

CONSULTA/0038/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 02/2025, de iniciativa parlamentar, , que” determina multa administrativa a quem impedir, invadir, ocupar e/ou perturbar culto religioso, no âmbito do Município de Mogi Mirim” – Competência legislativa municipal – Interesse local – Poder de polícia administrativa – Precedentes legal e doutrinário – Conformidade com Lei (estadual) nº 17.346/2021 que “institui a Lei Estadual de Liberdade Religiosa no Estado de São Paulo e dá outras providências” – Normas de condutas de particulares passíveis de sanções pecuniárias – Posturas – Iniciativa concorrente –Considerações.

CONSULTA:

Administração Consulente encaminha-nos para análise jurídica a minuta de Projeto de Lei nº 02/2025, de iniciativa parlamentar, , *que* "determina multa administrativa a quem impedir, invadir, ocupar e/ou perturbar culto religioso, no âmbito do Município de Mogi Mirim" e solicita avaliação sobre "competência de iniciativa, o impacto da proposta no município, a viabilidade da aplicação da multa, considerando a autonomia do Executivo para regulamentação, expressa no artigo 5º e [...] eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Desse modo, esclareça-se, desde já, que se insere na exclusiva autônoma e competência legislativa municipal, por ser de interesse local (ver art. 18 c/c inc. I do art. 30 da Constituição da República) a edição de normas de condutas dos particulares e/ou administrados, como é o caso de sujeitar um cidadão à sanção administrativa pecuniária (multa), que porventura invada, impeça e perturbe quaisquer cerimônias e/ou cultos religiosos.

Como norma de conduta que é e deve ser, esclareça-se tanto a conduta a ser reprimida como a aplicabilidade da correspondente e proporcional sanção pecuniária é inerente, sem sobra de dúvidas, ao exercício do poder de polícia administrativa do Município.

Não é por demais lembrar que o poder de polícia administrativa está legalmente definido no Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), assim redigido:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, ao lecionar sobre dois aspectos opostos do poder de polícia, ensina que:

"O tema relativo ao poder de polícia é um daqueles em que se colocam em confronto esses dois aspectos: de um lado, o cidadão quer exercer plenamente os seus direitos; de outro, a Administração tem por incumbência condicionar o exercício daqueles direitos ao bem-estar coletivo, e ela o faz usando de seu poder de polícia.

[...]

O poder de polícia reparte-se entre Legislativo e Executivo . Tomando-se como pressuposto o princípio da legalidade, que impede à Administração impor obrigações ou proibições senão em virtude de lei, é evidente que, quando se diz que o poder de polícia é a faculdade de limitar o exercício de direitos individuais, está-se pressupondo que essa limitação seja prevista em lei.

O Poder Legislativo, no exercício do poder de polícia que incumbe ao Estado, cria, por lei, as chamadas limitações administrativas ao exercício das liberdades públicas .

A Administração Pública, no exercício da parcela que lhe é outorgada do mesmo poder, regulamenta as leis e controla a sua aplicação, preventivamente (por meio de ordens, notificações, licenças ou autorizações) ou repressivamente (mediante imposição de medidas coercitivas) .

Note-se que o artigo 78 do Código Tributário Nacional define o poder de polícia como atividade da administração pública; mas no parágrafo único considera regular o seu exercício "quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder". (cf. in Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014 .pp. 121/124).

A propósito, proposições legislativas como a ora em análise guardam conformidade com a Lei (estadual) nº 17.346/2021 que *"institui a Lei Estadual de Liberdade Religiosa no Estado de São Paulo e dá outras providências"*

Em síntese, no aspecto competência legislativa municipal, não vislumbramos vício de inconstitucionalidade material na proposição ora em análise.

No que se refere à deflagração do processo legislativo, como norma de conduta que é, estamos diante de uma "postura" municipal que, como é sabido, é de iniciativa concorrente; a uma, porque que a matéria não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal e, a

duas, porque, segundo recente orientação do Supremo Tribunal, no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

Em suma, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal na proposição ora em comento, que possam impedir sua regular tramitação pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral.

Enfim feitas essas considerações, cremos a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 7 de fevereiro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico