PROJETO DE LEI Nº 158/2021

EMENTA: "Institui a Campanha de Prevenção ao Câncer de Pele no 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. – Cria, no Município de Rio das Ostras, a Campanha de Prevenção e de Combate ao Câncer de Pele.

Parágrafo Único. A Campanha ocorrerá no mês de Dezembro exatamente como acontece em âmbito federal, denominando-se "Dezembro Laranja".

Art. 2°. – Esta Lei tem como objetivos principais:

I – combater a incidência do câncer de pele na vida adulta;

II – capacitar profissionais da área da educação para educar as crianças à exposição solar de maneira correta;

III – capacitar profissionais da área da educação para educar as crianças à exposição solar de maneira correta;

IV – promover a participação da população em ações sociais destinadas à orientação da prática à exposição solar.

Art. 3°. – Deverá se estabelecer um amplo programa de combate ao câncer de pele, fomentando ações, tais como, por exemplo:

I – capacitação de servidores que trabalham diariamente em contato com o sol;

II – realização de ações de conscientização, como eventos, ações nas mídias digitais e divulgação de material informativo sobre os temas;

III – promoção da conscientização através de debates, palestras, seminários, audiências públicas, esclarecimentos, propagandas publicitárias,

IV – elaboração de cartilhas informativas e explicativas, *workshops* e outros instrumentos de capacitação;

V – divulgar sobre os tipos de câncer, seus sintomas e tratamentos;

VI – estimular a vista ao médico periodicamente para a realização de exames preventivos.

§ 1°. A Campanha de Prevenção e Combate ao Câncer de Pele poderá ocorrer através de parcerias com instituições públicas ou privadas, sendo válida em todas a realização por meio eletrônico ou presencial a critério do Poder Público.

§ 2°. O Poder Público Municipal, diretamente ou com a participação de entidades privadas, poderá adotar formas de divulgação da campanha citada nesta Lei, regulamentando-a no que couber.

§ 3°. No caso de instituição de ensino, os educadores deverão ser preparados para lidar adequadamente com as orientações para o combate e prevenção ao câncer de pele nas escolas.

§ 4°. As instituições escolares poderão promover encontros com as famílias para inseri-las no debate.

Art. 4°. – A implantação e eventuais despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5°. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 10 de julho de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador

JUSTIFICATIVA

O diagnóstico de cidadãos com câncer de pele cresce a cada ano, trazendo grandes preocupações e necessidade de adoção de políticas públicas concretas na área da saúde municipal.

De fato, o câncer da pele responde por atualmente 33% de todos os diagnósticos desta doença no Brasil, sendo que o Instituto Nacional do Câncer (INCA) registra, a cada ano, cerca de 180 mil novos casos. O tipo mais comum, o câncer da pele não melanoma, tem letalidade baixa, porém, seus números são muito altos.

A doença é provocada pelo crescimento anormal e descontrolado das células que compõem a pele. Essas células se dispõem formando camadas e, de acordo com as que forem afetadas, são definidos os diferentes tipos de câncer. Os mais comuns são os carcinomas basocelulares e os espinocelulares. Mais raro e letal que os carcinomas, o melanoma é o tipo mais agressivo de câncer da pele.

Como, na maioria das vezes, consiste num câncer que pode ser evitar ou precocemente detectado (fator determinante para a eficácia do tratamento), se busca aqui a realização de campanhas para conscientizar, divulgar e orientar os cidadãos acerca dos meios para prevenir a doença.

Cabe lembrar que há, em âmbito federal, Campanha Nacional de Prevenção ao Câncer de Pele promovida pela Sociedade Brasileira de Dermatologia, sempre no último mês do ano (por isso chamado de Dezembro Laranja) com a realização de diferentes ações para informar a população sobre as principais formas de prevenção, sendo essencial que o ente público municipal, dentro da sua competência legislativa complementar e suplementar, implemente as orientações já em vigor em âmbito Federal.

Desde 2014, a Sociedade Brasileira de Dermatologia promove o Dezembro Laranja, iniciativa que faz parte da Campanha Nacional de Prevenção ao Câncer da Pele. Desde então, sempre no último mês do ano, são realizadas diferentes ações em parceria com instituições públicas e privadas para informar a população sobre as principais formas de prevenção e a procurar um médico especializado para diagnóstico e tratamento. O câncer da pele é o tipo da doença mais incidente no Brasil, com cerca de 180 mil novos casos ao ano. Quando descoberto no início, tem mais de 90% de chances de cura.

Pois bem. É descabida aqui 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.

Na verdade, pode-se no máximo dizer que a norma é de competência concorrente entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas jamais que é de competência privativa daquele.

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.

Vários entes federativos ao redor do país já possuem regulamentação específica sobre o tema como pretende a proposição, podendo-se citar, apenas a título de exemplificação, a Lei n° 2.371/2014 do Município de Barra do Piraí/RJ, a Lei n° 3.768/2016 do Estado de Rondônia e a Lei n° 9.484/2019 do Município de Araraquara/SP.

Se para cumprir as exigências do Projeto de Lei 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 proposição e ao momento de adotá-los.

De outro lado, também não será o caso de declarar-se a inconstitucionalidade da lei por suposta violação ao art. 112, § 2°, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que veda a criação ou aumento de despesa sem indicação, no projeto de lei, da respectiva fonte de receitas. A razão é simples.

Da proposição em foco não se vislumbra qualquer obrigação ao Poder Executivo que implique diretamente a necessidade de fonte específica em termos financeiro-orçamentários para atendimento de novos encargos, aspecto.

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.

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; 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)*".

Desse modo, a mera referência, em texto normativo, ao dever de regulamentar a lei editada, mesmo quando desnecessária tal providência, não lesa o postulado constitucional da reserva de administração, cujo sentido e alcance já foram definidos pelo e. Supremo Tribunal Federal, cabendo citar o julgamento do RE 427.57/MG de Relatoria do Ministro Celso de Mello.

Por fim, na proposição apresentada não se estabelece prazo para o Chefe do Poder Executivo editar decreto consubstanciador do regulamento de execução, trazendo apenas como condição suspensiva da eficácia da proposição em sua integralidade antes da expedição de ato daquele Poder. Sobre o tema a doutrina é clara ao afirmar que a propósito das leis dependentes de regulamentação, enfatiza que a edição do concernente decreto regulamentar atua como verdadeira condição de aplicabilidade e executoriedade do diploma legislativo:

> "Se, para a execução da lei, for necessário regulamento, somente depois da publicação deste, ela se tornará obrigatória, porque os seus dispositivos dependem desse complemento. Se apenas uma parte da lei depender do regulamento, somente a essa parte se aplica a regra." CLOVIS BEVILAQUA, Código Civil Comentado, vol. I/97, item n. 4, 7ª ed., 1944, Francisco Alves; grifou-se).

Concluindo, no caso de leis que necessitam de regulamentação, sua eficácia opera-se após a entrada em vigor do respectivo decreto ou regulamento. O regulamento transforma a estática da lei em condição dinâmica, inexistindo inconstitucionalidade no caso.

Por derradeiro, ainda que se falasse que a iniciativa da proposição não poderia advir do Poder Legislativo, fato é que 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.

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 da República 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, 10 de julho de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador