



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
0014/25.

Trata-se de projeto de decreto legislativo, de iniciativa da Nobre Vereadora Janaína Paschoal, que susta os artigos 4º, IV, e 30, do Decreto Municipal nº 62.159, de 3 de fevereiro de 2023.

O Decreto nº 62.159/23 regulamenta a Lei nº 15.948/13, que institui o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais – Pro-Mac, dispõe sobre incentivo fiscal para realização de projetos culturais e dá outras providências.

A robusta justificativa, em síntese, registra que o art. 4º, IV, do decreto extrapolou seu âmbito de atuação e instituiu disciplina contrária ao texto constitucional, pois faz discriminação em relação a produções culturais que envolvam uma abordagem sobre religião ao não permitir que tais produções sejam contempladas pelo programa. No tocante à distribuição percentual dos recursos do programa, prevista no art. 30, a justificativa argumenta que não há garantia de que a destinação da maior parte dos recursos para as ações culturais realizadas na periferia e/ou produtores da periferia reverterá em maior acesso à cultura por parte desse público. É registrado, ainda, que o centro da cidade de São Paulo, como em qualquer metrópole, é um local de muita atividade cultural, fazendo, *jus*, portanto, ao mesmo patamar de incentivos por parte do poder público.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, no que tange ao art. 4º, IV, do referido Decreto nº 62.159/23, consoante será demonstrado.

Antes de ingressar no mérito propriamente dito da proposta, cumpre tecer alguns esclarecimentos preliminares sobre o meio manejado pela proponente.

O art. 14, XIII, da Lei Orgânica do Município atribui à Câmara competência para sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar. A instrumentalização do ato de sustação se dá por intermédio de decreto legislativo, uma vez que, nos termos do art. 236 do Regimento Interno, esta é a proposição destinada a regular matéria que exceda os limites da economia interna da Câmara.

Deve-se, portanto, verificar se o ato normativo editado pelo Executivo exorbitou de seu poder regulamentar, justificando o ato de sustação pelo Legislativo, através da edição do competente Decreto Legislativo com esse fim.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Vale lembrar inicialmente que "os decretos ou regulamentos de execução costumam ser definidos como regras jurídicas gerais, abstratas e impessoais, editadas em função de uma lei, concernentes à atuação da Administração, possibilitando a fiel execução da lei a que se referem. A Constituição de 1988 expressamente prevê a edição de regulamentos de execução em seu art. 84, IV. Segundo esse dispositivo, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis." (...) "Os decretos de execução, uma vez que necessitam sempre de uma lei prévia a ser regulamentada, são atos normativos ditos secundários (o ato primário é da lei, pois deflui diretamente da Constituição); situam-se hierarquicamente abaixo da lei, a qual não podem contrariar, sob pena de serem *declarados ilegais*. A própria Constituição, em seu art. 49, inciso V, atribui competência ao Congresso Nacional para 'sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar' " (in Direito Constitucional Descomplicado, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, Ed. Método, 4ª edição, pág. 587).

Importa ressaltar, também, que a partir da Emenda Constitucional nº 32/2001, passou a existir autorização expressa na Constituição, em seu art. 84, VI, para que o Presidente da República disponha sobre organização e funcionamento da Administração Federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e proceda à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, diretamente mediante decreto.

Portanto, hoje, a Constituição Federal expressamente prevê a edição de decretos como atos primários, diretamente hauridos de seu texto, independentemente de lei.

Conforme ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, "*os decretos previstos nessa Emenda (art. 84, VI, da Constituição) são atos de efeitos internos, dispondo sobre a organização e funcionamento da Administração e a extinção de cargos vagos, embora, indiretamente, tenham reflexos para os administrados em geral*" (ob. cit. págs 590/591).

Também estes podem ser sustados pela Câmara, quando cuidem da matéria que o art. 84, VI da Constituição Federal expressamente reservou à lei em sentido formal.

Assim, podem ser sustados tanto os decretos que sob o pretexto de dar cumprimento a uma lei inovem a ordem jurídica, quanto aqueles que autonomamente editados regulam matéria reservada à lei.

Voltando ao caso concreto, em relação ao art. 4º, IV, realmente o Executivo extrapolou o âmbito da regulamentação da lei e instituiu vedação não prevista no texto legal e que



se mostra inconstitucional. Com efeito, a Lei nº 15.948/13 em relação à temática da religião apenas previu que não poderiam ser contemplados projetos de conteúdo sectário ou segregacionista (art. 5º, VII). O Decreto nº 62.159/13, por sua vez, ao regulamentar a lei além de reproduzir esse dispositivo (no art. 4º, II), estabeleceu que também não poderiam ser contemplados “projetos de cunho religioso, de promoção de instituições privadas ou públicas e de temas não relacionados diretamente com atividades culturais” (art. 4º, IV).

Importante registrar que, consoante bem enfatizado na justificativa, está consolidado na jurisprudência o entendimento de que um Estado laico não é um Estado avesso à religião e, assim sendo, o Judiciário em várias oportunidades em que instado a resolver conflitos que envolvem a expressão de religiosidade em interface com o espaço público, tais como questões envolvendo a referência a Deus ou a manutenção de crucifixos ou bíblias em órgãos públicos, tem adotado posicionamento no sentido de validar a manifestação de religiosidade, desde que essa não se traduza em imposição que caracterize vinculação do Estado a alguma religião.

Exatamente nesse sentido tivemos recente julgado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre o art. 137 do Regimento Interno desta Casa – Resolução nº 2/91, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE contra o art. 137 da Resolução nº 02, de 20 de abril de 1991, da Câmara Municipal de São Paulo, que determina que, nas aberturas das sessões parlamentares, seja invocada “a proteção de Deus”, bem como que a Bíblia fique posicionada sobre a Mesa Diretora;

Possibilidade de enfrentamento da questão pelo Poder Judiciário alegação de afronta direta à Constituição questão não meramente *interna corporis* não incidência do Tema 1120 do STF;

Invocação da proteção de Deus na abertura dos trabalhos legislativos pelo Presidente da Câmara imposição pela norma que representa violação à laicidade estatal e à liberdade religiosa solução que passa não pela eliminação da previsão, mas por **se conferir interpretação conforme a Constituição para que seja permitido, mas não obrigatório, o chamamento de Deus** - compreensão do STF no Recurso Extraordinário com Agravo 1.517.945/SP, de Relatoria do Ministro Alexandre de Moraes **aspectos histórico-culturais e o respeito à religiosidade justificam a preservação do texto, desde que afastada a imperatividade**; paralelismo com o Preâmbulo da Constituição Federal;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Presença da Bíblia sobre a Mesa Diretora **livro religioso com simbologia cultural para a sociedade brasileira**, predominantemente cristã aplicação do Tema 1086 do STF, dotado de repercussão geral; ausência de imposição de comportamento em relação ao livro, que apenas ficará disponível para quem desejar consultá-lo, **não obstante que outros símbolos religiosos também fiquem ao seu lado;**

Ação julgada parcialmente procedente para conferir interpretação conforme ao art. 137, "caput", da Resolução nº 02, de 20 de abril de 1991, da Câmara Municipal de São Paulo, declarando-o constitucional, desde que interpretado no sentido de ser permitido, porém não obrigatório, ao Presidente da Câmara Municipal de São Paulo declarar aberta a sessão proferindo as seguintes palavras: "Sob a proteção de Deus, iniciamos os nossos trabalhos". No mais, mantido o dispositivo, inclusive o seu parágrafo único. (ADI nº 2347876-04.2024.8.26.0000, j. 26/03/25)

Em suma, o que é vedado ao poder público é assumir uma conduta que caracterize a adoção de uma determinada religião. Em outras palavras, o poder público não pode, por exemplo, impor a prática de ritos religiosos como orações, bem como não pode impor a exibição de apenas determinado símbolo religioso nos prédios públicos, pois tal conduta afrontaria o caráter laico do Estado brasileiro.

Já em relação ao art. 30 do Decreto nº 62.159/23, não se vislumbra a extrapolação do âmbito de competência de referida norma. De fato, o dispositivo disciplina a distribuição dos recursos do programa em análise, sem realizar qualquer afronta ao texto da Lei nº 15.948/13 e sem desrespeitar, ainda, outras normas. Note-se que, contrariamente, pode se depreender nos critérios adotados pelo Executivo o alinhamento, em tese, aos dispositivos do texto da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município que determinam a promoção do acesso à cultura, tendo sido feita no caso concreto a opção por priorizar o direcionamento dos recursos à periferia, em razão das dificuldades de acesso à cultura provavelmente ainda maiores por parte da população que reside nas áreas periféricas.

É cediço que a administração dos recursos públicos incumbe ao Prefeito, nos expressos termos do art. 70, VI da Lei Orgânica do Município, de modo que, quanto a este ponto, o Decreto espelha o regular exercício da competência do Poder Executivo que após análise dos aspectos da conveniência e oportunidade, entendeu que essa era a forma mais adequada de efetuar a distribuição de recursos do programa.

Descabido, portanto, o manejo do Decreto Legislativo para tentar alterar a escolha dos critérios elencados pelo Executivo para viabilizar a execução do programa. Tal conduta



por parte do Legislativo representaria violação ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, pois caracterizaria indevida intromissão nas atribuições do Sr. Prefeito.

Corroborando o entendimento ora exposto, podemos mencionar, a título ilustrativo, acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade, que julgou inconstitucional Decreto Legislativo editado no intuito de interferir no critério adotado pelo Poder Executivo para disciplinar a distribuição de “kit merenda”, exatamente por vislumbrar interferência indevida do Legislativo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento de validade do Decreto Legislativo n. 01/2020, que sustou o Decreto Executivo n. 6.713/2020, na parte em que essa última norma (editada pelo Prefeito Municipal), limitou o fornecimento de kit de merenda escolar (durante a pandemia da Covid-19) aos pais de alunos (da rede pública) com inscrição no programa Bolsa Família.

...

Na verdade, o que impede o fornecimento de merenda escolar para todos os alunos não é a vontade do Prefeito, e sim a insuficiência de recursos. A questão é técnica. É **saber se o Decreto do Prefeito ao limitar o fornecimento de merenda escolar - exorbitou o poder regulamentar**. E, no caso, em que pesem as argumentações da Câmara Municipal, **não existe qualquer exorbitância dessa natureza que pudesse legitimar a interferência do Poder Legislativo no ato do Poder Executivo**, com base no artigo 20, inciso IX, da Constituição Estadual.

...

Se existe algum excesso, quem o está praticando, em tese, é o Poder Legislativo, ao interferir e revogar ato editado pelo Poder Executivo, fora das hipóteses permitidas pelo artigo 20, inciso IX, da Constituição Estadual. Por fim, não há falar em ofensa ao princípio da isonomia na distribuição da merenda, fundamento que, ainda que se pudesse ter por relevante, não diz respeito a excesso de poder para justificar o controle político de constitucionalidade. Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 01/2020, do Município de Tietê. (ADI nº 2145013-98.2020.8.26.0000, j. 17/02/21)

Resta claro, portanto, que o projeto em análise reúne condições para prosseguir apenas em relação ao objetivo de sustar o art. 4º, IV, do Decreto nº 62.159/23.



Nos termos do art. 105, inciso XIV, do Regimento Interno, a matéria deverá ser submetida ao Plenário.

Pelo exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE.**

SUBSTITUTIVO Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº
0014/25.

Susta o inciso IV do artigo 4º do Decreto Municipal nº 62.159, de 3 de fevereiro de 2023.

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

Art. 1º Fica sustado o inciso IV do artigo 4º do Decreto Municipal nº 62.159, de 3 de fevereiro de 2023, que confere nova regulamentação à Lei nº 15.948, de 26 de dezembro de 2013, que institui o Programa Municipal de Apoio a Projetos Culturais – Pro-Mac e dispõe sobre incentivo fiscal para realização de projetos culturais.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em