022-PGE . Ementa: Autógrafo. Projeto de Lei nº 151/2019, de iniciativa parlamentar que "Institui o Programa Trânsito nas Escolas na rede pública e privada de ensino do Estado de Santa Catarina, e adota outras providências". Iniciativa Parlamentar. Respeito a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Currículo Escolar. Competência do Sistema Estadual de Ensino. **Autonomia Municipal**. Inconstitucionalidade Parcial.

PARECER No 249/2022-PGE. Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 44.2/2022, que "Assegura a criação e manutenção de espaços destinados à reflexão religiosa no interior das escolas e outras instituições de ensino, no âmbito de Santa Catarina". Direito fundamental à liberdade de consciência e de crença religiosa. CRFB, art. 5º, VI. Tolerância religiosa e laicidade do Estado. CRFB, art. 19, I. Inconstitucionalidade material. **Violação à autonomia municipal. CRFB, arts. 18 e 30.** Inconstitucionalidade formal.

Também há que se apontar a inconstitucionalidade do artigo 2º e § 1º do projeto que dispõem respectivamente que "o professor, funcionário e aluno que optar por não participar em eventos religiosos ou culturais terá assegurado o direito de abstenção, sem prejuízo de faltas ou outras consequências adversas" e "para professores e funcionários da rede privada, a decisão de não participação não poderá ensejar rescisão contratual ou advertências formais".

Ao discriminar as competências legislativas, a Constituição Federal estabeleceu no art. 22, a competência privativa da União, para legislar, entre outras, sobre direito do trabalho:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Os dispositivos em análise é dirigido aos empregadores dos professores e funcionários de escolas da rede privada de ensino e visa conferir a fruição de direitos subjetivos a estes trabalhadores (impossibilidade de apontamento de "faltas ou outras consequências adversas"; impossibilidade de rescisão contratual e impossibilidade de receber advertências). Ora, a garantia de que não serão consideradas faltas ao trabalho a não participação nos eventos descritos no



projeto de lei, a garantia de não recebimento de advertências e a impossibilidade de rescisão contratual são matérias típicas de direito do trabalho. Tanto é assim que a Consolidação das Leis do Trabalho tem diversos dispositivos tratando desses temas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é assente no sentido da usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho em normas que criam direitos aos trabalhadores da iniciativa privada e impõe deveres aos empregadores. Nesse sentido:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FEDERALISMO. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NORMATIVAS. LEI DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INSTITUIÇÃO DE DIA DE FOLGA PARA REALIZAÇÃO DE EXAMES PREVENTIVOS DE CÂNCER POR TRABALHADORES DA INICIATIVA PRIVADA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO DO TRABALHO (CF, ART. 22, I). 1. A forma de Estado federal instituída pela Constituição de 1988 flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de repartição de competências materiais e normativas, alicerçado no princípio da predominância do interesse. A partilha de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora centralizando-o na União (arts. 21 e 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 23, 24 e 30, I). 2. O Plenário já consignou a inconstitucionalidade de norma instituidora de benefício de descanso remunerado para os empregados da iniciativa privada, por ofensa à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I). Especificamente quanto à saúde dos trabalhadores, o Supremo reconheceu a inconstitucionalidade de diplomas normativos semelhantes, como o que previa normas de prevenção de doenças e critérios de defesa da saúde dos trabalhadores. Precedentes. 3. Pedido julgado precedente, para declarar-se a inconstitucionalidade formal do art. 4º da Lei 5.245/2008 do Estado do Rio de Janeiro.

(ADI 4157, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 30-09-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-11-2024 PUBLIC 13-11-2024)

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Por fim, não obstante os bons propósitos da medida legislativa, há que se cogitar que padece também de vícios de ordem material.

Primeiramente, não há se negar a ocorrência de ofensa ao princípio da separação dos Poderes do Estado, inscrito no art. 32, da CESC (art. 2º da CRFB), porquanto a medida contida no projeto de lei em tela tem como consequência a interferência do Poder Legislativo nas atribuições privativas do Governador do Estado.

Em segundo lugar, há que separa as duas espécies de festividades que o projeto pretende assegurar aos professores, funcionários e alunos de não participar quando não estejam alinhadas às suas opiniões, tradições ou preferências pessoais: **religiosas e culturais**.

Quanto às festividades culturais, salvo melhor juízo, não há norma constitucional que justifique a objeção pretendida. Ao contrário, dispõe o artigo 210 da Constituição Federal que "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**."

Ora, a Constituição assegura o direito à manifestação artística e cultural, além de estabelecer que a preservação das expressões culturais é uma obrigação do Estado. Essa proteção é essencial para o desenvolvimento da identidade e da personalidade de crianças e adolescentes. A arte e a cultura desempenham um papel fundamental na construção da identidade de um povo, promove a solidariedade e auxilia na construção de uma sociedade justa e fraterna. Além disso, a participação em eventos culturais pode representar uma oportunidade de formação profissional para parte desse público. Dessa forma, **ao facultar aos professores, funcionários e, principalmente,**



aos alunos, o "direito" de não participar de festividades culturais "que não estejam alinhadas às suas opiniões, tradições ou preferências pessoais", o projeto de lei afronta o disposto no artigo 210 da Constituição Federal.

Quanto às festividades religiosas, duas considerações devem ser feitas.

A primeira, é que vigora no Estado a Lei Estadual nº 18.349, de 26 de janeiro de 2022, que institui o Estatuto de Liberdade Religiosa no Estado de Santa Catarina. Dentre outros pontos, a referida lei garante a inviolabilidade da liberdade de consciência, de religião e de culto, em conformidade com a Constituição Federal e tratados internacionais (art. 2º). Estabelece que ninguém pode ser prejudicado ou privado de direitos por causa de suas convicções ou práticas religiosas (art. 3º). Assegura a todo indivíduo o direito de manifestar sua religiosidade ou convicções, individual ou coletivamente, sem sofrer impedimentos. (art. 9º) Dispõe que ninguém é obrigado a professar uma crença religiosa, praticar atos de culto ou receber assistência religiosa contra sua vontade (art. 16). Reconhece o direito de objetar o cumprimento de leis que contrariem os ditames da própria consciência (art. 17). Além disso, a lei prevê sanções administrativas para atos de discriminação religiosa, incluindo obstar o pleno exercício do direito de objeção de consciência e o ato de incutir em alunos, valendo-se da posição de superioridade hierárquica de professor, convicções religiosas e ideológicas que violem a liberdade religiosa (artigos 62 e 65).

Em síntese, a Lei Estadual nº 18.349/2022 oferece um arcabouço legal que protege a liberdade religiosa e garante que indivíduos não sejam obrigados a participar de festividades que violem suas convicções religiosas. No ambiente escolar, professores, funcionários e alunos estão amparados por essa lei, que proíbe a discriminação religiosa e garante o direito de não participar de atividades religiosas que contrariem suas crenças.

Em segundo lugar, a Suprema Corte já decidiu que a não existência de lei que preveja obrigações alternativas não exime o administrador da obrigação de ofertá-las quando necessário para o exercício da liberdade religiosa, pois, caso contrário, estaria configurado o cerceamento de direito fundamental, em virtude de uma omissão legislativa inconstitucional. Nesse sentido:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL. LIBERDADE RELIGIOSA. OBJEÇÃO DE CONSCIÊNCIA. DEVER DO ADMINISTRADOR DE OFERECER OBRIGAÇÃO ALTERNATIVA PARA CUMPRIMENTO DE DEVERES FUNCIONAIS. RECURSO PROVIDO. 1. O princípio da laicidade não se confunde com laicismo. A separação entre Igreja e Estado não pode, portanto, implicar o isolamento daqueles que guardam uma religião na sua esfera privada. A neutralidade estatal não se confunde com indiferença religiosa. A indiferença gera posição antirreligiosa contrária à posição do pluralismo religioso típica de um Estado Laico. 2. O princípio da laicidade estatal deve ser interpretado de forma a coadunar-se com o dispositivo constitucional que assegura a liberdade religiosa, constante do art. 5º, VI, da Constituição Federal. 3. O direito à liberdade religiosa e o princípio da laicidade estatal são efetivados na medida em que seu âmbito de proteção abarque a realização da objeção de consciência. A privação de direito por motivos religiosos é vedada por previsão expressa na constituição. Diante da impossibilidade de cumprir obrigação legal imposta a todos, a restrição de direitos só é autorizada pela Carta diante de recusa ao cumprimento de obrigação alternativa. 4. A não existência de lei que preveja obrigações alternativas não exime o administrador da obrigação de ofertá-las quando necessário para o exercício da liberdade religiosa, pois, caso contrário, estaria configurado o cerceamento de direito fundamental, em virtude de uma omissão legislativa inconstitucional. 5. Tese aprovada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal: "Nos termos do art. 5º, VIII, da CRFB, é possível a Administração Pública, inclusive em estágio probatório, estabelecer critérios alternativos para o regular exercício dos deveres funcionais inerentes aos cargos públicos, em face de servidores que invocam escusa de consciência por motivos de crença religiosa, desde que presente a razoabilidade da alteração, não se caracterize



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

o desvirtuamento no exercício de suas funções e não acarrete ônus desproporcional à Administração Pública, que deverá decidir de maneira fundamentada". 6. Recurso extraordinário provido para conceder a segurança. (ARE 1099099, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 26/11/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-068 DIVULG 09-04-2021 PUBLIC 12-04-2021)

Destarte, o projeto de lei em análise padece de vício de inconstitucionalidade por violação ao princípio da proporcionalidade.

De acordo com a doutrina majoritária, a proporcionalidade (ou razoabilidade) consiste em um princípio implícito na Constituição Federal, subdividindo-se em três elementos: adequação; necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Conforme Gilmar Ferreira Mendes, o pressuposto da adequação (Geeigenetheit) exige que as medidas interventivas adotadas pelo Estado mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito da necessidade ou da exigibilidade (Notwendigkeit oder Erforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos, e, que, portanto, o meio gravoso concretamente utilizado não merece censura. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado. Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade ou razoabilidade da medida há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o fim a ser atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade em sentido estrito).¹

Segundo Ademar Borges de Sousa Filho, no teste da adequação, o objetivo é verificar se a medida restritiva de direito fundamental fomenta a realização de um objetivo legítimo. Quando a sua adoção não contribuir em nada para a realização de um direito fundamental (ou de um interesse constitucionalmente admitido), a medida será considerada inadequada. Ao contrário, se a medida promover, em qualquer medida, a realização de um direito fundamental ou interesse legítimo, deverá ser considerada adequada. O teste da necessidade – empregado apenas quando a medida restritiva se mostre adequada – consubstancia juízo de natureza comparativa: uma medida deve ser considerada necessária quando a realização da finalidade almejada não puder ser promovida, com, no mínimo, a mesma eficácia, por meio de outro meio que restrinja, em menor medida, o direito fundamental (ou interesse) por ela afetado. Dito de outro modo, se existir alternativa menos gravosa que apresente no mínimo a mesma eficácia da medida restritiva analisada para realizar o fim pretendido, a medida será desnecessária. Na terceira etapa da proporcionalidade – a proporcionalidade em sentido estrito – se realiza um sopesamento entre a intensidade da restrição provocada pela medida questionada e a importância da realização do interesse que é promovido com a sua adoção. O objetivo é impedir que as medidas adotadas pelo poder público, mesmo adequadas e necessárias, imponham restrição desproporcional – “para além daquilo que a realização do objetivo perseguido seja capaz de justificar”. O exame da proporcionalidade em sentido estrito envolve, portanto, uma comparação entre a intensidade da restrição de direitos imposta pela medida questionada e o grau de promoção dos direitos e interesses contrapostos.²

Examinando-se o Projeto de Lei em referência, vê-se que a medida proposta inobserva o princípio da proporcionalidade, notadamente quanto ao subprincípio da necessidade, tendo em vista a existência de um estatuto vigente que já assegura o direito tutelado pelo PL, bem como o entendimento consolidado na Suprema Corte, quanto à objeção religiosa, de que a inexistência de lei não exime o administrador da obrigação de ofertar obrigações alternativas quando necessário para o exercício da liberdade religiosa, sendo ele indispensável, portanto, para efeitos de

¹ José Manoel Arruda Alvim Netto, in "Princípio da Proporcionalidade nos quadros da dogmática contemporânea - Análise de alguns casos, recentes e relevantes, da jurisprudência brasileira, em que incide tal princípio"

² SOUSA FILHO, Ademar Borges de. O Controle De Constitucionalidade De Leis Penais No Brasil. 1.ED.. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L3962>. Acesso em: 27 mar. 2025.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

conservação de um direito de caráter fundamental.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pela existência de vícios de constitucionalidade formal e material no Projeto de Lei n. 532/2024

É o parecer.

ANDRÉ DOUMID BORGES

Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **H6009M91**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRÉ DOUMID BORGES (CPF: 651.XXX.000-XX) em 07/04/2025 às 19:05:54

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:17:31 e válido até 13/07/2118 - 13:17:31.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzNDUwXzM0NTFFmJyNV9lNK9POU05MQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003450/2025** e o código **H6009M91** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 3450/2025

Assunto: Pedido de diligência ao Projeto de Lei n. 532/24

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc)

Concordo com o parecer de autoria do Procurador do Estado Dr. André Doumid Borges, assim ementado:

Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 532/2024, que "Dispõe sobre a vedação aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como veda a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, no âmbito do Estado de Santa Catarina ". Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública e para dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos (arts. 61, § 1º, II, "c" e "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, IV e VI e 71, IV, "a", da CESC). Inconstitucionalidade formal orgânica Invasão da autonomia municipal em relação aos seus estabelecimentos de ensino e da União para legislar sobre normas de Direito do Trabalho. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, *caput*) e ao Princípio da Proporcionalidade. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

GUSTAVO SCHMITZ CANTO
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **67M5WX5B**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



GUSTAVO SCHMITZ CANTO (CPF: 021.XXX.539-XX) em 07/04/2025 às 19:10:36

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:02:52 e válido até 13/07/2118 - 14:02:52.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzNDUwXzM0NTFfMjAyNV82N001V1g1Qg==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003450/2025** e o código **67M5WX5B** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 3450/2025

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei nº 532/2024, que "Dispõe sobre a vedação aos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados, de exigirem que professores, funcionários e alunos participem de festividades religiosas ou culturais alheias à sua vontade, bem como veda a concessão de notas avaliativas para a participação dos alunos, no âmbito do Estado de Santa Catarina". Inconstitucionalidade formal subjetiva. Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado para deflagração do processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública e para dispor sobre regime jurídico dos servidores públicos (arts. 61, § 1º, II, "c" e "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, IV e VI e 71, IV, "a", da CESC). Inconstitucionalidade formal orgânica Invasão da autonomia municipal em relação aos seus estabelecimentos de ensino e da União para legislar sobre normas de Direito do Trabalho. Inconstitucionalidade material. Violação à separação dos poderes (CRFB, art. 2º, *caput*) e ao Princípio da Proporcionalidade. Inconstitucionalidade da proposição em sua integralidade.

Origem: Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC)

De acordo com o **Parecer n. 132/2025-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. André Doumid Borges, referendado pelo Dr. Gustavo Schmitz Canto, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

EZEQUIEL PIRES

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos¹

1. Aprovo o **Parecer n. 132/2025-PGE** referendado pelo Dr. Ezequiel Pires, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos.

2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Secretaria de Estado da Casa Civil (SCC/DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI

Procurador-Geral do Estado

¹ Lei Complementar nº 317, de 30 de dezembro de 2005:

Art. 11 Compete ao Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos:

I – substituir o Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos nos seus impedimentos e afastamentos eventuais;



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**



Assinaturas do documento



Código para verificação: **6X593TLA**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



EZEQUIEL PIRES (CPF: 461.XXX.039-XX) em 07/04/2025 às 19:25:26

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/07/2019 - 13:56:16 e válido até 02/07/2119 - 13:56:16.

(Assinatura do sistema)



MÁRCIO LUIZ FOGAÇA VICARI (CPF: 888.XXX.859-XX) em 09/07/2025 às 19:01:39

Emitido por: "SGP-e", emitido em 03/01/2023 - 12:39:09 e válido até 03/01/2123 - 12:39:09.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDAzNDUwXzM0NTFFmJyNV82WDU5M1RMQQ==> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00003450/2025** e o código **6X593TLA** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.