



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 39/2020

INICIATIVA: Vereador Delandi Pereira Macedo

À MESA DIRETORA

Senhor Presidente,

O projeto sob análise, de autoria do vereador Delandi Pereira Macedo, **“Dispõe sobre o direito de acesso as entidades hospitalares públicas e privadas, bem como aos estabelecimentos prisionais civis e militares, por religiosos de todas as confissões.”**

Inicialmente, convém consignar que, o direito à assistência religiosa é direito fundamental de todos, garantido no art. 5º, VI, da Constituição Federal que dispõe:

Art. 5º: (...)

VII - é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva;

Embora seja responsabilidade do Estado garantir o direito à assistência religiosa, tendo em vista as disposições constitucionais e legais já destacadas, não cabe ao Estado, por sua laicidade, prevista no artigo 19 da Constituição da República, criar e prestar diretamente serviços públicos de assistência religiosa. Tais serviços, com efeito, devem ser prestados pelas próprias organizações e instituições religiosas.

Contudo, a prestação de assistência religiosa nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares já está prevista na Lei Federal nº 9982/2000, nos seguintes termos:

Art. 1º Aos religiosos de todas as confissões assegura-se o acesso aos hospitais da rede pública ou privada, bem como aos estabelecimentos prisionais civis ou militares, para dar atendimento religioso aos internados, desde que

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





em comum acordo com estes, ou com seus familiares no caso de doentes que já não mais estejam no gozo de suas faculdades mentais.

Art. 2º Os religiosos chamados a prestar assistência nas entidades definidas no art. 1º deverão, em suas atividades, acatar as **determinações legais e normas internas de cada instituição hospitalar ou penal**, a fim de não pôr em risco as condições do paciente ou a segurança do ambiente hospitalar ou prisional. (grifos nossos)

Assim, compulsando o projeto de lei apresentado, verifica-se que além de dispor rebarbativamente sobre o que já está contemplado na lei federal supramencionada, o projeto pretende regulamentar como os estabelecimentos deverão agir na prestação do serviço de assistência, estipulando, por exemplo, o horário que poderão acontecer as visitas pelos religiosos, invadindo, assim, as normas internas de cada instituição hospital, seja ela pública ou privada.

Além disso, o projeto de lei, ademais, contém normas genéricas, em tese, aplicáveis a todos os hospitais públicos ou privados e estabelecimentos prisionais, civis ou militares, o que inclui estabelecimentos estaduais e federais.

Tal medida, viola o pacto federativo, previsto nos artigos 1º e 18 da Constituição Federal. As entidades federadas são autônomas e, conseqüentemente, competentes para regulamentar o funcionamento de suas instituições e serviços. Não pode, então, o Município criar serviço que deverá ser prestado em instituições federais ou estaduais, intervindo na regulamentação e funcionamento dessas entidades.

Cabe ainda destacar, que o projeto de lei extrapola a competência legislativa municipal prevista na Constituição de 1988. De acordo com o artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal, os Municípios são competentes para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação estadual e federal, no que couber. A competência legislativa suplementar dos Municípios, acrescente-se, também está vinculada ao interesse local. Em outras palavras, os Municípios são competentes para editar normas que tratem de interesse local ou que suplementem a legislação estadual ou federal em tudo que for de interesse local.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





São de interesse local os temas afetos às peculiaridades da localidade em que o interesse do Município seja, não necessariamente exclusivo, mas predominante.

Segundo Hely Lopes Meirelles, o interesse local pode ser assim definido:

o interesse local se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. p. 121).

A proposta legislativa em questão, contudo, não trata de matéria de interesse local. A assistência religiosa é tema de interesse geral. Em toda e qualquer localidade, os cidadãos devem estar livres para exercer seu direito fundamental à assistência espiritual.

Sobre o tema, já entendeu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais que:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO CONSTITUCIONAL - LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - ASSISTÊNCIA RELIGIOSA E ESPIRITUAL POR MEIO DE CAPELANIA - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DO ESTADO PARA LEGISLAREM SOBRE AS QUESTÕES NELA ABORDADAS - REPRESENTAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. - A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. - É inconstitucional lei municipal que trata da assistência religiosa e espiritual nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares, impondo regras de segurança, por não se cuidar de assunto de interesse local e por se tratar de questões e competência legislativa da União e do Estado. (TJ-MG – Ação Direta Inconst: 10000160261905000 MG, Relator: Evandro Lopes da Costa Teixeira, Data de Julgamento: 23/02/2017, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/03/2017).

Por fim, o projeto de lei cria atribuições para instituições vinculadas ao Poder Executivo Municipal, como escolas e hospitais. A proposta, aliás, pela literalidade do texto, cria um serviço de assistência religiosa e exige, inclusive, que os religiosos que

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





prestarão o serviço sejam constituídos e credenciados. Normas com esse conteúdo, se aprovadas, inevitavelmente, imporão tarefas ao Poder Executivo a quem caberá implementar e fiscalizar a prestação do referido serviço e os atos de constituição e credenciamento.

Ocorre que normas que criam atribuições para o Poder Executivo são de iniciativa privativa do Chefe deste Poder, conforme entendimento do STF:

CONSTITUCIONAL.PROCESSO LEGISLATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA PRIVATIVA DCHEFE DO PODER EXECUTIVO. JULGADO RECORRIDO EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO"(STF - Recurso extraordinário: RE 627255 RJ, Julgamento: 02/08/2010, Relatora: Min. Cármen Lúcia).

São, desse modo, maculados por insanável vício de iniciativa, os projetos de lei de autoria de membros do Poder Legislativo que criem atribuições para o Poder Executivo.

A propositura em tela, portanto, não só vulnera o postulado da necessidade, informador do processo legislativo, como também, nos demais aspectos, afronta a legislação federal de regência. A respeito, impende colacionar as lições de Gilmar Mendes:

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: Algumas Notas. Revista Jurídica Virtual da Presidência da República. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm)

Assim, é nosso parecer que o presente projeto de lei possui **vícios insanáveis de constitucionalidade**. E, portanto, em obediência ao que dispõe o art. 115,

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





IV, do Regimento Interno desta Casa, opinamos pelo envio da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para análise e devidas considerações.

É o parecer, s.m.j.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 03 de agosto de 2020.

KARLA DENISE HORA FIÓRIO

Procuradora Legislativo Geral

OAB/ES 13.273

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

