PROJETO DE LEI Nº 050/2021

EMENTA: Dispõe sobre a criação de comissões de saúde especializada em usuários de drogas, para atendimento de vítimas de drogas em geral, visando dar cumprimento ao imperativo legal que responsabiliza o poder municipal pelas ações protetivas a crianças e adolescentes ameaçadas de seus direitos (artigo 70 da Lei 8.069/90).

Autoria: Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento – Vereador, Câmara Municipal.

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais APROVOU e o EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Caberá ao Poder Executivo, em consonância com o disposto no artigo 6º da Constituição Federal e, nos termos dos artigos 88, I, e 87, III e 101, VI, da Lei Federal 8.069/90, instituir Comissões de Saúde Multidisciplinar, denominadas "*Comissão de Saúde Especializada*" em Usuários de Drogas, no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, formada por psicólogos, médicos especializados e assistentes sociais que atenderão vítimas de drogas em geral em todos os hospitais municipais, em regime de emergência, elaborando laudos e encaminhando para tratamento em clínicas especializadas em usuários de drogas sob a administração da Comissão.

Art. 2°. – Os portadores de necessidades especiais em razão do vício por uso de substâncias que causem dependência física ou psíquica, somente receberão alta médica mediante a localização de familiar responsável a quem se fará a entrega mediante assinatura de termo de compromisso de matricular o paciente em tratamento ambulatorial ou hospitalar, de acordo com o encaminhamento do médico responsável pela alta.

Parágrafo Único. As crianças e adolescentes cujos familiares não forem localizados por ocasião da alta médica, serão apresentados ao Conselho Tutelar para fins de recebimento de medida protetiva e localização dos familiares no mais curto espaço de tempo previsto em lei.

Art. 3°. – Nenhum paciente usuário viciado em substâncias que causem dependência física ou psíquica será privado de sua liberdade sem seu consentimento, salvo se, por recomendação médica, tiver que permanecer em tratamento em clínica especializada.

Art. 4°. – Todos os pacientes crianças e adolescentes serão obrigatoriamente encaminhados aos Conselhos Tutelares para serem inseridos em programas de orientação e apoio bem como seus genitores ou responsáveis legais.

Art. 5°. – O Poder Executivo, nos termos do artigo 53 da Lei 8.069/90, implantará no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Lazer, campanhas permanentes nas escolas visando instruir os alunos sobre os malefícios do uso de drogas, abordando os danos à saúde e suas consequências para a sociedade, visando o preparo dos alunos para o pleno exercício da cidadania, reforçando a Lei Municipal n° 2.349/2020.

Art. 6°. – A Secretaria de Educação, Esportes e Lazer promoverá, nas escolas do município, na forma do artigo 53, parágrafo único, da Lei 8.069/90, amplo debate com professores, alunos e familiares sobre os malefícios do uso e abuso de drogas, garantindo a alunos, pais, e educadores e outros agentes sociais o acesso continuado através de cursos de capacitação para os professores, educadores das entidades de atendimento e Conselheiros Tutelares, além de formar multiplicadores em atividades relacionadas à redução de danos, visando um maior envolvimento da comunidade com essa estratégia.

Parágrafo Único. As medidas previstas no *caput* deste dispositivo se aplicam também às escolas da rede privada de ensino.

Art. 7°. – O Poder Executivo promoverá uma ampla mobilização em todas as repartições municipais e nos meios de comunicação social visando conscientizar a todos para que ajudem a divulgar e combater as consequências desse vício junto à população.

Parágrafo Único. Caberá ao Poder Executivo manter atualizado os cadastros de atendimento a usuários de álcool e drogas existentes no Município.

Art. 8°. – O Poder Executivo desenvolverá e disponibilizará banco de dados, com informações científicas atualizadas, para subsidiar o planejamento e avaliação das práticas de tratamento, recuperação, redução de danos, reinserção social e ocupacional sob a responsabilidade de órgãos

públicos, privados ou organizações não governamentais na abrangência do Município.

Art. 9°. – Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, anualmente, a Lei Orçamentária consignará dotação específica, especialmente para o tratamento, recuperação e reinserção social e ocupacional dos usuários.

Art. 10. – O Poder Executivo criará, a partir do envio da próxima Lei Orçamentária Anual, os serviços necessários para a execução desta Lei, bem como providenciará a capacitação do pessoal que comporá as Comissões de Saúde Especializada em Usuários de Drogas, que atuarão nos hospitais municipais e clínicas especializadas.

Art. 11. – O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei no que entender necessário.

Art. 12. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 15 de março de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

Trata-se proposição que tem por finalidade o estabelecimento de diretrizes gerais, objetivos e conceitos orientadores para o combate ao uso e tráfico de drogas no Município, com medidas preventivas e repressivas diante de um problema cada vez mais grave na sociedade.

Não há dúvidas de que o uso de drogas ilícitas deve ser entendido como um problema de saúde e social que requer prevenção, tratamento e cuidados continuados, evitando-se, assim, que haja a criminalização de jovens por parte de criminosos já adultos e a redução intrínseca com a redução dos índices de criminalidade.

Além disso, conquanto tenham sido objetivamente previstas um rol de atividades a serem realizadas pela Administração Pública municipal no intuito de adotar posturas ativas para enfrentar o problema, a legislação oriunda de projeto de iniciativa parlamentar não trouxe qualquer referencial subjetivo, no sentido de imputar competências, deveres ou funções imediatas a algum órgão ou agente público do Poder Executivo.

Referida tarefa, conforme já destacado, ainda estar por ser cumprida e, decerto, exigirá a atuação do Prefeito no âmbito normativo em nível infralegal e, se necessário, também legal por meio se seu engajamento no processo legislativo através da apresentação dos projetos de lei que, porventura, se fizeram necessário para que o aparato administrativo alcance seu objetivo.

Consiste em atividade complexa atrelada à política pública municipal envolvendo temas saúde pública e segurança, de forma que sua implementação exige uma atuação coordenada e conjugada entre os Poderes por meio da edição dos atos legais e infralegais que se fizerem necessários.

Resumidamente, a proposição tem eficácia contida, dependendo de regulamentação específica, que, conforme previsão expressa no referido édito, é de iniciativa única e exclusiva do Chefe do Executivo.

Nesse passo, eventual adoção da presente proposição sofrerá restrições e limites pela legislação orçamentária e pelas próprias circunstâncias fáticas que imporiam a necessidade de sua execução – algo que consagra o princípio da separação dos Poderes e não o ofende.

Ademais, tal iniciativa já foi adotada pelo nosso estado, através da Lei Estadual nº 4.074/03, que dispõe a prevenção, o tratamento e os direitos

fundamentais dos usuários de drogas, permitindo que os municípios suplementem naquilo que se fizer necessário e possível.

Em determinados casos como o presente, a jurisprudência, aceita o controle judicial de políticas públicas para afastar o princípio da separação dos poderes e atuar no caso concreto. Em outras palavras, entende ser possível a "flexibilização" do princípio da separação dos poderes quando se tratar de direito social que, nos termos do artigo 5º da Constituição da República, tem aplicação imediata, "*mas não são implementados por omissão do Estado*".

Assim, incabível qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição por arguição de que seria de iniciativa privativa do Poder Executivo, pois estas são de interpretação restritiva e estão expressas no art. 50 da Lei Orgânica Municipal. Hermenêutica básica: normas restritivas de direitos devem ser interpretadas restritivamente, de forma que o rol previsto no dispositivo municipal e no art. 61, § 1°, da Constituição da República traduzem taxatividade.

É bom registrar que a presente Lei é similar a previsões legislativas de diversos outros entes municípios como a Lei Municipal 5.639/2013 do Município do Rio de Janeiro/RJ e que teve sua constitucionalidade reconhecida, de forma **UNÂNIME**, pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual a respeito do tema e cuja ementa segue abaixo transcrita:

> "Direito Constitucional estadual. **Representação de Inconstitucionalidade. Lei do Município do Rio de Janeiro nº 5.639/20013, de iniciativa Parlamentar, que "dispõe sobre a criação de comissões de saúde especializadas em usuários de drogas, entre outras providências." Alegação de violação ao princípio da Separação dos Poderes e vício de iniciativa, que no caso, seria privativa do Chefe do Poder Executivo. Descabimento. Lei que implementa direito social protegido pela Constituição**. Os direitos sociais devem ser fomentados pela sociedade, pelo Estado e pelos cidadãos, devendo ser ponderado o da separação dos Poderes pelos direitos fundamentais que têm aplicabilidade imediata (Constituição, art. 5º, § 1º). Sobre o tema, precedente da Suprema Corte de Relatoria do Ministro Eros Grau: Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 1º, 2º e 3º da Lei 50, de 25-5-2004, do Estado do Amazonas. Teste de maternidade e paternidade. Realização gratuita. (...) 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 art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (STF. ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008). Voto pela improcedência da representação e consequente declaração de constitucionalidade da lei impugnada." (Representação por Inconstitucionalidade n° 0023542- 57.2014.8.19.0000, Des. (a) Rel. (a) Nagib Slaibi, Órgão Especial, TJRJ, grifou-se).

Como se vê, a matéria tratada na proposição não foi mencionada em nenhuma das hipóteses acima e, portanto, não se insere dentre aquelas reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, inexistindo usurpação de competência, até porque não se trata norma de organização da Administração Pública nem de lei municipal que cria atribuições à Secretaria. Há uma verdadeira inovação no ordenamento jurídico, com a criação de normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

A presente lei não cria qualquer despesa ao Executivo nem invade a esfera de atribuições de suas Secretarias, motivos pelos quais não há qualquer impedimento para sua regular tramitação, pois pretende consagrar princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

Realmente, o Projeto em questão encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência dos Tribunais Pátrios sobre o tema.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça 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):

> "Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

E, ainda que houvesse a alegação de que haveria a criação de gastos ao Poder Executivo, fato é que a ausência de recursos específicos para atendimento de novas despesas, na pior das hipóteses, apenas comprometeria a eficácia da lei no exercício financeiro de sua vigência. Com efeito, "*inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo" (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01)*".

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, até porque deverá conter dotação orçamentária em Projeto de Lei Orçamentária Anual que ainda se encontra em fase de elaboração.

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade do município legislar sobre o tema por ser de interesse local nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal e por não trazer despesas nem usurpar matérias de competência privativa do Poder Executivo, se requer a regular

tramitação da presente proposição com sua votação e aprovação no Plenário da Casa Legislativa, transmudando-se por fim em Lei quando da promulgação do Chefe do Poder Executivo.

Requer-se, ainda, que quando do envio do Projeto de Lei ao Chefe do Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa como anexo porque esclarece por inteiro todas as questões atinentes à proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Sala das Sessões, 15 de março de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador