



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**PROCESSO 6010.2021/0004358-5**

**Parecer PGM/CGC Nº 056960068**

São Paulo, 30 de dezembro de 2021.

### **EMENTA Nº 12.301 - PGM**

Projeto de Lei Municipal a respeito da inviolabilidade religiosa. Autorização, a entidades privadas, para prática de atos que podem praticar independentemente de autorização legal. Reprodução de comando normativo constitucional. Art. 3º que estabelece penalidade administrativa, dirigida a qualquer pessoa, no caso de violação da liberdade religiosa. Matéria penal. Competência da União (art. 22, inciso I, CRFB). Infração definida genericamente. Vulneração da tipicidade e, conseqüentemente, da segurança jurídica. Inconstitucionalidade da proposta.

**INTERESSADO:** CASA CIVIL/ATL

**ASSUNTO** : Projeto de lei nº 834/2021, de autoria da Vereadora Sonaira Fernandes, que dispõe sobre a inviolabilidade da liberdade religiosa como direito fundamental, nas entidades religiosas do Município de São Paulo. PL aprovado em 1ª votação.

**Informação nº 1.725/2021 – PGM.AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**Coordenadoria Geral do Consultivo**

**Senhor Coordenador Geral**

A Casa Civil/ATL encaminhou-nos, para manifestação, o projeto de lei objeto do doc. SEI 056796730. Como não foi formulada nenhuma pergunta específica acerca do projeto, teceremos, como normalmente fazemos em situações semelhantes, comentários gerais quanto aos pontos que mais nos chamaram a atenção.

Por se tratar de projeto de lei curto, convém a sua reprodução. Ele estabelece o seguinte:

“Art. 1º Ficam as entidades religiosas autorizadas a fixar em todas as dependências de entrada, avisos com os seguintes dizeres:

*‘Advertimos às autoridades municipais sobre o que diz a Constituição: 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.*

*Constituição Federal de 1988, artigo 5, VI.’*

Parágrafo único. Os avisos de proselitismo mencionados no caput deste diploma deverão ser confeccionados em material durável, para a fixação permanente.

Art. 2º As entidades religiosas poderão buscar parcerias ou receber doações para referida confecção do material.

Parágrafo único. As entidades religiosas também poderão disponibilizar o referido aviso de proselitismo em seus murais, sítios eletrônicos, em notas de rodapés de seus materiais, em eventuais cartilhas distribuídas aos fiéis e em outros meios de comunicação utilizados pela entidade religiosa, voltados à divulgação, as informações constantes no referido aviso acerca da liberdade religiosa como direito fundamental, conforme previsto no artigo. 5º, VI da Constituição Federal.

Art. 3º Fica vedada à administração pública direta e indireta e a qualquer cidadão violar a liberdade religiosa ou censurá-la, nem constranger ou intimidar religiosos no exercício da sua fé, sob pena de multa de R\$ 700,00 (setecentos reais), aumentada em 100% (cem por cento) no caso de reincidência.”

Os arts. 1º e 2º visam reafirmar a liberdade religiosa prevista na Constituição, ‘autorizando’ a fixação de ‘advertência’ às autoridades municipais.

Há dois aspectos a serem notados. O primeiro é que não é preciso que lei autorize as instituições religiosas a reafirmar a inviolabilidade da liberdade religiosa: elas podem reproduzir o conteúdo do art. 5º, inc. VI, da Constituição, em qualquer lugar que julguem apropriado, independentemente de qualquer autorização legal. Portanto, sob esta ótica, a norma do PL seria inócua.

O segundo aspecto a ser notado é o conteúdo do aviso previsto no *caput* do art. 1º. Não cabe às entidades privadas ‘advertirem’ o Poder Público: advertência, sob o prisma jurídico, geralmente incorpora uma sanção em razão de uma transgressão, ou seja, uma repreensão. O termo escolhido, assim, não nos parece o mais apropriado, mormente porque se trata de uma lei municipal. Mesmo que interpretada a ‘advertência’ como sinônimo de um mero ‘aviso’, teríamos uma lei municipal autorizando particulares a advertirem o próprio Município quanto ao cumprimento de uma norma constitucional a qual o Município – assim como todo e qualquer ente federativo – já é obrigado a respeitar. O aviso proposto, ademais, como é direcionado especificamente às autoridades municipais, daria a entender que os agentes municipais costumemente desrespeitam a liberdade de crença, o que não nos parece ser uma impressão correta – ao menos, não há qualquer elemento no processo que corrobore essa suspeita.

O disposto no art. 3º é ainda mais problemático, pois prevê multas a qualquer cidadão – e à própria Administração Pública municipal – em caso de violação ou censura da liberdade religiosa. A previsão de infrações administrativas, e de punições pela prática das condutas proibidas, deve guardar relação com as competências constitucionais dos Municípios, sob pena de usurpação da competência

legislativa da União para tratar de direito civil ou penal. No caso, parece-nos que há essa usurpação (valendo lembrar que o direito penal não se esgota na previsão de penas privativas de liberdade), eis que as infrações previstas não guardam relação direta com as competências legislativas dos Municípios previstas no art. 30 da Constituição. Veja que, nos termos do projeto de lei submetido à apreciação, os destinatários das sanções podem ser quaisquer pessoas, nas suas relações privadas com outras pessoas, não havendo, como pressuposto, uma relação jurídico-administrativa (que, em tese, poderia ser regulada pelo Município, desde que a regulação guarde também pertinência com as competências municipais).

Esta Procuradoria já analisou projetos de lei semelhantes, concluindo pela sua inconstitucionalidade. Conforme o parecer ementado sob o nº 1.983: "*Inconstitucionalidade. Previsão da punição de discriminação atentatória a direitos fundamentais, no art. 5º XLI da Constituição Federal. Matéria penal. Competência da União, ex vi do art. 22, inciso I da Carta Magna. Proposta de veto. Ainda, no parecer ementado sob o nº 11.077, esta Procuradoria assentou: "Projeto de lei nº 440/01. Pune toda forma e qualquer forma de discriminação, prática de violência ou manifestação que atente contra a orientação sexual da pessoa homossexual, bissexual, travesti ou transexual. Lei decretada em sessão de 21/12/2006. Improriedade de lei municipal tipificar e estabelecer punição administrativa de condutas privadas, de natureza civil, trabalhista ou penal. Competencia da União para legislar sobre direito civil e penal. Pelo veto parcial". No mesmo sentido o parecer ementado sob o n.º 11.517: "Projeto de Lei Municipal que estabelece penalidades administrativas em virtude de discriminação a pessoa idosa. Inconstitucionalidade. Previsão de punição de discriminação. Matéria penal. Competência da União (art. 22, inciso I, CF). Vício de iniciativa. Infrações definidas genericamente. Contrariedade ao interesse público. Pelo veto total.". Na Informação nº 1.563/2016 – PGM.AJC, concluímos, pelas mesmas razões, pela inconstitucionalidade de Projeto de Lei que estabelecia penalidades em virtude de condutas que configurem redução de pessoa à condição análoga a de escravo.*

No caso da previsão de multa à própria Administração Pública municipal, a regra, além de inócua (eis que a multa reverteria para o próprio Município), não se mostraria medida mais apropriada para lidar com a matéria. A Administração Pública deve respeitar uma miríade de normas infralegais, legais e constitucionais. No caso de inobservância de tais normas, a conduta administrativa torna-se ilegal (sujeita, portanto, à anulação ou a outras medidas corretivas), e os agentes que participaram dela ficam, a depender das circunstâncias, sujeitos à processo disciplinar. Não há, em tais casos, previsão de multas para a Administração Pública, aplicadas pela mesma Administração Pública, pois isso demandaria um esforço processual inútil pelo ente público, já que, no final, haveria a figura da 'confusão patrimonial' (quando credor e devedor são a mesma pessoa), com a extinção da obrigação pecuniária.

Para além das questões mencionadas nos parágrafos acima, vislumbra-se que a regra proibitiva do art. 3º é extremamente genérica, vulnerando a segurança jurídica e a paz social. Os ilícitos – tanto penais como administrativos – devem ser adequadamente tipificados, com todos os elementos primários hábeis à inclusão de certa conduta no tipo penal ou administrativo (apenas elementos secundários e especificações podem ser regulamentados por decreto). Portanto, o grau de abertura semântica do referido artigo revela-se incompatível com a segurança e certeza que devem permear as disposições que ostentam natureza sancionadora.

Assim, parece-nos que é caso de veto integral ao PL encaminhado, caso seja aprovado em segunda votação. *Sub censura.*

**RODRIGO BRACET MIRAGAYA**

**Procurador Assessor – AJC**

**OAB/SP nº 227.775**

**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bracet Miragaya, Procurador(a) do Município**, em 03/01/2022, às 14:06, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056960068** e o código CRC **FA1697A6**.



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**PROCESSO 6010.2021/0004358-5**

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 056960132**

São Paulo, 30 de dezembro de 2021.

**INTERESSADO:** CASA CIVIL/ATL

**ASSUNTO** : Projeto de lei nº 834/2021, de autoria da Vereadora Sonaira Fernandes, que dispõe sobre a inviolabilidade da liberdade religiosa como direito fundamental, nas entidades religiosas do Município de São Paulo. PL aprovado em 1ª votação.

**Cont. da Informação nº 1.725/2021 – PGM.AJC**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**Senhora Procuradora Geral**

Encaminho a Vossa Senhoria a manifestação da Assessoria Jurídico-Consultiva desta Coordenadoria Geral, que acompanho, no sentido do veto integral ao projeto de lei nº 834/2021, de que trata o doc. SEI 056796730, caso seja aprovado em segunda votação, em função dos vícios de constitucionalidade enunciados.

**MÁRCIA HALLAGE VARELLA GUIMARÃES**

**Coordenadora Geral do Consultivo Substituta**

**OAB/SP 98.817**

**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Márcia Hallage Varella Guimarães, Procurador(a) do Município**, em 03/01/2022, às 14:50, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056960132** e o código  
CRC **8023AA78**.

---

---



## **PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PGM/Coordenadoria Geral do Consultivo**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

**PROCESSO 6010.2021/0004358-5**

**Encaminhamento PGM/CGC Nº 056960185**

**INTERESSADO:** CASA CIVIL/ATL

**ASSUNTO** : Projeto de lei nº 834/2021, de autoria da Vereadora Sonaira Fernandes, que dispõe sobre a inviolabilidade da liberdade religiosa como direito fundamental, nas entidades religiosas do Município de São Paulo. PL aprovado em 1ª votação.

**Cont. da Informação nº 1.725/2021 – PGM.AJC**

**CASA CIVIL / ATL**

**Senhor(a) Assessor(a) Chefe**

Encaminho, a Vossa Senhoria, manifestação da Coordenadoria Geral do Consultivo desta Procuradoria Geral, que acolho, no sentido do veto integral ao projeto de lei nº 834/2021, de que trata o doc. SEI 056796730, caso seja aprovado em segunda votação, em função dos vícios de constitucionalidade enunciados.

**MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ**

**PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO**

**PGM**



Documento assinado eletronicamente por **Marina Magro Beringhs Martinez, Procurador(a) Geral do Município**, em 04/01/2022, às 14:13, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **056960185** e o código  
CRC **2B014D3D**.

---

---