

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.669 MARANHÃO**

**RELATOR** : **MIN. NUNES MARQUES**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO  
MARANHÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO  
DO MARANHÃO**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

*Ementa:* DIREITO CONSTITUCIONAL.  
AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE. LEI  
ESTADUAL QUE AUTORIZA LIVRE  
NOMEAÇÃO PARA CARGOS EM  
COMISSÃO DE CAPELÃES RELIGIOSOS  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. A interpretação harmônica da  
Constituição aponta que o meio de  
provimento para os cargos de *Oficiais  
Capelães* é o concurso público. Não se  
deve vincular a indicação de cargos, que,  
ao fundo, procuram manter a liberdade  
religiosa, ao puro alvedrio do Chefe do  
Executivo.

2. Há de respeitar-se a liberdade religiosa e  
de crença dos servidores, que, também,  
são cidadãos, conforme art. 5º, incisos V e  
VI, Constituição Federal. Tãmanha sua  
relevância, a liberdade religiosa é garantia

**ADI 6669 MC / MA**

expressamente prevista pela 1ª Emenda à Constituição norte-americana; no Brasil, é prevista desde a Constituição de 1891, por influência de Ruy Barbosa.

3. O provimento por certame (art. 37, II, da CF/88) constitui-se, pois, em garantia de que o Executivo não interfira na fé e na liberdade religiosa dos cidadãos.

4. O concurso público é, portanto, a forma mais segura e prudente para que os *Oficiais Capelães* possam professar de forma livre a fé na qual estão imbuídos, sem indevidas interferências ou dependências, o que poderia eventualmente ocorrer, a depender pura e exclusivamente caso se mantivesse o provimento apenas por nomeação em cargo de confiança pelo Chefe do Executivo. O constituinte estabeleceu, de forma clara e expressa, as exceções à regra do concurso público, hipótese não prevista no caso.

5. Medida cautelar deferida.

**DECISÃO**

Trata-se de ação direta, com pedido de liminar, proposta pelo Procurador-Geral da República, objetivando a declaração de inconstitucionalidade do art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.449, de 25/8/2006, com redação dada pelo art. 11 da Lei nº 8.950, de 15/4/2009; dos arts. 1º a 4º, 7º, 9º e 11, e Anexo Único, da Lei nº 8.950/2009; dos arts. 1º, § 3º, e 2º, e Anexos I e II, da Lei nº 10.654, de 11/8/2017; e dos arts. 4º e 8º, § 2º, e Anexo II, da Lei nº 10.824, de 28/3/2018, todas do Estado do Maranhão, na parte em que criam cargos em comissão de capelão religioso na administração pública estadual.

**ADI 6669 MC / MA**

Eis o teor dos dispositivos questionados:

**Lei nº 8.449/2006, do Maranhão**

“Art. 4º O ingresso no Quadro de Oficiais Capelães (QOC) será mediante concurso público de provas ou de provas e títulos ou, ainda, por livre nomeação para cargos em comissão, pelo Governador do Estado, obedecendo ao disposto na presente Lei.” (redação dada pela Lei nº 8.950/2009)

**Lei nº 8.950/2009, do Maranhão**

“Art. 1º Ficam criados na Polícia Militar do Maranhão, quatorze cargos em comissão de Capelão Religioso.

§ 1º Serão nomeados para os cargos comissionados capelães que prestarão assistência religiosa e espiritual aos militares e seus familiares, bem como aos integrantes do Quadro de Pessoal Civil da Corporação, além de atender a encargos relacionados às atividades de educação moral da PMMA.

§ 2º Os cargos em comissão de que trata o *caput* deste artigo serão preenchidos, exclusivamente, por sacerdotes católicos, pastores ou ministros religiosos.

Art. 2º Fica instituída a Assistência Religiosa e Espiritual na Polícia Militar do Maranhão, através de capelães nomeados em cargos comissionados ou em razão de concurso público.

Art. 3º A nomeação dos capelães para os cargos em comissão é de competência do Governador do Estado.

Art. 4º Para a nomeação para os cargos comissionados de capelão, será condição:

I – ser brasileiro;

II – ser voluntário;

III – possuir o curso de formação teológica regular, de nível universitário, reconhecido pela autoridade eclesiástica de sua denominação religiosa;

IV – ter sido ordenado sacerdote católico, consagrado pastor ou ministro religioso;

ADI 6669 MC / MA

V – possuir, pelo menos, três anos de atividade pastoral como sacerdote católico, pastor ou ministro religioso, comprovada por documento expedido pela autoridade eclesiástica da respectiva denominação religiosa;

VI – ter sua conduta abonada pela autoridade eclesiástica competente da respectiva denominação religiosa;

VII – estar em dia com as obrigações militares e eleitorais;

VIII – não estar *sub-judice*.

(...)

Art. 7º A nomeação para os cargos em comissão obedecerá ao quantitativo por postos, assim distribuídos, consoante ao que dispõe a Lei nº 8.449, de 25 de agosto de 2006:

CARGOS	QUANTIDADE
Tenente-Coronel PM Capelão	01
Major PM Capelão	02
Capitão PM Capelão	04
1º Tenente PM Capelão	07

(...)

Art. 9º A remuneração dos cargos comissionados de capelães é a prevista no Anexo da presente Lei.

(...)

Art. 11. O art. 4º da Lei nº 8.449, de 25 de agosto de 2006, passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art. 4º O ingresso no Quadro de Oficiais Capelães (QOC) será mediante concurso público de provas ou de provas e títulos ou, ainda, por livre nomeação para cargos em comissão, pelo Governador do Estado, obedecendo ao disposto na presente Lei.’

(...)

ANEXO

POSTO / GRADUAÇÃO	REMUNERAÇÃO
Tenente-Coronel	6.527,51
Major	5.816,35
Capitão	4.774,99
1º Tenente	3.428,84

**ADI 6669 MC / MA**

**Lei nº 10.654/2017, do Maranhão**

“Art. 1º (...)

§ 3º Para fins de remuneração, o cargo comissionado de Capelão Religioso na Secretaria de Estado de Administração Penitenciária será subscrito na simbologia DANS-1.

Art. 2º Ficam criados, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, os cargos comissionados de Capelão Religioso para atuar na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros Militar, conforme descrito nos Anexos I e II, mantidas as mesmas regras que atualmente regem as Capelarias Militares.”

**ANEXO I**

**CARGOS COMISSIONADOS PARA A POLÍCIA MILITAR  
DO ESTADO DO MARANHÃO**

<b>QUANTIDADE</b>	<b>CARGO</b>
01	Coronel PM Capelão
01	Tenente Coronel PM Capelão
01	Major PM Capelão
01	Capitão PM Capelão
02	1º Tenente PM Capelão

**ANEXO II**

**CARGOS COMISSIONADOS PARA O CORPO DE BOMBEIROS  
MILITAR DO ESTADO DO MARANHÃO**

<b>QUANTIDADE</b>	<b>CARGO</b>
01	Coronel CB Capelão
02	Tenente Coronel CB Capelão
03	Major CB Capelão
02	Capitão CB Capelão
02	1º Tenente CB Capelão

**Lei nº 10.824/2018, do Maranhão**

“Art. 4º Ficam criados os cargos em comissão e as funções gratificadas constantes nos Anexos II e III desta Lei.

ADI 6669 MC / MA

(...)

Art. 8º Ficam criados 10 (dez) cargos de Capelão Religioso destinados à Polícia Civil para atuação em todo o território estadual.

(...)

§ 2º Para fins de remuneração, o cargo comissionado de Capelão Religioso na Polícia Civil será subscrito na simbologia DANS-1. (...)"

ANEXO II

CRIAÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS

DENOMINAÇÃO	SÍMBOLO	QTD
(...)	(...)	(...)
Capelão Religioso	DANS-1	10

O requerente alega que as normas impugnadas, ao instituírem cargos comissionados de Capelão Religioso nos quadros da Polícia Militar, do Corpo de Bombeiros Militar, da Polícia Civil e das Secretarias Estaduais de Administração Penitenciária e Segurança Pública, teriam violado os arts. 1º, *caput*, 5º, *caput*, e 37, *caput* e incisos II e V, da Constituição Federal.

Aduz que, apesar de a Carta Maior prever a possibilidade de investidura em cargos em comissão, declarados em lei como de livre nomeação e exoneração (art. 37, II, parte final), a nomeação para cargos em comissão haveria de ater-se às hipóteses em que a natureza das atividades a serem desempenhadas pelos ocupantes demande relação de confiança entre comitente e nomeante, o que somente ocorreria quando o propósito do cargo fosse assessorar, dirigir ou chefiar (art. 37, V).

Sustenta que os cargos comissionados para Oficiais Capelães instituídos pela legislação maranhense impugnada não se destinariam ao desempenho de funções de assessoramento, direção ou chefia, razão pela qual defende não se basearem, no sentido estrito, em qualquer

**ADI 6669 MC / MA**

relação de confiança com a autoridade nomeante. Entende, por isso, que tais cargos haveriam de ser preenchidos por pessoas previamente aprovadas em concurso público de provas ou de provas e títulos, nos termos da primeira parte do art. 37, II, da Constituição Federal.

Conclui que as disposições questionadas das Leis nºs 8.449/2006, 8.950/2009, 10.654/2017 e 10.824/2018 padeceriam de inconstitucionalidade material, por ofensa a princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente a isonomia, a legalidade, a moralidade e a impessoalidade.

Requer a concessão de medida liminar, a fim de suspender a eficácia das normas atacadas e, no mérito, seja declarada a inconstitucionalidade do art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.449/2006 (na redação dada pelo art. 11 da Lei nº 8.950/2009); dos arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 7º, 9º e 11, e Anexo Único, da Lei nº 8.950/2009; dos arts. 1º, § 3º, e 2º, e Anexos I e II, da Lei nº 10.654/2017; e dos arts. 4º e 8º, § 2º, e Anexo II, da Lei nº 10.824/2018, todas do Estado do Maranhão, na parte em que criam cargos em comissão de capelão religioso na administração pública estadual.

É o breve relatório.

Em síntese, as normas impugnadas criam cargos comissionados para Oficiais Capelães e autorizam a sua livre nomeação e exoneração.

A primeira questão que me chama a atenção diz respeito à liberdade religiosa.

A Constituição Federal, no inciso VI do art. 5º, garante a todos os cidadãos brasileiros a liberdade de crença, “*sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos*”, com respectiva “*proteção de culto e a suas liturgias*”.

**ADI 6669 MC / MA**

Nessa linha, a “prestação de assistência religiosa” é garantia do art. 5º, inciso VII.

A Carta Magna, assim, protege duas coisas a um só tempo. De um lado, garante a liberdade religiosa de todo e cada brasileiro, sem distinção a qualquer delas. De outro, na medida em que prevê que o Estado é laico, estabelece uma segunda camada e concretização de proteção de tal garantia ao cidadão.

Nesse contexto, traço relevante escorço histórico. A liberdade religiosa é expressamente prevista pela 1ª Emenda à Constituição norte-americana. Por influência de Thomas Jefferson, evitou-se qualquer interferência do Estado sobre a religião. Assim, tal garantia foi construída de modo a impedir que o Congresso legislasse “sobre o estabelecimento da religião” ou proibisse “seu respectivo exercício” (“*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof...*”).

No Brasil, semelhante previsão fora moldada já na Constituição de 1891, por influência de Ruy Barbosa. Seu respectivo art. 72, § 7º, estabeleceu que “[n]enhum culto ou igreja gosará de subvenção oficial, nem terá relações de dependencia ou alliança com o Governo da União, ou o dos Estados”.

De fato, o Estado não deve interferir na liberdade religiosa; não deve preferir uma religião a outra. Antes, deve proteger todas, indistintamente. Ou seja, há constante preocupação e arcabouço legislativo para que essa garantia do cidadão – liberdade de crença – seja protegida de qualquer interferência do Estado.

É por esse ângulo que enxergo a liberdade religiosa. Daí, pondero, de forma lógica, o art. 5º, VI, da Constituição Federal, que preserva a



**ADI 6669 MC / MA**

liberdade religiosa, como direito fundamental, bem assim que o Brasil é Estado laico.

Pontes de Miranda afirma que *“liberdade de religião é liberdade de se ter a religião que se entende, em qualidade, ou em quantidade, inclusive de não se ter”* (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, v. 5, p. 123).

José Afonso da Silva ensina que a liberdade de crença relaciona-se à *“liberdade de escolha da religião, a liberdade de aderir a qualquer seita religiosa, a liberdade (ou o direito) de mudar de religião, mas também compreende a liberdade de não aderir a religião alguma, assim como a liberdade de descrença, a liberdade de ser ateu e de exprimir o agnosticismo”* (SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, 5. ed. rev., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 221).

**A esse respeito, entendo que não se deve vincular a indicação de cargos, que, ao fundo, procuram manter a liberdade religiosa, ao puro alvedrio do Chefe do Executivo.**

**Em outras palavras, há de respeitar-se e preservar-se a liberdade religiosa e do credo dos servidores, que, ao fundo, são cidadãos.**

**O provimento por certame constitui-se, pois, em garantia de que o Executivo não interfira na fé e na liberdade religiosa dos cidadãos.**

**O concurso público é a forma mais segura e prudente para que os *Oficiais Capelães* possam professar de forma livre a fé na qual estão imbuídos, sem indevidas interferências ou dependências, o que poderia eventualmente ocorrer, a depender pura e exclusivamente caso se mantivesse o provimento apenas por nomeação em cargo de confiança pelo Chefe do Executivo.**

**ADI 6669 MC / MA**

Tanto é assim que a Lei nº 6.923, de 29 de junho de 1981, que dispõe sobre o Serviço de Assistência Religiosa nas Forças Armadas estabelece que, para o ingresso no Quadro de Capelães Militares, os candidatos, além de preencherem os requisitos dos arts. 4º e 18 a 21, serão submetidos a um estágio de instrução e adaptação, nos termos do art. 19:

*“Art. 19 – Os candidatos que satisfizerem às condições do artigo anterior serão submetidos a um estágio de instrução e de adaptação com duração de até 10 (dez) meses, durante o qual serão equiparados a Guarda-Marinha ou a Aspirante-Oficial, fazendo jus somente à remuneração correspondente.”*

Da leitura do art. 19 da Lei nº 6.923, de 29 de junho de 1981, infere-se que, ao empregar a palavra “candidato”, quis o legislador indicar que o ingresso será realizado por concurso público, e assim tem ocorrido desde a revogação da Lei nº 5.711, de 8 de outubro de 1971.

Desse modo, apesar de a Carta Maior prever a possibilidade de nomeação como uma das formas de investidura em cargo público (art. 37, II, parte final), imperioso perquirir se o cargo de Capelão tem natureza de cargo de confiança e o propósito de assessorar, dirigir ou chefiar (art. 37, V), a fim de admitir-se a sua investidura através da nomeação.

Isso porque a jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de permitir a instituição de cargos em comissão tão somente aos cargos que pressuponham vínculo de confiança a autorizar a livre nomeação e exoneração, reconhecendo a ofensa, ao disposto no art. 37, II, da Constituição Federal, das normas que não demonstrem efetiva adequação aos fins pretendidos, de modo a justificar a exceção à regra do concurso público para a investidura em cargo público.

**ADI 6669 MC / MA**

Sobre o tema, elucidativa ementa de precedente de relatoria do eminente Ministro Dias Toffoli:

*“Agravo regimental no agravo de instrumento. Lei municipal que criou cargos em comissão referentes a funções que não dependem de vínculo de confiança pessoal. Inadmissibilidade. Precedentes. 1. A criação de cargos em comissão referentes a funções para cujo desempenho não é necessária a confiança pessoal viola o disposto no art. 37, inciso II, da Constituição Federal. 2. Jurisprudência pacífica desta Suprema Corte nesse sentido. 3. Agravo regimental não provido.” (AI 309399-AgR, Ministro Dias Toffoli, j. 20/03/2012 – grifado e destacado)*

No mesmo sentido: **ADI 3.233/PB**, Tribunal Pleno, Ministro Joaquim Barbosa, DJ de 14/9/2007; **ADI 1.141/GO-MC**, Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 4/11/94; **ADI 1.141/GO**, Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ de 29/8/2003; **ADI 1.269/GO-MC**, Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ de 25/8/95; **Rp 1.400/SP**, Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ de 11/12/87.

Em harmonia, pois, à jurisprudência desta Corte, na hipótese em análise, em cognição sumária, há *periculum in mora* e *fumus boni juris*, em razão da possibilidade de lesão irreparável aos direitos dos cidadãos, notadamente a liberdade religiosa (art. 5º, VI), a igualdade e isonomia (art. 5º, *caput*) e a impessoalidade (art. 37, II).

Diante de todo o exposto, concedo, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei nº 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, a medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para determinar a suspensão do art. 4º, *caput*, da Lei nº 8.449, de 25/8/2006, com redação dada pelo art. 11 da Lei nº 8.950, de 15/4/2009; dos arts. 1º a 4º, 7º, 9º e 11, e Anexo Único, da Lei nº 8.950/2009; dos arts. 1º, § 3º, e 2º, e Anexos I e II, da Lei nº 10.654, de 11/8/2017; e dos arts. 4º e 8º, § 2º, e Anexo II, da Lei nº 10.824, de 28/3/2018, todas do Estado do Maranhão, na parte

**ADI 6669 MC / MA**

em que criam cargos em comissão de capelão religioso na administração pública estadual.

Comunique-se ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, para ciência e cumprimento desta decisão, solicitando-se-lhes informações, no prazo de 10 (dez) dias.

Em seguida, dê-se vista ao Advogado-Geral da União, pelo prazo de 05 (cinco) dias, para que se manifeste sobre o mérito da presente ação direta.

Publique-se.

Brasília, 22 de fevereiro de 2021.

**Ministro NUNES MARQUES**  
**Relator**