



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0554/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Nobre Vereadora Rute Costa, que dispõe sobre a obrigatoriedade de exposição, em local visível, da legislação que garante o direito à visita religiosa nos hospitais públicos e privados no Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, a informação sobre o direito à visita religiosa será veiculada por meio de cartazes ou placas, contendo, no mínimo, as seguintes informações: i) o direito do paciente de receber visitas religiosas, respeitando sua vontade ou de seus familiares, dependendo de sua condição clínica; ii) a legislação vigente que garante o direito à assistência religiosa; iii) Indicação dos horários estabelecidos pelo hospital ou clínica médica para realização das visitas religiosas, nos períodos da manhã, tarde e noite; iv) contato do setor responsável pelo agendamento ou orientação quanto às visitas religiosas, quando houver; e, v) os meios para registro de reclamações ou denúncias em caso de descumprimento, incluindo canais de atendimento da unidade hospitalar e órgãos competentes.

Ainda nos termos do projeto, o cartaz ou placa deverá ter dimensões mínimas que garantam a nítida visibilidade, com fonte legível e linguagem acessível, e deverá ser afixado: i) na recepção principal do hospital; ii) próximo ao setor de internação; iii) em local visível nas unidades de pronto atendimento, quando houver internação temporária.

Por fim, o projeto estabelece as seguintes sanções para a hipótese de descumprimento da norma: i) advertência por escrito; ii) multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de reincidência; iii) multa em dobro no caso de nova reincidência.

A justificativa apresentada discorre sobre o direito fundamental à assistência religiosa, garantido pela Constituição Federal e sobre a importância de se divulgar esse direito, pois o desconhecimento pode levar à sua violação exatamente em um momento em que a pessoa que passa por uma internação hospitalar pode estar mais fragilizada e necessitando de amparo espiritual.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, uma vez que encontra respaldo na competência legislativa desta Casa, conforme restará demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, como é o caso do serviço de saúde (art. 30, I e V, Constituição da República).

Em relação ao conteúdo do projeto, tem-se que o direito à liberdade religiosa e sua expressão está de fato consagrado em nosso ordenamento jurídico, consoante se depreende de vários dispositivos constitucionais, e em especial do art. 5º, abaixo transcritos:



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:

...

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

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

VIII - ninguém será privado de direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo se as invocar para eximir-se de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei;

Cumpra observar que o projeto também possui adequação sob o ponto de vista da iniciativa, pois cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

Com efeito, tendo em vista que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleçam disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Corroborando esse entendimento, podemos mencionar diversas decisões tanto no âmbito do STF, quanto do TJSP, como ilustram os arestos abaixo reproduzidos:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 2.890, de 14/9/2021, de Itapecerica da Serra, que dispõe sobre o **“programa conecta Itap” nas praças, parques, pontos turísticos em todos os espaços públicos** de Itapecerica da Serra, promulgada pelo Poder Legislativo do Município de Itapecerica da Serra. **Procedência em parte.** Acolhimento apenas para declarar inconstitucional a expressão “por intermédio de convênios e parcerias público-privadas (P.P.P)”, do parágrafo 1º, do artigo 1º, bem como dos artigos 3º a 6º, da Lei nº 2.890, de 14 de setembro de 2021, do município de Itapecerica da Serra. Edilidade que, **especificamente nestes pontos, invadiu as esferas de competências**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

constitucionais do Poder Executivo e de sua respectiva chefia, afrontando a cláusula de separação de poderes.

...

Pode sim o Poder Legislativo estabelecer políticas públicas, porém, contudo, desde que respeite a delimitação constitucional de separação de poderes.

A situação ficou bem esclarecida quando da edição da tese de repercussão geral, por ocasião do Tema 917 do Excelso Pretório (verbis):

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”

...

Observe de antemão não ter relevância o caráter meramente autorizador da lei impugnada, na medida em que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Vale dizer, **em verdade a norma impugnada contém indisfarçável “determinação”**. Esse modelo interpretativo, noutro caso, já serviu para obstar situação assemelhada, confira-se o resultado da ADIN n.º 0283820-50.2011, relator o Desembargador Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012. ... (ADI n.º 2232093-66.2021.8.26.0000, j. 09/02/22, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Egr. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, §2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que “os órgãos competentes responsáveis” (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo. (TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/19, grifamos).

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue** nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. **Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.** Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. **ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA.** OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada **não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local** a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e”, da CF). **Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes** (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): **“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Constituição Federal)”. 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de “pessoas com deficiência”, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – “pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras” – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (STF, ADI 5293-SC, j. 08/11/17, destacamos)

Deve ser registrado, ainda, que em relação aos hospitais privados o projeto também encontra fundamento no poder de polícia do Município, cuja definição legal nos é dada pelo art. 78 do Código Tributário Nacional, abaixo reproduzido:

Art. 78. Considera-se poder de polícia a 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.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello, poder de polícia é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo” (Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809).

Entende-se 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 uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho, nesses termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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. (grifamos)

Neste contexto, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 160, estabelece a necessidade de disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no território municipal, nos seguintes termos:

Art. 160 - O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;
 - II - fixar horários e condições de funcionamento;
 - III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;
 - IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;
- (...)

Resta claro, portanto, que o projeto se encontra em sintonia com o ordenamento jurídico.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **i)** adequar a redação do texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; e, **ii)** no tocante às sanções, inserir a previsão de atualização do valor da multa e definir quando estará caracterizada a reincidência, lembrando que o critério ora sugerido poderá ser revisto pelas Comissões de mérito.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos pela **LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0554/25.



Dispõe sobre a obrigatoriedade de exposição, em local visível, da legislação que garante o direito à visita religiosa nos hospitais públicos e privados no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Ficam os hospitais públicos e privados localizados no Município de São Paulo obrigados a afixar, em local visível ao público, cartaz ou placa informativa contendo a legislação vigente que assegura o direito à assistência religiosa aos pacientes internados, conforme garantia constitucional e previsão na legislação federal e estadual aplicável.

Art. 2º A exposição referida no art. 1º deverá ser feita por meio de cartazes ou placas, contendo, no mínimo, as seguintes informações:

- I – o direito do paciente de receber visitas religiosas, respeitando sua vontade ou de seus familiares, dependendo de sua condição clínica;
- II – a legislação vigente que garante o direito à assistência religiosa;
- III – indicação dos horários estabelecidos pelo hospital ou clínica médica para realização das visitas religiosas, nos períodos da manhã, tarde e noite;
- IV – contato do setor responsável pelo agendamento ou orientação quanto às visitas religiosas, quando houver;
- V – os meios para registro de reclamações ou denúncias em caso de descumprimento, incluindo canais de atendimento da unidade hospitalar e órgãos competentes;

Art. 3º O cartaz ou placa deverá ter dimensões mínimas que garantam a nítida visibilidade, com fonte legível e linguagem acessível, e deverá ser afixado:

- I – na recepção principal do hospital;
- II – próximo ao setor de internação;
- III – em local visível nas unidades de pronto atendimento, quando houver internação temporária.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta lei sujeitará o hospital infrator às seguintes penalidades:

- I - advertência por escrito, com prazo de 30 (trinta) dias para regularização;
- II – multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em caso de reincidência, caracterizada pela não regularização no prazo previsto no inciso I;



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

III – Multa em dobro no caso de nova reincidência, caracterizada pela constatação da infração no prazo de até 12 (doze) meses da infração anterior.

Parágrafo único. O valor da multa de que trata o inciso III deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a data de sua publicação.

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