CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0704/23.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Nobre Vereadora Elaine do Quilombo Periférico, que estabelece a criação do Programa de Combate ao Racismo Religioso, intitulado "Observatório Municipal sobre o Racismo Religioso", no Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, o programa intitulado "Observatório Municipal sobre o Racismo Religioso" tem por finalidade coletar, ordenar e analisar dados sobre violência praticada ou tentada contra grupos e terreiros de religiões de matriz africana no âmbito do Município de São Paulo, bem como promover a integração entre os órgãos que investigam, julgam e os que registram casos.

Para atingir seus objetivos o projeto traz, dentre outras, as seguintes previsões: i) a promoção do diálogo e da integração entre a sociedade civil e a administração pública, particularmente os que tenham como objeto de estudo a pesquisa ou a atuação nos casos de violência praticada ou tentada contra grupos e terreiros de religiões de matriz africana; ii) a orientação para a viabilidade de meios de acesso rápido às informações sobre violência praticada ou tentada contra grupos e terreiros de religiões de matriz africana no Município de São Paulo; iii) a parceria com órgãos da administração pública municipal para a produção de conhecimento e a publicação de dados, estudos, relatórios, notícias, estatísticas e mapas que indiquem a situação e a evolução dos casos de intolerância religiosa no Município de São Paulo, identificando raça/cor, e outras variáveis que possam dar uma melhor dimensão do fenômeno; iv) estímulo à participação social e à colaboração nas etapas de formulação, execução e monitoramento de políticas públicas efetivas e adequadas à realidade da intolerância religiosa, no que diz respeito aos direitos humanos, assistência social, segurança pública, educação etc.; v) acompanhamento dos casos de racismo por intolerância religiosa, a partir da coleta, análise e divulgação de informações sobre racismo religioso; vi) padronização, sistematização e integração do sistema de registro e armazenamento dos dados sobre violência praticada ou tentada contra povos tradicionais das religiões de matriz africana, que são atendidas por órgãos públicos ou entidades conveniadas no Estado; e, vii) publicação anual de relatório com as principais análises, dados, indicadores e insights de soluções a partir do levantamento e acompanhamento de políticas públicas desenvolvidas em nível estadual, nacional e internacional de combate à intolerância religiosa, que possam contribuir para o enfrentamento e redução dos casos de violência praticada ou tentada contra grupos e terreiros de religiões de matriz africana no município de São Paulo.

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

O projeto estabelece, ainda, que o Poder Executivo fica autorizado a firmar convênios e termos de cooperação com universidades, organizações de pesquisa, organismos financiadores de políticas públicas e programas estaduais e federais adequados a fim de implementar o referido programa e que a política deverá ser implementada em diálogo com o setor responsável pela recepção de denúncias de casos de racismo religioso através da Ouvidoria da Prefeitura de São Paulo.

A justificativa consigna que a manifestação de práticas racistas ocorre nos mais diversos âmbitos da vida da população negra, afetando desde o acesso à saúde, educação, segurança pública até o exercício, do direito constitucionalmente previsto, da liberdade de consciência e crença, sendo que no caso de violação do direito de crença, em razão de práticas de racismo, denomina-se racismo religioso, de acordo com a Lei nº 14.532, de 20232. É ressaltado, ainda, que a importância de estabelecer uma política de geração e divulgação de dados sobre Racismo Religioso se dá pela afinidade deste trabalho com o ciclo de políticas públicas. No processo de elaboração de políticas, a fiscalização e análise da realidade são essenciais para a identificação de causas de problemas e apontamento de soluções eficientes, além de monitorar a eficácia de iniciativas já tomadas. Portanto, nos termos da justificativa, antes de definir ações eficazes de combate à intolerância religiosa, deve-se ter um estudo refinado sobre o assunto a nível municipal.

Não obstante os elevados propósitos de sua autora, sob o ponto de vista estritamente jurídico, o projeto de lei em análise não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois não observa os limites da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, a propositura versa sobre matéria de competência privativa do Sr. Prefeito, pois institui medida atinente à organização administrativa.

É fato notório que a condução da rotina administrativa é da competência exclusiva do Poder Executivo, da mesma forma que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura:

i. competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);
ii. atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

iii. competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e,
iv. iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, pág. 24) ao efetuar a precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

> *"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."*

Frise-se que o projeto pretende a realização de ações concretas e bem definidas, tais como acompanhamento dos casos de racismo religioso, celebração de parcerias com outros órgãos públicos e elaboração de relatórios.

Destarte, resta claro que o pretendido pelo projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, a quem compete traçar as rotinas e procedimentos, bem como fixar as atribuições dos órgãos e servidores, considerando critérios de conveniência e oportunidade. E, assim sendo, o projeto caracteriza interferência indevida no campo da denominada "reserva de administração", que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

> O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a **elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município** e dá outras providências.
> ...
> Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, **desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo**, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.
>
> Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.
>
> Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, **a norma impugnada, de inciativa**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública".

....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, **a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada**. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.306, de 28-8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez **autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município** de Ilhabela - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. **Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo**. **A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade**. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19, grifamos)

Desta forma, o projeto de lei em tela, ao imiscuir-se em matéria de competência privativa do Poder Executivo violou o princípio da harmonia e independência entre os Poderes,

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

contemplado na Constituição Federal (art. 2º), na Constituição Estadual (art. 5º) e contemplado também pela Lei Orgânica do Município (art. 6º).

Pelo exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do artigo 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 1858/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 26/11/2024 e juntado ao PL 704/2023 por CAIO CESAR RODRIGUES. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=564352.