

PARECER AJL/CMT Nº. 141/2025.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 167/2025

Autor(a): Ver. Ana Fidelis

Ementa: “Estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em local de fácil visualização, da legislação que assegura o direito à visitação religiosa em hospitais da rede pública e privada no Município de Teresina, e dá outras providências.”.

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Estabelece a obrigatoriedade de divulgação, em local de fácil visualização, da legislação que assegura o direito à visitação religiosa em hospitais da rede pública e privada no Município de Teresina, , e dá outras providências”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.



Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso



público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

O projeto de lei em comento pretende obrigar, no âmbito do município de Teresina, os hospitais públicos municipais e privados, a divulgarem, em local de fácil visualização, legislação que assegura o direito à visitação religiosa.

Com efeito, quanto à competência para legislar sobre a matéria, impende registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, estabelece, em seu art. 24, inciso XII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

Entretanto, insta ressaltar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)



Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

Ainda, cumpre mencionar que assistência religiosa em entidades de internação coletiva é assegurada pela CRFB/88 como direito fundamental, consoante art. 5º, inciso VII. Nessa ambiência, e regulamentando tal direito, a Lei Federal nº 9.882, de 14 de julho de 2000, “Dispõe sobre a prestação de assistência religiosa nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares”:

CFRB/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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

Lei Federal nº 9.882/2000

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

Parágrafo único. (VETADO)

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.

Assim, vê-se que a proposição encontra guarida constitucional e legal, sendo medida que apenas visa dar amplo conhecimento desse direito aos cidadãos, em especial, às pessoas que se encontram hospitalizadas e aos seus familiares.



No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da LOM e o art. 105 do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor.

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo. Exemplificando, temos o art. 61, §1º, da CRFB/88, estabelecendo o seguinte:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.



Tais hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República, pelos princípios da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo referidas matérias iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que a lei não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a lei não cuida de matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo. Nesse sentido, confira os seguintes precedentes:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. **A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).**

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o



princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015) (grifo nosso)

[...] Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007) (grifo nosso)

Ressalte-se que, *in casu*, embora o projeto de lei objetive a afixação de cartaz contendo a informação que elenca, não versa sobre a estrutura ou a atribuição de órgãos do município, tampouco sobre o regime jurídico dos servidores públicos. Nesse sentido, o Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP, em análise de Lei que visava o mesmo que o projeto de lei aqui analisado:

Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada por Prefeito - Lei 4.432/2024, de iniciativa de Vereador, que "prevê afixação de cartaz em estabelecimento de saúde, sobre o direito à assistência religiosa dos pacientes". Alegação de vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria não elencada entre aquelas de competência legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 24, § 2º, da Constituição Estadual). Ausência de estudos sobre impacto financeiro. Supremo Tribunal Federal já decidiu que "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação



naquele exercício financeiro”. Precedentes do c. Órgão Especial. Pedido improcedente.

Nesse passo, convém também destacar a análise feita na apreciação do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) nº. 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal - STF.

O caso analisado no ARE nº. 878911 envolvia ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo prefeito do Rio de Janeiro buscando a invalidade da Lei Municipal nº. 5.616/2013, que “dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias”. Na referida ação, o autor sustentou que a lei apresentava vício formal de iniciativa, pois decorreria de proposta do Legislativo local, situação que usurparia a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema.

Ao analisar o mérito, o ministro Gilmar Mendes destacou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da CRFB/88, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Na espécie, o ministro explicou que não foi verificado qualquer vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não criou ou alterou a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem tratou do regime jurídico de servidores públicos. Acrescentou, ainda, que “a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 227 da Constituição”.

Com esses argumentos, o ministro conheceu do agravo e deu provimento ao recurso extraordinário, no que foi seguido pela maioria, para reformar o acórdão do Tribunal de



Justiça do Rio de Janeiro e declarar a constitucionalidade da Lei nº. 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro.

Nesse toar, verifica-se que o projeto de lei em testilha se coaduna com a manifestação do STF, ao não criar cargos, novas atribuições, estrutura administrativa, regime de servidores.

Noutro giro, quanto à interferência do Estado na iniciativa privada, assim prevê o art. 170, *caput*, da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (grifo nosso)

A Carta Magna, com tal previsão, não impede a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda somente as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada, poderia dificultar ou mesmo inviabilizar o setor econômico.

Dessa forma, o projeto de lei, ao obrigar os estabelecimentos privados de saúde a afixar placa com informação de direito à assistência religiosa às pessoas internadas em suas dependências, não gera encargos excessivos à iniciativa privada, encontrando fundamento no poder de polícia administrativa do Município, poder inerente à Administração Municipal para restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade.

Com efeito, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e em uma competência administrativa, como entende, também, o jurista Marçal Justen Filho, nesses termos:

O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. [...] Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização. (FILHO JUSTEN, Marçal. In, Curso de Direito Administrativo. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469) (grifo nosso)



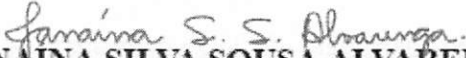
Assim, e diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei examinado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Teresina - PI, 08 de agosto de 2025.


JANAINA SILVA SOUSA ALVARENGA
Assessora Jurídica Legislativa
Matrícula 10.810 CMT

