

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA

PARECER N° 09/19

PROCESSO N° 2737/15  
PLL N° 263/15

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que obriga os hospitais públicos e privados no Município de Porto Alegre a autorizarem a entrada de animais de estimação para visitas a pacientes terminais.

Sobre o tema de que trata a proposição o Diretor Legislativo observou à fl. 05 que a Lei Complementar Municipal n° 395/96 dispõe, entre outros assuntos, sobre a permanência de animais nos recintos e locais públicos ou privados, de uso coletivo, assim como, acrescento nos estabelecimentos comerciais, industriais e de saúde no Município de Porto Alegre. O que segundo o Diretor Legislativo atrairia a incidência do disposto no art. 7º, inc. IV, da LC 611/09, que estabelece que o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei. Com razão o Diretor Legislativo. A proposição na forma em que está redigida viola regra de técnica legislativa prevista na LC 95/98 (art. 7º, inc. IV). O que poderia ser corrigido alterando-se a proposição para que o conteúdo proposto fosse incluído na LCM n° 694/12, alterando-se, assim, o seu art. 140.

**Por outro lado, a Lei Complementar n° 95/98 em seu art. 18 estabelece que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. De modo que está “ilegalidade” não prejudicará a eficácia da lei que resultar da aprovação da proposição em questão, desde que mediante processo legislativo regular.**

Quanto a iniciativa, entendo que a matéria não se insere dentre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nem viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes.

Vale lembrar que no que concerne a iniciativa das leis a regra é a iniciativa concorrente, de modo que as hipóteses de limitação a iniciativa parlamentar devem ser interpretadas restritivamente. Neste sentido, já se pronunciou o STF:

*“(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)” - (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001).*

São, assim taxativamente, de iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções

ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples análise para verificar que o projeto não trata de nenhum desses temas.

Não se verifica, por outro lado, no projeto em questão qualquer interferência direta na gestão administrativa, caso em que haveria violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

É certo que o projeto de lei em questão ao estabelecer uma obrigação aos estabelecimentos de saúde (hospitais públicos ou privados), impõe por decorrência lógica uma ação fiscalizatória por parte do Executivo Municipal, mas isso por si só, não traduz invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale aqui a análise feita pelo Subprocurador Geral de Justiça de São Paulo em parecer na ADI nº 0422153-16.2010 contra lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade de isolamento visual dos usuários das agências bancárias no âmbito daquele Município:

*“Se, para cumpri-la, será ou não necessária a criação de novos cargos de fiscalização, ou mesmo se será ou não necessária atividade suplementar de servidores, e se isso provocará ou não maiores gastos por parte do Poder Público, é algo que dependerá essencialmente da opção político-administrativa, calcada na esfera da conveniência e oportunidade administrativa, a cargo do chefe do Poder Executivo Municipal. E essa avaliação e decisão ocorrerão no âmbito administrativo, não decorrendo diretamente da lei impugnada.*

*Nada assegura que, para a realização da fiscalização quanto ao cumprimento da lei impugnada, será mesmo imprescindível a criação de cargos, órgãos públicos, ou mesmo a realização de despesas complementares cuja fonte de receita não foi prevista.”*

Aliás, quase sempre a lei implica, de uma ou de outra forma, a atuação da Administração ou do Poder Executivo, de modo que se tal fosse limite a iniciativa parlamentar esta ficaria praticamente inviabilizada.

No caso, é de se ressaltar que a ação fiscal aqui exigida está relacionada a regra já existente, referida acima, que proíbe a permanência de animais neste e em outros locais, excepcionando-se aqui a visita a pacientes terminais. De modo que não se pode, no caso, alegar-se, que através do projeto em questão o legislativo está interferindo de forma direta na atividade do administrador, ou que diretamente gera qualquer despesa. Uma vez que sequer pode-se falar em atribuição nova a qualquer órgão do executivo municipal.

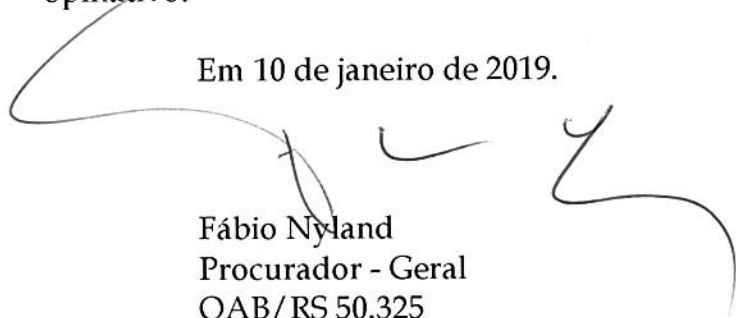
Por outro lado, não se verifica qualquer violação à competência da União ou do Estado, já que cuida de matéria de interesse local relacionada ao exercício de seu poder

de polícia visando assegurar o bem-estar dos munícipes. Ademais, a competência legislativa sobre proteção e defesa da saúde é concorrente (art. 24, XII da CF).

Não vemos também interferência indevida no exercício de atividade privada que possa implicar em violação ao princípio da liberdade ou da livre iniciativa. Qualquer atividade, ainda que de caráter privado, que possa afetar a segurança, a saúde e à incolumidade física das pessoas pode, sim, sofrer a interferência estatal de modo assegurar à preservação daqueles valores.

Era o que tínhamos a observar nesse exame prévio de caráter meramente opinativo.

Em 10 de janeiro de 2019.



Fábio Nyland  
Procurador - Geral  
OAB/RS 50.325