ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
GABINETE DO PREFEITO

Projeto de Lei nº L-006/2024.
Autor: Vereador Professor Michel.
Assunto: Dispõe sobre a assistência religiosa no âmbito das instituições de saúde da rede pública do município.

RAZÕES DE VETO PARCIAL

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº L-006/2024, que dispõe sobre a assistência religiosa no âmbito das instituições de saúde da rede pública do município.

Há tempestividade na forma da norma contida no art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

O presente Projeto de Lei, de iniciativa do Vereador Michel Arthur Faria Vicente, busca positivar a regulamentação da assistência religiosa voluntária prestada às pessoas internadas nas unidades hospitalares do município. Trata-se de proposta de relevante interesse público, que merece atenção e disciplina por parte da Administração Pública.

Contudo, em que pese a nobre intenção do legislador tal proposta normativa possui alguns vícios insanáveis como veremos a seguir.

Há que se observar que as normas contidas nos artigos 3º, *caput* e parágrafo único, 5º, incisos II e IV, 6º, *caput*, incisos I e II, § 1º e seus incisos I, II e III, e o seu § 2º violam o princípio constitucional da separação dos Poderes previsto no Art. 2º da Constituição Federal e no Art. 7º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, assim como o princípio da iniciativa das leis previsto no Art. 61 da Carta Magna e no Art. 112, § 1º, inciso II, da Constituição Estadual, e o disposto na Lei Orgânica de Macaé no tocante à iniciativa da proposta, em desacordo com o disposto no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI, também da Lei Orgânica do Município de Macaé, que estabelecem:

> Art. 11. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:
> I – legislar sobre assuntos de interesse local;
> II – suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;
> (...)
> IX – dispor sobre organização, administração e execução dos serviços locais;
> (...)
> Art. 73. São de iniciativa **exclusiva** do Prefeito as Leis que disponham sobre:
> (...)
> III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e órgãos e entidades da Administração Pública;
> (...)

> VI – **matérias que criem, ainda que indiretamente, despesas para o Erário**.
> *(grifos nossos)*

Note-se que a proposta não se limita a regulamentar a prestação de assistência religiosa apenas ao âmbito da rede pública de saúde, mas também pretende disciplinar a matéria no contexto da rede privada de saúde. Nesse cenário, a proposta em estudo viola ainda as regras para regulação da vida do cidadão em sociedade. Neste ponto temos a violação ao disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal, que dispõe textualmente que legislar sobre matérias de direito civil é ato de competência exclusiva da União.

> Art. 22. Compete **privativamente** à União legislar sobre:
> **I - direito civil**, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;
> *(grifos nossos)*

Observe-se que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sólido no sentido de se respeitar essa competência privativa sobre a matéria:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. **Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos**. 3. Ação Direta julgada procedente.
> (STF, Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, Processo ADI 4288, J. 29/06/2020, P. 13/08/2020)
> *(grifos nossos)*

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 236/2002 EDITADA PELO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO – DIPLOMA LEGISLATIVO QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR – SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL – REGIME JURÍDICO – REMUNERAÇÃO – LEI ESTADUAL

QUE EQUIPARA, PARA EFEITO DE ACESSO AO BENEFÍCIO DA "GRATIFICAÇÃO DO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA", O CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO "LATO SENSU" OU "STRICTO SENSU" EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL AO CURSO SUPERIOR DE POLÍCIA – USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA RESERVADO AO GOVERNADOR DO ESTADO – OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEPARAÇÃO DE PODERES – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA- -GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. PROCESSO LEGISLATIVO E INICIATIVA RESERVADA DAS LEIS – **O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado**. Situação ocorrente na espécie, em que **o diploma legislativo estadual, de iniciativa parlamentar, incidiu em domínio constitucionalmente reservado à atuação do Chefe do Poder Executivo: regime jurídico dos servidores públicos e disciplina da remuneração funcional, com consequente aumento da despesa pública** (RTJ 101/929 – RTJ 132/1059 – RTJ 170/383, v.g.). **A usurpação da prerrogativa de instaurar o processo legislativo, por iniciativa parlamentar, qualifica-se como ato destituído de qualquer eficácia jurídica, contaminando, por efeito de repercussão causal prospectiva, a própria validade constitucional da norma que dele resulte. Precedentes. Doutrina. Nem mesmo eventual aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, tem o condão de sanar esse defeito jurídico radical**. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES) – A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes**. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Pre**cedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO

CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802, v.g.) – não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.
(STF, Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo ADI 2743 / ES - ESPÍRITO SANTO, j. 01/08/2018, p.28/08/2018)
(grifos nossos)

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.619, DE 09 DE SETEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE NOVA IGUAÇU, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A FIRMAR PARCERIAS PARA A DISTRIBUIÇÃO DA BÍBLIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. COMPETE AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DELIBERAR SOBRE AS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR CONFIGURAR ATO TÍPICO DE GESTÃO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. NORMA HOSTILIZADA QUE IMPÕE OBRIGAÇÕES AO PODER EXECUT IVO MUNICIPAL, APTAS A CAUSAR IMPACTO NOS COFRES PÚBLICOS COM AUMENTO DE DESPESAS, SEM INDICAR A RESPECTIVA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**. INFRINGÊNCIA AOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE RELIGIOSA E DA LAICIDADE ESTATAL, POSITIVADOS NOS ARTIGOS 22, §1º E 71, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. LEI MUNICIPAL DE NOVA IGUAÇU QUE, AO AUTORIZAR A DISTRIBUIÇÃO DE BÍBLIAS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS, APONTA PARA A DOUTRINAÇÃO E PROSELITISMO RELIGIOSO, EM ABSOLUTA AFRONTA ÀS LIBERDADES DE CONSCIÊNCIA, DE CRENÇA E DE CULTO, À LAICIDADE DO ESTADO E, EM ÚLTIMA ANÁLISE, ÀS GARANTIAS FUNDAMENTAIS DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO. PRECEDENTES DESTA CORTE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 5º, 7º, 9º, CAPUT, 22, §1º e 71, INCISO I, 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA "D" C/C 145, INCISO VI, ALÍNEA "A", 211, INCISO I E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.

> DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.
> (TJ RJ, Órgão Especial, Rel. Des. Luiz Zveiter, Processo Direta de Inconstitucionalidade nº 0063505-67.2017.8.19.0000, j. 28/01/2019)
> *(grifos nossos)*

Os dispositivos normativos cuja inconstitucionalidade foi acima apontada adentram a seara da discussão sobre os limites da liberdade religiosa, direito fundamental protegido por nossa Carta Magna em seu art. 5º, inciso VI e VII, ao condicionar a apresentação de determinados documentos para cadastramento de representações religiosas perante as instituições de saúde, conforme disposto no art. 3º, por exemplo.

Outro vício de iniciativa configurado aqui é a usurpação de competência do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização da Administração Pública, flagrantemente no tocante ao disposto nos artigos 5º e 6º da proposta.

Convém ressaltar que tal questão já foi apreciada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em análise à ação direta de inconstitucionalidade de norma muito similar à ora ponderada:

> "DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.535/2018. MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA RELIGIOSA (CAPELANIA) NA GUARDA MUNICIPAL DE VOLTA REDONDA. **NORMA QUE DISPÕE SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LAICIDADE DO ESTADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO**. VOTO VENCIDO."
> (TJ RJ, Órgão Especial, Rel. Des. Antonio Eduardo F. Duarte, Processo DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0001659- 78.2019.8.19.0000, J. 17/02/2020, P. 22/02/2020)
> *(grifos nossos)*

Por todo o exposto conclui-se que a proposta em análise, nos artigos 3º, *caput* e parágrafo único, 5º, incisos II e IV, 6º, *caput*, incisos I e II, § 1º e seus incisos I, II e III, e o seu § 2º, violam os artigos 2º, 22, inciso I, 61 e 170 da Constituição Federal, os artigos 5º, 7º, 9º, 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao disposto na Lei Orgânica de Macaé no Art. 11, incisos I, II e IX e no art. 73, incisos III e VI.

Note-se que o veto por inconstitucionalidade não representa uma mera faculdade, mas um dever indisponível do Chefe do Poder Executivo Municipal. Sua sanção integral, aderindo a um projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa, que deveria ter sido de sua iniciativa, por mandamento constitucional, não supre a iniciativa nem sana o vício de inconstitucionalidade.

Observe-se que os vetos em comento não impedem a implementação da proposta ora em análise, que poderá ser ainda regulamentada pelo Poder Executivo no que for necessário à sua execução.

Também deve ser destacado que a Secretaria Municipal Adjunta de Alta e Média Complexidade (SEMAMC), já possui uma comissão permanente para disciplinar a matéria nas unidades de saúde do município, denominada NAER – Núcleo de Assistência Espiritual e Religiosa, que tem como objetivo básico regulamentar a assistência espiritual e religiosa em todo Complexo Hospitalar da Secretaria Municipal Adjunta de Alta e Média Complexidade, HPM e HPM-IH, onde há participação das diversas denominações religiosas (católica, evangélica, espírita, messiânica, tradições afro, entre várias outras), visando contemplar todas as religiões e sintonizar a atenção da saúde integral e que atua em perfeita consonância e observância às Leis Nacionais que tratam da questão, quais sejam, a Lei Federal n.º 9.982/2000 e a Lei Federal n.º 9.608/1998.

Pelas razões expostas, no cumprimento do dever e no uso das atribuições que me são conferidas, por razões jurídicas e de conveniência administrativa VETO PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº L-006/2024 para excluir o artigo 3º, *caput* e parágrafo único, os incisos II e IV do artigo 5º, e o artigo 6º, *caput*, incisos I e II, § 1º e seus incisos I, II e III, e o seu § 2º, em conformidade com o disposto no Art. 76, § 1º da Lei Orgânica do Município de Macaé.

GABINETE DO PREFEITO, em 09 de maio de 2024.

WELBERTH PORTO DE REZENDE
PREFEITO