



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL

Direta de inconstitucionalidade nº 0048569-32.2020.8.19.0000

Representante: Prefeito do Município de Barra do Paraty

Proc. do Município: Doutor Marcelo Alexandre Lima Bastos Neves

Representado: Mesa Diretora da Câmara Municipal de Paraty

Proc. da Câmara: Doutor Moreno Bona Carvalho

Proc. do Estado: Doutor Flavio de Araujo Willeman

Relator: Desembargador Nagib Slaibi

ACÓRDÃO

Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 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.

DI 0048569-32.2020.8.19.0000 RN



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 nº 13.819, de 26 de abril de 2019, que "Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, 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:

"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de

servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)."

O art. 3º também não padece de qualquer vício inconstitucionalidade, pois ao estabelecer a penalidade de cassação do alvará de funcionamento para o estabelecimento que não cumprir com o comando legal, a lei está apenas prevendo, abstratamente, a sanção a ser aplicada ao agente que eventualmente descumprir a lei.

Contudo, no momento da concretização do fato, a penalidade será aplicada pelo Poder Executivo, no exercício do seu poder de polícia administrativa, não havendo, portanto, que se falar em violação à competência reservada ao Poder Executivo.

Improcedência do pedido, com o reconhecimento da constitucionalidade da lei impugnada.

A C O R D A M os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar improcedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

Representação de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 2.257, de 30.12.2019, do Município de Paraty e iniciativa Parlamentar, que impõe aos estabelecimentos comerciais a obrigação de afixarem placas ou cartazes informativos do "Disk 188 CVV – Centro de Valorização da Vida".

Alega o Representante, em síntese, a ocorrência de vício de iniciativa, pois ao prever que o estabelecimento que não cumprir com a determinação no prazo de um ano poderá ter seu alvará de funcionamento cassado, a lei estaria afrontando a reserva de iniciativa, ao regulamentar o exercício do poder de polícia.

Aduz ainda que a lei estaria instituindo uma servidão administrativa, usurpando da competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil.

A cautelar foi denegada pelo Relator.

Agravo Interno interposto pelo Município do Paraty alegando, em síntese que, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868/99 e do art. 105 do RITJRJ, a decisão sobre a concessão de medida cautelar é reservada ao Colegiado. Repisa os argumentos utilizados para sustentar a inconstitucionalidade da lei.

Manifestação da Câmara Municipal sustentando a constitucionalidade da lei, por versar sobre matéria relativa à promoção da saúde e de interesse local.

Manifestações da Procuradoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral de Justiça pela procedência parcial do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade apenas do art. 3º da Lei impugnada, por disciplinar o exercício do Poder de Polícia. Quanto aos demais dispositivos, oficiam pela improcedência do pedido.

É o relatório.

Cuida-se de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Paraty contra a Lei Municipal nº 2.257, de 30 de dezembro de 2019, de iniciativa parlamentar, que obriga os estabelecimentos comerciais do Município a afixarem cartas sobre o “Disk 188 – Centro de Valorização da Vida”.

Confira-se o teor do ato normativo impugnado:

Lei nº 2.257, de 30 de dezembro de 2019.

Dispõe sobre a divulgação do Disk 188 em todos os estabelecimentos comerciais do Município de Paraty e dá outras providências.

Art. 1º - Todo o estabelecimento comercial no âmbito do Município de Paraty fica obrigado a

DI 0048569-32.2020.8.19.0000 RN

instalação de placas ou cartazes informativos com Disk 188 CVV (Centro de Valorização da Vida), que trata de prevenção ao suicídio.

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

Art. 2º - Os estabelecimentos de que tratam esta lei são:

I – Hotéis, Motéis, Pousadas, Camping, hostels e outros;

II – Bares, Restaurantes, Lanchonetes, Padarias e similares;

II – asas Noturnas de qualquer natureza;

IV – Lan House e casas de entretenimento em geral;

V – Estabelecimentos de Ensino;

VI – Embarcações utilizadas em passeios turísticos;

VII – Transportes coletivos em geral;

VIII – Agências de Turismo;

IX – Repartições Públicas;

X – Postos de Gasolina e lojas de conveniência;

XI – Academias de Ginástica e similares.

Art. 3º - O estabelecimento que não cumprir com esta determinação no período de 1 (um) ano do

ato da publicação desta lei poderá ter seu alvará de funcionamento cassado.

Art. 4º - Esta lei entrará em vigor no ato de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Paraty, 30 de Dezembro e 2019.

VALCENI DA SILVA TEIXEIRA

Presidente da Câmara

A norma impugnada pretende complementar o direito à saúde, previsto no art. 196 da CRFB, que prescreve que *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 e recuperação.*

O Ligue 188 CVV – Centro de Valorização da Vida, é uma entidade filantrópica de apoio emocional e prevenção do suicídio, que atende, de forma gratuita e voluntária pessoas com necessidade de conversar, especialmente aquelas que estão sofrendo com depressão e passando por um momento difícil na vida, problemas que poderiam levar a pessoa a cometer suicídio. Os atendimentos são totalmente sigilosos e garantem o anonimato.

O suicídio é um problema histórico de saúde pública com forte expressão no mundo todo, estando entre as principais causas de morte no planeta.

O seu enfrentamento, por meio da implementação de políticas públicas de prevenção e promoção da saúde mental, são sempre bem-vindos e constituem demandas relevantes que precisam da ação do Estado.

A lei impugnada, ao tratar do assunto, denota a preocupação do legislador com um problema tão grave e relevante, pois prevenir o suicídio significa salvar vidas.

Cuida-se de estratégica 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, *in verbis*:

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.

No mesmo sentido, a Súmula nº 65 deste Tribunal:

Deriva-se dos mandamentos dos artigos 6º e 196 da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº. 8080/90, a responsabilidade solidária da União, Estados e Municípios, garantindo o fundamental direito à saúde e consequente antecipação da respectiva tutela.

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.

Como bem destacou a douta Procuradora de Justiça, Doutora Ama Cristina Lesqueves Barra, na manifestação de fls. 66 (index 79), existe, inclusive, Lei Federal sobre o tema, a Lei nº 13.819, de 26 de abril de 2019, que “Institui a Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, a ser implementada pela União, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Dispõe o art. 4º do referido diploma legal:

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 do 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.

Portanto, não há dúvidas sobre a competência concorrente do Município para legislar sobre o tema, uma vez que a Política Nacional de Prevenção do Suicídio deve ser implementada por todos os entes da federação em cooperação, e com a participação da sociedade civil e de instituições privadas, cabendo ao Estado se valer do poder de polícia para impor um dever de colaboração do particular junto à Administração.

Portanto, ao contrário do que sustenta o Representante, ao impor um direito de ação em favor de um interesse público de extrema relevância, a norma não estaria afrontando a competência privativa da União, tampouco violando a autonomia privada no exercício do direito à liberdade e propriedade, prevalecente o interesse público e social à saúde.

O Supremo Tribunal Federal possui ampla jurisprudência reconhecendo a competência do Município para disciplinar o funcionamento do comércio e atividades locais, como, por exemplo, o

entendimento consolidado na Súmula 645, que ratificou a competência do Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial, e, ainda, o entendimento firmado no julgamento do RE 432789/SC, Rel.Min. Eros Grau, julg. em 14/06/2005, que reconheceu também a competência legislativa municipal para normatizar o tempo de fila de consumidor em agência bancária.

Do mesmo modo em que não se vislumbra interferência na órbita legislativa da União, também não se evidencia invasão na competência legiferante do Chefe do Poder Executivo, pois a função legislativa é atribuída, de forma típica, ao órgão parlamentar, que tem a possibilidade de iniciar o processo legislativo, salvo nas hipóteses constitucionais reservadas ao Chefe do Poder Executivo, cujo rol é taxativo, devendo sofrer interpretação restritiva.

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, usurpação de funções do Chefe do Executivo municipal, tampouco violação ao princípio da separação de poderes, uma vez que propor projetos de lei é prerrogativa do Poder Legislativo, conforme disposto no art. 61 da Constituição da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

O Supremo Tribunal Federal apreciou recentemente tal matéria no julgamento do ARE 878.911RG/RJ, em sede repercussão geral (Tema 917), pacificando o entendimento de que:

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

O art. 3º também não padece de qualquer vício inconstitucionalidade.

Ao estabelecer a penalidade de cassação do alvará de funcionamento para o estabelecimento que não cumprir com o comando legal, a lei está apenas prevendo, abstratamente, a sanção a ser aplicada ao agente que eventualmente descumprir a lei.

Contudo, no momento da concretização do fato, a penalidade, se necessária, será aplicada pelo Poder Executivo, no exercício do seu poder de polícia administrativa, não havendo, portanto, que se falar em violação à competência reservada ao Poder Executivo.

Por tais razões, voto pela improcedência do pedido, reconhecendo-se a constitucionalidade da lei impugnada, restando prejudicado o agravo interno.

Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2021.

Nagib Slaibi, Relator