ORIENTAÇÃO TÉCNICA
56/2020

Matéria: PLL 22/2020
Ementa: DIREITO À INFORMAÇÃO. PROJETO DE LEI. AUTORIA DE VEREADOR. OBRIGA A AFIXAÇÃO DE CARTAZ EM HOSPITAIS E CLÍNICAS INFORMANDO SOBRE A GARANTIA DE ASSISTÊNCIA RELIGIOSA COM PREVISÃO DE DIZERES SOB PENA DE ADVERTÊNCIA E MULTA. VÍCIOS EXISTENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL PARCIAL E INCONSTIUCIONALIDADE MATERIAL. UNIDADE DE REFERÊNCIA MUNICIPAL. UTILIZAÇÃO OBRIGATÓRIA. **ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela servidora Viviane Muller Menezes Nunes à Procuradoria Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 22, de 29 de maio de 2020, de autoria de vereador, que *Dispõe sobre a obrigatoriedade da afixação de cartaz visível ao público, nas portarias do hospital e clínicas particulares, com a informação contida no art. 5º, inciso VII, da Constituição Federal.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato.

O projeto de lei obriga hospitais e clínicas a afixarem cartaz em local visível, contendo os seguintes dizeres: "A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso VII, garante que é assegurada, nos termos da lei, a prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva", sendo que o descumprimento implicará em: advertência, multa no valor de 500 UFM e multa equivalente ao dobro do valor nos casos de reincidência.

Preliminarmente.

Da competência material

O direito de acesso à informação inclui-se nas matérias cuja competência legislativa é concorrente entre União, estados e Distrito Federal, com possibilidade de extensão aos municípios, desde que demonstrado interesse local e em suplementação a leis estaduais e federais[1].

[1] (CF/1988): Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
II - orçamento;
III - juntas comerciais;
IV - custas dos serviços forenses;

Se parece certo que a garantia à prestação de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva transcende ao interesse local, a minuta de lei aparenta suplementar a Lei Federal nº 9.982, de 14 de julho de 2000, que "Dispõe sobre a prestação de assistência religiosa nas entidades hospitalares públicas e privadas, bem como nos estabelecimentos prisionais civis e militares", o que, em verdadeiro esforço intelectivo, torna-se legítima a competência material do Município de Carazinho.

Da iniciativa legislativa

V - produção e consumo;
VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
IX - educação, cultura, ensino e desporto;
IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
XI - procedimentos em matéria processual;
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;
XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
XV - proteção à infância e à juventude;
XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;
VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Apesar de o projeto de lei não mencionar hospitais e clínicas públicos, indicando a tentativa de contornar eventual vício de iniciativa, tal discriminação mostra-se desarrazoada, já que não subsistem razões para se diferenciar os setores públicos e privados no presente caso.

Se não bastasse, sabe-se que o hospital local é contratado/conveniado ao Sistema Único de Saúde (SUS), o que atrai, de qualquer maneira, o poder de gestão/administração do Prefeito Municipal, com base nos artigos 198, inciso I, da CF/1988 e artigo 18 da Lei Federal nº 8.080/1990.

A despeito disso, as proposições de lei que promovam o acesso à informação, por si só, não são de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, desde que não comprometam a separação e harmonia dos poderes[2], como quando acabam por detalhar a forma de atuação, senão veja-se:

> DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 4.086/2019, DO MUNICÍPIO DE POÁ – INICIATIVA PARLAMENTAR – DETERMINAÇÃO DE QUE O EXECUTIVO (ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA) MENCIONE EM SEUS ANÚNCIOS PUBLICITÁRIOS O RESPECTIVO VALOR DESPENDIDO – NORMA QUE PRESTIGIA O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E A TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO MUNICÍPIO – MATÉRIA QUE NÃO SE SUJEITA À INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO – **INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "ESTE INFORME PUBLICITÁRIO CUSTOU AOS COFRES PÚBLICOS MUNICIPAIS A IMPORTÂNCIA DE R$...", CONTIDA NO INCISO I, DO ARTIGO 2º, DA LEI 4.086/2019 – EXPRESSÃO QUE, AO DETALHAR A FORMA COMO DEVE SE DAR A ATUAÇÃO DO EXECUTIVO INVADE ESFERA DA GESTÃO ADMINISTRATIVA, VIOLANDO A SEPARAÇÃO DOS PODERES E IMPLICANDO EM VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA DO TEXTO LEGAL** - AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2144956-17.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2019; Data de Registro: 08/10/2019)

Assim sendo, o § 1º do artigo 1º, ao detalhar a expressão a ser veiculada, atenta contra a separação dos poderes, sendo suficiente para caracterizar inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

---

[2] (TJSP): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.509, de 17 de dezembro de 2018, do Município de Sertãozinho, que determina ao Poder Executivo que seja fixado em local visível a última data de dedetização em todas as escolas municipais e dá outras providências. 1) Vício de iniciativa. Inocorrência. **Norma que se restringe a cuidar de matéria referente ao direito de acesso à informação, à população local, por meio de placas e avisos.** Nítido respeito aos princípios da publicidade e transparência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no artigo 24 da Constituição Estadual. Competência legislativa concorrente. 2) Irrelevante a arguição de criação de despesas. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. 3) Fixação de prazo para cumprimento de obrigação por parte da Administração Pública (parágrafo 1º do artigo 1º da lei impugnada – determinação para que as dedetizações sejam executadas na 2º semana do mês de Julho e Janeiro de seis em seis meses). Violação do princípio da Reserva da Administração (violação aos artigos 5º, 47, II, XIV e XIX, 'a' e 144 da Constituição Paulista). Precedentes. Inconstitucionalidade apenas do parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 6.509, de 17 de dezembro de 2018, do Município de Sertãozinho. Ação direta julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126220-48.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 06/02/2020)

Do instrumento utilizado

Apesar de o inciso II do artigo 28 da Lei Orgânica exigir lei complementar para veicular as posturas municipais, o que poderia demandar, para o caso, lei complementar, parece que a melhor exegese é o afastamento da presente norma, em prol de se privilegiar o regime democrático, para o qual os objetos de lei complementar devem ser extraídos, unicamente, do texto constitucional, através de interpretação literal[3].

De mais a mais, ainda que se entenda eficaz a norma local, o projeto de lei não encontra base no chamado poder de polícia em sentido estrito, cujo conceito é extraído do artigo 78 da Lei Federal nº 5.172/1966 (CTN), a ponto de atrair a necessidade de codificação, podendo a matéria, portanto, ser conduzida através de lei ordinária.

No mérito.

A imposição legal aos hospitais e clínicas locais de afixarem cartaz informando sobre a garantia constitucional de assistência religiosa nas entidades civis e militares de internação coletiva, sob pena de advertência e multa, viola o princípio da proporcionalidade em seus três vieses, quais sejam: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A proporcionalidade-adequação resta invadida por permitir que o informe abranja entidades militares de internação coletiva, sendo notório que no Município de Carazinho inexistem entidades dessa natureza.

A proporcionalidade-necessidade, por sua vez, encontra-se violada, considerando que há o remédio constitucional do mandado de segurança, writ suficiente para a promoção da garantia de assistência religiosa nas entidades de internação coletiva, de procedimento célere e gratuito, aplicável mesmo em se tratando de hospitais e clínicas particulares, já que conveniados/contratados pelo poder público.

---

[3] O Plenário julgou procedente pedido formulado em ação direta para declarar a inconstitucionalidade do art. 57, parágrafo único, IV, V, VII e VIII, da Constituição do Estado de Santa Catarina, que impõe a edição de lei complementar para dispor sobre: (i) regime jurídico único dos servidores estaduais e diretrizes para a elaboração de planos de carreira; (ii) organização da Polícia Militar e regime jurídico de seus servidores; (iii) organização do sistema estadual de educação e (iv) plebiscito e referendo. **O Colegiado entendeu que a ampliação da reserva de lei complementar — para além das hipóteses demandadas no texto constitucional, como no caso — restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo desenhado pela Constituição Federal (CF). Observou que a lei complementar, embora não possua posição hierárquica superior à ocupada pela lei ordinária no ordenamento jurídico nacional, pressupõe a adoção de processo legislativo qualificado, cujo quórum para a aprovação demanda maioria absoluta. Sua aprovação depende de mobilização parlamentar mais intensa, bem como do dispêndio de capital político e institucional que propicie a articulação. Esse processo nem sempre é factível ou mesmo desejável à atividade legislativa ordinária.** A criação de reserva de lei complementar decorre de juízo de ponderação específico realizado pelo texto constitucional, fruto do sopesamento entre o princípio democrático, de um lado, e a previsibilidade e confiabilidade necessárias à adequada normatização de questões de especial relevância econômica, social ou política, de outro. **ADI 5003/SC, rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 5.12.2019. (ADI-5003)**

Por fim, a imposição de obrigação de fazer, sob pena de advertência e multa, sem dado empírico que a fundamente, como a efetiva obstrução por parte de hospitais e clínicas locais, contraria a proporcionalidade em sentido estrito, de um ou de outro modo atraindo a inconstitucionalidade material.

Outrossim, a utilização de Unidade Fiscal Municipal (UFM), em detrimento da Unidade de Referência Municipal (URM), prevista no artigo 8º, § 4º da Lei Complementar Municipal nº 110/2006 (CTM), denota desrespeito ao princípio da legalidade.

POR TAIS RAZÕES, **opina-se** pela inviabilidade técnico-jurídica do PLL nº 22/2020.

É o fundamento.
É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho, 04 de junho de 2020.

Luís Fernando Bourscheid
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542