PROJETO DE LEI Nº.067/2022

EMENTA: "Dispõe sobre a divulgação do *Disk* 188 em todos os estabelecimentos comerciais do Município de Rio das Ostras."

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 EU PROMULGO, o seguinte:

LEI:

Art. 1º. – Todo estabelecimento comercial no âmbito do Município de Rio das Ostras fica obrigado a instalar placas e/ou cartazes informativos om o *Disk* 188 CVV (Centro de Valorização da Vida), que trata da prevenção do suicídio.

Parágrafo Único. A divulgação deve ser feita através de letreiro afixado em local visível e com caracteres que permitam sua leitura à distância.

Art. 2°. – Os estabelecimentos de que tratam esta Lei são:

I - hotéis, motéis, pousadas, *campings*, *hostel* e similares;

II – bares, restaurantes, lanchonetes, padarias, casas noturnas e casas de festas e s*hoppings*;

III – estabelecimentos de ensino;

IV – embarcações utilizadas em passeios turísticos;

V – veículos utilizados no transporte coletivos de passageiros em geral;

VI – agências de turismo;

VII – repartições públicas;

IX – postos de gasolina e lojas de conveniência;

X – academias de ginástica e similares.

Art. 3°. – O estabelecimento que não cumprir essa determinação no período de 01 (um) ano do ato da publicação desta Lei poderá ter seu alvará de funcionamento cassado.

Parágrafo Único. O Poder Executivo, através de seu órgão competente, exercerá o poder de polícia da Administração Pública na fiscalização do cumprimento desta norma bem como o poder regulamentador para regular as sanções aplicáveis na hipótese de não observância da Lei, se observando a proporcionalidade em cada caso concreto.

Art. 4º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 18 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

A dignidade da pessoa humana é valor universal e um dos principais pilares do ordenamento jurídico pátrio, irradiando sua axiologia por todas as regras em princípios, sendo consagrado expressamente no art. 1°, III, da Constituição da República de 1988.

Para efetiva tal direito a Carta Magna estabelece como objetivos fundamentais republicanos a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, nos termos do art. 3°, I, do diploma constitucional.

O dever de afixar placas e/ou cartazes informativos consiste em restrição legislativa à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de dever de ação em favor de interesse público socialmente relevante e, por conseguinte, é figura de direito público, exorbitando o campo da regulamentação civil.

Ora, o direito à saúde constitui direito social fundamental e um dever do Estado, devendo ser priorizadas atividades preventivas, exatamente como se pretende aqui sem trazer ônus algum desproporcional para a concretização do direito fundamental:

> "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."
>
> *-*-*
>
> "Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação."
>
> *-*-*
>
> "Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (Vide ADPF 672)
>
> I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
>
> II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

> III - participação da comunidade."

Tratando-se da temática do suicídio é indubitável a necessidade de uma atuação preventiva por parte da Administração Pública local, até porque a responsabilidade para implementação de ações voltadas à defesa da saúde foi repartida entre todos os entes federativos, ou seja, se verifica no caso a chamada competência comum legiferante dos entes federados:

> "Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> (...)
>
> II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"
>
> *-*-*
>
> "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
>
> (...)
>
> XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;"

A competência legislativa suplementar dos Municípios para legislar sobre defesa da saúde decorre da conjugação dos dispositivos acima transcritos e o art. 30, I e II, da Constituição da República (reproduzida no art. 358, II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro):

> "Art. 30. Compete aos Municípios:
>
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
>
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;"

Assim, pode o Município legislar sobre os temas previstos no art. 24 da Magna Carta quando houver interesse local, bem como para suplementar a legislação federal.

Na competência legislativa concorrente, a lei municipal criada para suplementar a legislação federal deverá observar o conteúdo mínimo desta e de eventual legislação estadual, conforme jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal:

> "RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE

> PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB. 1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).” (RE 586224, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 7/5/2015; grifou-se e destacou-se).

A União, no exercício de sua competência para editar normas gerais em relação à matéria no presente caso, sancionou a Lei n° 13.819/2019 a qual instituiu a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, para ser implementada em cooperação com os Estados, com o Distrito Federal e com os Municípios.

Realmente, a Lei Federal n° 13.819/2019, que “Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio” diz que tal política pública será implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, trazendo em seu art. 4° o sistema telefônico preventivo gratuito com divulgação do número à população:

> “Art. 4º. O poder público manterá serviço telefônico para recebimento de ligações, destinado ao atendimento gratuito e sigiloso de pessoas em sofrimento psíquico.
>
> § 1º. Deverão ser adotadas outras formas de comunicação, além da prevista no *caput* deste artigo, que facilitem o contato, observados os meios mais utilizados pela população.
>
> § 2º. Os atendentes do serviço previsto no *caput* deste artigo deverão ter qualificação adequada, na forma de regulamento.
>
> § 3º. O serviço previsto no *caput* deste artigo deverá ter ampla divulgação em estabelecimentos com alto fluxo de pessoas, assim como por meio de campanhas publicitárias.” (grifou-se).

Assim, a Lei Federal n° 13.819/2019 é norma geral que não impede que os Municípios também legislem sobre o tema, supletivamente, de acordo com suas peculiaridades.

Registre-se, em reforço, que a proposição repercute sobre o funcionamento de comércio e atividades locais, já tendo o e. Supremo Tribunal Federal reconhecido ser "*competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*" (Súmula 645/STF). Do mesmo modo, frisou a Corte Constitucional a competência legislativa municipal para normatizar o tempo de fila de consumidor em agências bancárias[1].

Logo, não há que se falar em violação à competência da União para legislar a respeito do tema tendo em vista que a competência é comum e concorrente entre todos os entes federativos, ou seja, o Município exerce apenas sua regular competência legislativa suplementar com a promoção de política pública de caráter preventivo, matéria inegavelmente relacionada à defesa da saúde.

Pois bem. É descabida aqui também 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.

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. Resumindo, não há disposição referente à alteração das atribuições da Secretaria, mas apenas o atendimento à dignidade da pessoa humana e a axiologia que promove para todo o ordenamento jurídico.

Nem mesmo o art. 3° da proposição, que poderia se sujeitar à discussão ao prever o exercício de poder de polícia pelo órgão competente do Poder Executivo com a penalidade de cassação do alvará esbarra em óbice porque ao estabelecer a penalidade está prevendo, abstratamente, a sanção a ser aplicada ao agente que eventualmente descumprir a lei.

É bom registrar que a presente Lei possui conteúdo idêntico à **Lei n° 2.257/2019 do Município de Paraty e que teve sua constitucionalidade reconhecida pelo e. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro através de seu Órgão Especial com acórdão já transitado em julgado, corroborando o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema**, como se vê da ementa abaixo transcrita:

[1] (RE 432789/SC, Min. (a) Rel.(a): EROS GRAU.

"Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal n° 2.257, de 30.12.2019, de iniciativa parlamentar, que obriga os estabelecimentos comerciais no Município de Paraty a afixarem cartas e cartazes sobre o 'Disk 188 CVV – Centro de Valorização da Vida'. Alegação de usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil e de vício de iniciativa, por invadir a competência do Poder Executivo ao regulamentar o poder de polícia. Inocorrência. O Ligue 188 CVV – Centro de Valorização da Vida, é uma entidade filantrópica de apoio emocional e prevenção do suicídio, problema histórico de saúde pública com forte expressão no mundo todo, estando entre as principais causas de morte no planeta. A norma impugnada traduz estratégia que visa a preservar o direito à saúde, bem jurídico mais importante e corolário do direito à vida, cuja responsabilidade pela proteção é solidária entre todos os entes da federação, como preconiza o art. 196 da Carta Magna. A promoção e prevenção da saúde é matéria de interesse local, estando o Município autorizado a 'legislar sobre assuntos de interesse local' e ainda a 'suplementar a legislação federal e no que couber, conforme competência estabelecida pelo art. 30, incisos I e II da Constituição Federal. Restrição legislativa à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade que se justifica em decorrência do relevante interesse público protegido, que goza de supremacia. Constitui dever do Estado, no sentido amplo de Poder Público, criar estratégias voltadas à prevenção do suicídio, com a participação da sociedade civil e instituições privadas, como dispõe a Lei Federal n°13.819, de 26 de abril de 2019, que 'Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios'. O Supremo Tribunal Federal possui ampla jurisprudência reconhecendo a competência dos Municípios para criarem obrigações e regulamentarem o funcionamento do comércio e
atividades locais, conforme entendimento consolidado na Súmula 645, segundo a qual '*é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial*" e no RE nº 432789/SC, que reconheceu a competência legislativa municipal para normatizar o tempo de fila de consumidor em agência bancária. A Lei impugnada não cria, nem altera a estrutura ou as atribuições dos órgãos da Administração Municipal, não havendo, portanto, que se falar em vício de iniciativa, tampouco violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que propor

> projetos de lei é prerrogativa do Poder Legislativo, conforme entendimento firmado pelo Pretório Excelso no tema 917 (...). servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).' (...) . Improcedência do pedido, com o reconhecimento da constitucionalidade da lei impugnada." (Representação por Inconstitucionalidade n° 0048569-32.2020.8.19.0000, Des. (a) Rel. (a) Nagib Slaibi, Data do Julgamento: 25/10/2021, Órgão Especial, TJRJ; grifou-se).

Secundariamente, cumpre dizer que a proposição 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 também o princípio da isonomia (igualdade) em seu sentido material e, ainda que trouxesse despesas, fato é que não haveria qualquer inconstitucionalidade em sua regular tramitação.

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, não o legislador não excede seus poderes nem invade seara exclusiva do Chefe do Executivo. A legislação em comento se limita a estabelecer diretrizes aos órgãos executivos, meros balizamentos gerais, sem extrapolar as atribuições próprias daqueles órgãos.

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; grifou-se).

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)*".

Portanto, diante da relevância da matéria, da possibilidade de o 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, 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, 18 de março de 2022.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador