



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 11/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0790/17.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Toninho Vespoli, que institui sanções administrativas ao ato que causar dano a estruturas físicas ou símbolos religiosos de tradições de matriz africana.

Segundo a proposta, caracteriza o referido dano o ato de impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso, ou vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso.

A justificativa apresentada explica que o intuito da proposição legislativa é a proteção e a defesa da liberdade religiosa em face de atos discriminatórios que venham a ser praticados com dano a estruturas físicas ou a símbolos religiosos de tradições de matriz africana.

Sob aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, conforme restará demonstrado.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, caput, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Quanto ao seu conteúdo, o projeto é respaldado pelo art. 13, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município, e pelo art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, que estabelecem a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.

A propositura tem como objetivo proteger, em âmbito local, a prática dos ritos, das cerimônias, dos cultos religiosos, tutelando, desta maneira, a liberdade de crença religiosa.

Nesta medida, as disposições ora propostas são harmônicas com a Constituição Federal, que consagrou, como fundamento da República, a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e, como objetivo fundamental do Estado Brasileiro, "promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação" (art. 3º, IV).

Ademais, em seu rol de direitos e garantias individuais, Lei Maior assegurou, não apenas a liberdade de crença, mas também a liberdade de exercício dos cultos religiosos, garantindo a sua proteção, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias.

Verifica-se, portanto, que a Constituição Federal garantiu a proteção aos locais de culto e de suas liturgias, na forma da Lei.

Neste mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, em seu art. 193, II, determinou que o Poder Público Municipal promova a proteção das manifestações religiosas,

das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras e as de outros grupos participantes do processo de formação da cultura nacional.

Assim, uma vez que foi estabelecida a competência comum dos entes federativos para a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural (art. 23, inc. III, da Constituição Federal), e fixada a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a proteção ao patrimônio histórico, artístico e cultural (art. 24, inc. III, da Constituição Federal), compete aos Municípios a edição de lei que, motivada pelo particular interesse local e sem contrariar a disciplina traçada pela União ou pelo Estado, coíba a prática de atos ofensivos aos valores tutelados pela ordem constitucional.

A norma proposta, desta maneira, encontra fundamento no poder de polícia administrativa, cuja definição cunhada por Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (In, "Direito Administrativo", 13ª edição. Brasília: Ímpetus, pág.157) expressa que o "poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado". O poder de polícia, portanto, é exercido sobre todas as atividades que possam, direta ou indiretamente, afetar os interesses da coletividade, incide sobre bens, direitos e atividades, esgota-se no âmbito da função administrativa e é exercido por órgãos administrativos de caráter fiscalizador, de maneira preventiva ou repressiva.

Nesse contexto, entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, pág. 469), nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. (...) Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (grifamos)

Verifica-se, pois, manifestação da competência legislativa atinente ao poder de polícia, no caso para tutelar a liberdade de culto e a proteção aos locais de culto e suas liturgias.

Quanto à imposição de penalidades administrativas pelo Município em razão de práticas discriminatórias, o C. Órgão Especial do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2026805-63.2017.8.26.0000, manifestou-se pela possibilidade de edição de lei municipal instituindo infrações administrativas, inclusive mediante iniciativa parlamentar, nos seguintes termos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 13.894, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO - ATO NORMATIVO DE AUTORIA PARLAMENTAR QUE 'DISPÕE SOBRE A VEDAÇÃO, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, DE PRÁTICA DISCRIMINATÓRIA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS, DE SERVIÇOS E SIMILARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - MEDIDAS DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA - LEGISLAÇÃO QUE NÃO INTERFERE NA GESTÃO DO MUNICÍPIO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE - INEXISTÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - NORMA QUE NÃO VERSA SOBRE DIREITO PENAL - NECESSIDADE DE FISCALIZAÇÃO, ADEMAIS, QUE NÃO GERA NOVAS DESPESAS PORQUE INERENTE AO PODER DE POLÍCIA - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE". "Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa de lei parlamentar que disponha sobre polícia administrativa porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade, cuidando-se, isto sim, de competência concorrente". "A fiscalização dos estabelecimentos situados em seu território e a imposição de penalidades são poderes-deveres inerentes à polícia administrativa, não gerando despesas diretas ao Município".

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2026805-63.2017.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 02/06/2017)

Enfatize-se, por fim, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação da medida ao interesse público.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para: (i) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar Federal nº 95/98; (ii) prever a proibição dos atos de impedir ou perturbar cerimônia ou prática de qualquer culto religioso, a fim de evitar a violação do princípio da isonomia; (iii) suprimir a proibição de contratação pela Administração Municipal, matéria que se insere dentre as atribuições administrativas do Poder Executivo (arts. 37, § 2º, IV, e 70, XIV, da Lei Orgânica Municipal); e (iv) suprimir a previsão de obrigações de participar de curso de diálogo inter-religioso e tolerância religiosa, de retratação pública e de reparação civil pelos danos causados, matéria de competência legislativa da União Federal (art. 22, I, da Constituição Federal).

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0790/17.

Dispõe sobre a responsabilização administrativa pela prática de atos que prejudiquem cultos ou causem danos a locais destinados a cultos religiosos ou a símbolos religiosos e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Esta lei visa a responsabilizar administrativamente todo aquele que prejudicar cultos ou causar danos a locais destinados a cultos religiosos ou a símbolos religiosos.

Art. 2º Consideram-se infrações administrativas, para os fins do art. 1º, os atos de:

I - impedir ou perturbar cerimônia ou prática de culto religioso;

II - vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto religioso;

III - depredar templos, terreiros ou outros locais destinados a cultos religiosos.

Art. 3º As infrações administrativas descritas nesta Lei serão punidas com multa, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), devendo tal valor ser dobrado em caso de reincidência, sem prejuízo de outras sanções penais e civis aplicáveis.

Parágrafo único. O valor da multa prevista nesta Lei será atualizado anualmente pela variação do IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo, apurado pelo IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 30 (trinta) dias, a contar de sua publicação.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/03/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)
Rubinho Nunes (PATRIOTA)
Sandra Tadeu (DEM)
Thammy Miranda (PL) - Relator
Toninho Vespoli (PSOL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 04/03/2021, p. 102

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.