



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1405840-98.2020.8.12.0000
Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Mato Grosso do Sul
Requerido: Município de Ladário

Vistos.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela **Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional de Mato Grosso do Sul (OAB/MS)**, impugnando o Decreto n.º 5.194/2020, posteriormente modificado pelo Decreto n.º 5.202/2020, do **Município de Ladário**, que *“Conclama a população Ladarense a fazer orações voluntárias a Deus e/ou a manifestação da fé, como uma medida complementar neste período de pandemia do COVID-19 (Novo Coronavírus) que recai sobre este município e sobre a nação brasileira, e dá outras providências”*.

Sustenta a requerente que o Prefeito de Ladário editou, inicialmente, o Decreto n.º 5.194, de 13 de maio de 2020, que convocava a população cristã ladarense a vinte e um dias de oração e um dia de jejum, além da participação em cerco espiritual de orações, clamando por livramento de todo o mal e pela benção do Senhor Deus sobre a municipalidade e o país, em razão da pandemia do novo coronavírus.

Na sequência, em 21/05/2020, diante da repercussão, o requerido editou novo Decreto, o de n.º 5.202, que deu nova redação ao ato normativo anterior, não mais convocando, mas conclamando toda a população ladarense que tenha e também que não tenha fé em Deus, e não mais apenas os cristãos, porém, mantendo as orientações e sugestões de orações em determinado período (de 18 de maio a 7 de junho do corrente ano), bem como de uma corrente/cerco de oração no dia 7 de junho próximo, além de jejum, tudo com intenção de complementar as medidas sanitárias já realizadas pelo Município no combate à pandemia.

Argumenta a requerente que o ato normativo impugnado viola o princípio da laicidade do Estado, na medida em que, de um lado, pauta ações do poder público de acordo com orientações e fundamentações religiosas e, de outro, inobserva a ampla liberdade de crença, descrença e de



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

religião presente no meio social do Município de Ladário, prestigiando práticas cristãs em detrimento das demais.

Discorre que as regras elencadas no ato normativo impugnado violam a Constituição Federal, em seu art. 3º IV, art. 5º, VI e art. 19, I, a Constituição Estadual, em seu art. 1º, II, art. 3º, I e art. 205, parágrafo único, I, e a Lei Orgânica local, em seu art. 3º, II e parágrafo único, art. 9º, XXI e art. 60, e, portanto, padece dos vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Apontando a presença dos requisitos legais, pugna pela concessão de medida cautelar, a fim de suspender liminarmente o ato impugnado *“como forma de restabelecer o Estado laico não discriminatório”*.

Através do despacho de fl. 75 foi determinada a manifestação da OAB/MS, tendo em vista a modificação do ato normativo inicialmente impugnado, pelo Decreto n.º 5.202/2020.

A requerente manifestou-se às fls. 76-77 e apresentou os documentos de fls. 78-83, requerendo o aditamento da petição inicial, reiterando o pleito cautelar e pugnou pela procedência do pedido.

É o breve relatório. Passo ao exame do pedido liminar.

Sobre o tema, assim dispõe a Constituição Federal:

“Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1º A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

§ 2º Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão.”

E a Constituição Estadual:

“Art. 114. Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

II - processar e julgar, originariamente:



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

(...)

e) as representações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal e as que tiverem por objetivo a intervenção em município, nos termos desta Constituição;”

Na hipótese, insurge-se a entidade requerente contra os Decretos n.ºs 5.194/2020 e 5.202/2020, que conclamam a população ladarensense à realização de práticas religiosas no período de 18 de maio a 7 de junho de 2020, como forma de complementar as medidas sanitárias já realizadas pelo Município no combate à pandemia de COVID-19.

Pois bem. Considerando a natureza do tema tratado na presente ação direta e o prazo certo definido no ato normativo impugnado para a implementação das medidas sugeridas, o contraditório será diferido, colhendo-se a manifestação da autoridade da qual emana o ato impugnado e o parecer do Ministério Público após decisão sobre o pleito cautelar, nos termos do art. 517, § 1º, do RITJMS, que será levado, oportunamente, à apreciação do Órgão Especial desta Corte.

A medida cautelar, concedida de forma liminar, consiste em provimento jurisdicional pronunciado no início do processo, pelo qual se busca garantir a efetividade de uma futura decisão judicial a ser proferida em caráter exauriente. Trata-se, pois, de decisão destinada à salvaguarda de um posterior pronunciamento, cuja efetividade pode ser comprometida pelos efeitos da morosidade processual.

No campo das ações destinadas ao controle abstrato de constitucionalidade, notadamente a ação direta de inconstitucionalidade, como no caso, a concessão de medida cautelar em caráter liminar tem o objetivo de suspender a eficácia do objeto questionado, impedindo que os efeitos da norma supostamente inconstitucional se prolongue indefinidamente até o julgamento definitivo da ação.

A concessão da medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade tem previsão no art. 102, I, “p”, da Constituição Federal, e art. 10 e seguintes da Lei n.º 9.868/99.

Relativamente ao tema, o professor Luiz Guilherme Marinoni,



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

com a sabedoria que lhe é peculiar, assenta que:

“Basta que exista forte fundamento de a lei ser inconstitucional aliada ao perigo de que a sua aplicação, no tempo que se supõe necessário à solução da ação direta, possa trazer prejuízos irreversíveis. É claro que, em certos casos, será adequado realizar um balanceamento entre as vantagens e desvantagens de suspensão da aplicação da Norma.” (Curso de direito constitucional / Ingo Scarlet, Luis Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 4ª ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva. 2015, pág. 1104)

Nota-se, portanto, que para a concessão da medida cautelar, é necessário que haja fundamentação relevante sobre a inconstitucionalidade do objeto, indicativa da plausibilidade do direito alegado. Além disso, também é preciso demonstrar o perigo de dano irreparável ou de incerta reparação no caso de se manter a eficácia da norma apontada como inconstitucional até o julgamento da ação.

Exige-se, em conclusão, a demonstração cumulativa do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* que, aliás, são os requisitos gerais para a concessão das tutelas jurisdicionais provisórias no Direito Processual Civil.

Nesse sentido, a propósito, é o seguinte julgado do Órgão Especial desta Corte:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ. MEDIDA CAUTELAR. NECESSIDADE DO PREENCHIMENTO CONCOMITANTE DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. PREVISÃO DE IMUNIDADE FORMAL (PROCESSUAL) DE VEREADORES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PROCESSUAL. PROBABILIDADE DO DIREITO EVIDENCIADA. ATO NORMATIVO IMPUGNADO EM VIGOR HÁ MAIS DE 28 (VINTE E OITO) ANOS. AUSÊNCIA DO PERIGO DO DEMORA. CAUTELAR INDEFERIDA. Para a concessão de medida cautelar em ação direta de constitucionalidade mister se faz, como nas demais medidas liminares em geral, o preenchimento concomitante dos requisitos fumus boni iuris e periculum in mora. (...) (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2000819-97.2017.8.12.0000, Rel. Des. Sérgio Fernandes Martins, julgado em 18/04/2018)”



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

No presente caso, como já destacado, a requerente postula a concessão de medida cautelar, visando suspender os efeitos do ato normativo impugnado até o julgamento do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Após o exame inicial dos elementos contidos na ação constitucional, à luz dos dispositivos tidos por violados das Constituições Estadual e Federal, além da Lei Orgânica do Município de Ladário, entendo que a medida cautelar deve ser deferida.

A análise superficial dos fatos, própria para este momento processual, a fim de verificar a presença dos requisitos legais atinentes ao pedido de liminar, ou seja, se há a indicação de uma possível inconstitucionalidade da norma impugnada, aponta para a existência do vício sob a ótica material.

O primitivo Decreto n.º 5.194/2020 e o modificador Decreto n.º 5.202/2020, editados pelo Prefeito do Município de Ladário, aparentemente, afrontam o princípio da laicidade do Estado, pois estabelecem ações do poder público de acordo com orientações e fundamentações religiosas, além de inobservar a ampla liberdade de crença, descrença e de religião presente no meio social local, prestigiando práticas cristãs em detrimento das demais.

A laicidade estatal deve ser compreendida sob um duplo aspecto, a saber: em primeiro lugar, o Estado, os entes estatais, enfim, o poder público, não deve se confundir ou adotar uma religião oficial, nem permitir que fundamentações religiosas influenciem nos rumos das políticas públicas da nação/comunidade; em segundo lugar, o poder público deve permitir e respeitar a mais ampla liberdade de crença, descrença e de religião, com igualdade de direitos dos cidadãos e de entidades religiosas.

Em outras palavras, a laicidade do Estado traduz a ideia de que, ao mesmo tempo que não deve o poder público pautar os rumos de suas ações em fundamentações religiosas, deve não só respeitar mas garantir a pluralidade de credos e até mesmo a possibilidade de não crer dos membros de sua comunidade.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

Assim, Estado laico, secular ou não confessional, é aquele que não se confunde com determinada religião, não adota uma religião oficial, permite a mais ampla liberdade, igualdade e respeito de crenças, descrenças e de religiões, no qual fundamentações religiosas ou de caráter metafísico não podem influenciar nos rumos políticos e jurídicos da nação.

Essa é a posição adotada pelo Brasil desde a primeira Constituição republicana até a atual, de 5 de outubro de 1988, em razão de seu art. 19, I, vedar relações de dependência ou aliança com quaisquer religiões, devendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios observância obrigatória a referida norma constitucional.

Nesse sentido de ampla liberdade dos membros da comunidade no seu caráter religioso e até mesmo não religioso, é possível concluir pela existência de uma diversidade/pluralidade de posições jurídicas do indivíduo e das organizações religiosas em face do Estado e dos demais particulares, asseguradas no próprio Texto Constitucional.

Essas posições jurídicas podem ser agrupadas nas dimensões de liberdade de consciência religiosa ou liberdade de crença (art. 5º, VI, primeira parte); liberdade de culto (art. 5º, VI, fine); liberdade de associação religiosa (art. 5º, XVII a XX); e liberdade de comunicação das ideias religiosas (art. 5º, IX, c/c o art. 220).

Nessa ordem de ideias, se de um lado, aos cidadãos se assegurou esse conjunto de posições jurídicas, ao Estado, de outro, para bem atendê-las, se atribuiu o dever da laicidade e de não interferir na condução das liturgias, igrejas, templos, movimentos e sentimentos religiosos da comunidade.

Como destacado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, no julgamento da ADI n.º 3.510/DF, Pleno, Relator o Ministro Ayres Britto, DJe de 28/05/2010:

“A laicidade do Estado, enquanto princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, que impõe a separação entre Igreja e Estado, não só reconhece, a todos, a liberdade de religião (consistente no direito de professar ou de não professar qualquer confissão religiosa), como assegura absoluta igualdade dos cidadãos em



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

matéria de crença, garantindo, ainda, às pessoas, plena liberdade de consciência e de culto.

(...)

Nesse contexto, e considerado o delineamento constitucional da matéria em nosso sistema jurídico, impõe-se, como elemento viabilizador da liberdade religiosa, a separação institucional entre Estado e Igreja, a significar, portanto, que no Estado laico, como o é o Estado brasileiro, haverá, sempre, uma clara e precisa demarcação de domínios próprios de atuação e de incidência do poder civil (ou secular) e do poder religioso (ou espiritual), de tal modo que a escolha, ou não, de uma fé religiosa revele-se questão de ordem estritamente privada, vedada, no ponto, qualquer interferência estatal, proibido, ainda, ao Estado, o exercício de sua atividade com apoio em princípios teológicos ou em razões de ordem confessional ou, ainda, em artigos de fé, sendo irrelevante – em face da exigência constitucional de laicidade do Estado – que se trate de dogmas consagrados por determinada religião considerada hegemônica no meio social, sob pena de concepções de certa denominação religiosa transformarem-se, inconstitucionalmente, em critério definidor das decisões estatais e da formulação e execução de políticas governamentais.

O fato irrecusável é que, nesta República laica, fundada em bases democráticas, o Direito não se submete à religião, e as autoridades incumbidas de aplicá-lo devem despojar-se de pré-compreensões em matéria confessional, em ordem a não fazer repercutir, sobre o processo de poder, quando no exercício de suas funções (qualquer que seja o domínio de sua incidência), as suas próprias convicções religiosas.”

Nesse sentido, na hipótese em exame, ainda que o Prefeito tenha modificado a normativa inicial, buscando abranger a totalidade da comunidade ladarense, não mais “convocando”, mas “conclamando” não apenas os cristãos e sim todos os cidadãos da cidade, crentes e não crentes, suavizando a atuação estatal sob um dos aspectos do princípio da laicidade, parece-me que, ainda assim, o Decreto viola a Constituição Estadual, no que se refere à organização político-administrativa do Município, que deve ser neutro em relação a preceitos religiosos na consecução de suas políticas públicas, *in casu*, ao dispor sobre medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública no combate ao novo coronavírus.

É que, não obstante todos os entes federados tenham o dever de proteger o pluralismo religioso dentro de seu território, criando condições para um bom exercício da cidadania nessa seara, especialmente com fundamento no princípio da igualdade, em seu dever de laicidade tem de



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

abster-se de incorporar ideologias religiosas a quaisquer de seus campos de atuação, uma vez que ao Estado é vedado eleger padrões morais e de fé que devem nortear determinada comunidade.

Sobre o tema, o Ministro Marco Aurélio, no voto condutor da ADPF n.º 54/DF, julgada pelo Pleno da Suprema Corte, DJe de 30/04/2013, assentou que:

“o Estado não é religioso, tampouco é ateu. O Estado é simplesmente neutro.

(...) Se, de um lado, a Constituição, ao consagrar a laicidade, impede que o Estado intervenha em assuntos religiosos, seja como árbitro, seja como censor, seja como defensor, de outro, a garantia do Estado laico obsta que dogmas da fé determinem o conteúdo de atos estatais. Vale dizer: concepções morais religiosas, quer unânimes, quer majoritárias, quer minoritárias, não podem quiar as decisões estatais, devendo ficar circunscritas à esfera privada. A crença religiosa e espiritual – ou a ausência dela, o ateísmo – serve precipuamente para ditar a conduta e a vida privada do indivíduo que a possui ou não a possui. Paixões religiosas de toda ordem não de ser colocadas à parte na condução do Estado.” (destaquei)

Desse modo, ainda que o Prefeito tenha procurado alcançar toda a população ladarense através do novo Decreto, respeitando a pluralidade de credos religiosos e mesmo os que não professam qualquer fé, evidencia-se que ainda subsiste a violação constitucional, eis que estabelece medidas de enfrentamento à pandemia com base em concepções espirituais e religiosas.

Tal proceder compete aos líderes religiosos e às pessoas do povo (padres, pastores, missionários, voluntários etc.), tratando-se de manifestações inerentes à consciência e vida privada dos membros da comunidade, que não pode ser objeto de regulamentação através de atos normativos do poder público, ainda que a título de recomendação ou sugestão.

Um Estado laico deve ser coletivamente neutro em relação a existência ou inexistência de Deus ou Deuses, não podendo tolerar nenhuma referência religiosa ou antirreligiosa em atos oficiais do poder público, devendo ter o cuidado de separar os compromissos e políticas governamentais de qualquer dimensão espiritual, por melhor que sejam as intenções do agente político, como parece ser o caso do Prefeito de Ladário.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

Não se trata aqui de examinar ou avaliar a intenção ou a correção e legitimidade da atuação do agente político na sua esfera individual ou privada, no seu senso religioso, mas de adequar o exercício do poder a um modo de agir imparcial, centrado em razões e fundamentações jurídicas, de maneira que a justificação de medidas em princípios ou dogmas religiosos/espirituais, em princípio, devem ser consideradas inconstitucionais.

No caso concreto, não cabe perquirir as intenções do Prefeito, como já destacado anteriormente, nem se o Decreto é bom ou ruim, legítimo ou ilegítimo, em si mesmo, eficaz ou ineficaz, mas se é constitucional ou inconstitucional. Apenas isso!

Dentre os vários dispositivos constitucionais e legais apontados pela requerente como violados, na análise deste pleito cautelar será levado em consideração, precipuamente, o disposto no art. 19, I, da CF, e no art. 4º da Constituição Estadual, no que se refere à organização político-administrativa do Município de Ladário, restando o exame global e sistemático dos demais dispositivos elencados por ocasião da análise exauriente da questão, no julgamento de mérito.

Dispõe o art. 19, I, da CF: *“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;”*.

E o art. 4º da CE: *“O Estado de Mato Grosso do Sul, integrante da República Federativa do Brasil, exerce em seu território todos os poderes que não lhe sejam vedados, implícita ou explicitamente, pela Constituição Federal”*.

Em juízo de cognição sumária, infere-se que o comando normativo impugnado viola o art. 4º da Constituição Estadual, que guarda relação de compatibilidade, simetria e fundamento de validade, dentre outros, com o art. 19, I, da CF, o qual consagra a neutralidade religiosa do Estado brasileiro.

Logo, na minha compreensão, presente o requisito da



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul

Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

aparência do bom direito.

Quanto ao *periculum in mora*, parece-me igualmente configurado, em estreita e efetiva vinculação com o requisito anterior, tendo em vista que o Decreto está em plena vigência, desde o dia 18 próximo passado, portanto, gerando efeitos no mundo jurídico, ainda que como recomendação. Vale registrar que o Decreto estabelece o período de 18 de maio a 7 de junho do corrente ano para as providências de caráter religioso nele previstas, o que justifica a decisão monocrática, neste momento, observados os requisitos legais de urgência da medida.

Nesse aspecto, é inquestionável que a conservação dos efeitos de norma aparentemente inconstitucional, como no caso, é circunstância capaz de ensejar inegável insegurança jurídica, afetando a coerência do ordenamento jurídico, com reflexos no princípio da proteção da confiança, base fundamental da estabilidade nas relações jurídicas intersubjetivas, notadamente daquelas na qual o Estado faz parte.

Em que pese a ausência de efeito prático, específico e concreto do ato impugnado, já que conclama, recomenda e sugere que os cidadãos de Ladário voluntariamente cumpram as disposições espirituais nele contidas, o fato de estabelecer período certo de duração evidencia um mínimo de efeito cogente à população daquela municipalidade, estabelecendo certas liturgias espirituais (orações, jejum e corrente/cerco de oração), em desrespeito ao pluralismo existente na sociedade local.

É necessária a cessação imediata do ato impugnado potencialmente capaz de causar confusão ou desconforto desnecessário à comunidade ladarense, em época já naturalmente de bastante dificuldade em razão do enfrentamento à pandemia do novo coronavírus, cabendo a cada um dos indivíduos, de maneira reservada, íntima e de acordo com sua livre e própria convicção professar ou não alguma fé ou sentimento religioso.

Em suma, após o exame não exauriente da questão posta a julgamento e, portanto, em juízo inicial de cognição sumária, entendo estarem presentes os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, o que autoriza a concessão da medida liminar pleiteada.



Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
Gabinete do Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques

Diante do exposto, *ad referendum* do Colendo Órgão Especial deste Tribunal de Justiça, **DEFIRO O PEDIDO CAUTELAR** formulado na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, diante da presença dos requisitos legais, para suspender, provisória e imediatamente, a eficácia dos Decretos n.º 5.194/2020 e n.º 5.202/2020, do Município de Ladário, até o julgamento de mérito.

Notifique-se o Prefeito do Município de Ladário, com urgência, para cumprimento incontinenti da presente decisão.

Inclua-se o feito na próxima de pauta de julgamento do Órgão Especial (art. 517, § 1º, do RITJMS).

Na sequência, após o exame do pleito cautelar pelo Colegiado, que poderá ou não referendar a presente decisão, será determinada a notificação do Município de Ladário para prestar suas informações, bem como encaminhado o feito à Procuradoria-Geral de Justiça para emissão de parecer.

Ciência à PGJ da presente decisão.

Após, tornem-me os autos conclusos.

Intime-se. Cumpra-se, com URGÊNCIA.

Campo Grande, 26 de maio de 2020.

Des. Luiz Gonzaga Mendes Marques – Relator