

Porto Alegre, 7 de dezembro de 2021.

## Orientação Técnica IGAM nº 30.685/2021.

I. A Câmara Municipal de Guaíba solicita análise sobre a constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 182, de 2021, de origem no Legislativo, que “Torna obrigatório disponibilizar aparelho desfibrilador externo automático em atividades, em eventos de qualquer natureza, e nos locais que menciona”.

II. A proteção à saúde constitui um “direito de todos e dever do Estado”, por força do art. 196 da Constituição Federal. Ademais, o texto constitucional também estabelece, como diretriz principal, o “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas” (art. 198, II), o que parece ser a principal preocupação do vereador na edição da presente proposição.

Não se perca de vista que, de igual modo, a Lei Orgânica de Guaíba deu destaque especial à matéria, percebendo-se que o tema pode ser legislado em âmbito local. Veja-se os dizeres da LOM:

Art. 162 O Município desenvolverá ações destinadas a tomar efetivos os direitos à saúde, assegurados pela constituição Federal, atendidas às peculiaridades do Município, vilas ou Distritos.

...

Art. 163 É da competência do Município desenvolver as seguintes ações:

I - planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e serviços públicos de saúde;

...

Há precedentes que sustentam a viabilidade jurídica da apresentação da proposição por vereador. Veja-se, em caso análogo, a posição tomada pelo TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.310, de 04 de setembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade de permanência de ambulâncias durante a realização de eventos públicos ou particulares no âmbito do Município de Ilhabela". 1. Alegação de inconstitucionalidade decorrente da criação de despesas sem indicação de fonte de custeio. Rejeição. Supremo Tribunal Federal que já consolidou entendimento no sentido de que a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação. 2. Alegação de vício de iniciativa. Rejeição. Conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em sede de repercussão geral, "não usurpa



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" (Tema 917). O fato de a regra estar dirigida (também) ao Poder Público, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 3. Alegação de ofensa ao princípio da separação dos poderes. Rejeição. Norma impugnada que foi editada de forma genérica e abstrata, em contexto envolvendo proteção e defesa da saúde, nos denominados eventos de massa. Organização de eventos, aliás, que não constitui função típica da administração pública, daí não existir interferência em atos de gestão. Se o Poder Público (Executivo ou Legislativo) eventualmente exercer essa atividade (própria da iniciativa privada), na condição de organizador (e não de gestor público), deverá – como todos os demais destinatários da norma - cumprir (no seu evento) as regras gerais e abstratas de segurança dos participantes e do público. 4. Suposta usurpação da competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da Constituição Federal). Rejeição. Município que busca apenas cumprir ou aprimorar o dever material de cuidar proteção da saúde e assistência pública (CF, artigo 23, inciso II), sem contrariar nenhum dispositivo da legislação estadual ou federal. Conforme já decidiu o plenário do Supremo Tribunal Federal, "é possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie" (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, j. 30/11/2017). 5. Ação julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2206966-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 16/04/2021)

O Parecer Jurídico n.º 359/2021, de lavra da Procuradoria Jurídica da Casa legislativa de Guaíba, apresenta precedente que também fundamenta a propositura por vereador, em caso pontual. Transcrevemos:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL 3.927/05 APROVADA PELA CÂMARA MUNICIPAL, A QUAL TORNA OBRIGATÓRIA A PRESENÇA DE DESFIBRILADORES CARDÍACOS EM TODOS OS EVENTOS ESPORTIVOS OFICIAIS REALIZADOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. A proteção à saúde é dever de todos, inclusive dos Municípios, consoante o disposto nos arts. 24, XII c.c 30, I e II, da CF e 287 e 288 da CE-RJ. A Lei alvejada se amolda ao princípio da razoabilidade, haja vista o seu conteúdo normativo ser plenamente compatível com a finalidade constitucional de proteção à saúde, principalmente dos atletas, e também espectadores. Inexistindo vícios ou defeitos no processo de elaboração da Lei 3927/05, eis que a matéria nela regulada não está sujeita à provocação do chefe do Poder Executivo, é de ser julgado improcedente este pedido de declaração de inconstitucionalidade.

Todavia, não podemos deixar de dar conhecimento ao consulente acerca de dois fatores



O primeiro fator, é que o mesmo TJSP que exarou a decisão que acima transcrevemos, em outro julgado apontou a existência de vício de iniciativa, posteriormente, em julgado acerca do mesmo tema, sob as seguintes fundamentações contidas na ementa que transcrevemos:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 3.605, de 18 de setembro de 2019, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que torna obrigatória a implementação de equipe de atendimento médico e ambulância para suporte em eventos esportivos promovidos pela Secretaria de Esportes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado a obrigar o Poder Executivo a implementar infraestrutura de atendimento médico em eventos esportivos organizados pela sua própria Secretaria de Esportes - Descaracterização da natureza autorizativa em função de diretrizes que colocam obrigatoriedades a serem cumpridas pelo Poder Executivo, além tecer em minúcias os parâmetros para a implementação do suporte médico a eventos esportivos - Inexistência, ainda, de Lei Federal que insira a obrigatoriedade da realização dessa infraestrutura em eventos esportivos ou de grande porte – Não caracterização da competência suplementar dos Municípios para autorizar a atuação concorrente do Poder Legislativo na defesa do desporto e da saúde, na forma dos artigos 24, incisos IX e XII, e 30, inciso I e VII, da Constituição Federal - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual - REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 60 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2300264-12.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 16/07/2021)**

Importante ressaltar que o Tribunal aventou, neste julgado, a incapacidade municipal do Poder Legislativo de legislar sobre o tema por não haver suplementação a ser realizada municipalmente, conforme disciplina o art. 30, inciso II da CF.

Necessário, também, ressaltar que o outro fundamento utilizado para basear a declaração da inconstitucionalidade foi a presença de direcionamento de ações administrativas para o desempenho da norma, como também o fato de haver a determinação da regulamentação da lei pelo Poder Executivo.

Diante disso, urge ressaltar, há inconstitucionalidade, então, nos termos dos arts. 4º e 5º da Constituição Federal, do projeto presentemente analisado, pois determinam condutas ao Executivo, especialmente a de regulamentar a norma e de definir o responsável pela fiscalização.

O mero fato de a previsão ser autorizativa não retira o vício de origem assinalado e pá

PL 182/2021 - AUTORIA: Ver. Rosalvo Duarte  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 016924 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5B214533AB933706B9B457E47269272C



que haja a possibilidade de regulamentação por parte de vereador, no âmbito local, da medida, devem ser suprimidos os dispositivos informados.

Outro fator a ser levantado é a existência de lei estadual (nº 13.109, de 23 de dezembro de 2008 - publicada no DOE n.º 250, de 24 de dezembro de 2008) que dispõe sobre a disponibilização obrigatória de aparelho desfibrilador cardíaco externo automático em estádios, ginásios esportivos, centros comerciais e quaisquer outros estabelecimentos, quando da realização de eventos de qualquer natureza, com previsão de concentração ou de intensa circulação igual ou superior a 5.000 (cinco mil) pessoas.

Percebe-se, portanto, a desnecessidade da regulamentação presente, em âmbito municipal, pois, uma vez que a lei estadual possui aplicabilidade em todo o território do Rio Grande do Sul, já é aplicável no município de Guaíba.

Aliás, retomando as considerações do Ação Direta de Inconstitucionalidade 2300264-12.2020.8.26.0000 acerca da “não caracterização da competência suplementar dos Municípios para autorizar a atuação concorrente do Poder Legislativo na defesa do desporto e da saúde, na forma dos artigos 24, incisos IX e XII, e 30, inciso I e VII, da Constituição Federal”, tem-se que, justamente, em razão da existência da lei estadual nº 13.109, de 23 de dezembro de 2008, que o município deixa de possuir legitimidade para regulamentar o tema, pois não há mais lacuna a ser preenchida.

III. Desta feita, esta Orientação Técnica conclui que o Projeto de Lei, ora analisado, com base em todo o exposto, é inviável técnica e juridicamente já que apresenta conteúdo que não é cabível de edição parlamentar e que atende o interesse suplementar municipal de legislar.

Recomenda-se, seja efetuada pela Casa a respectiva fiscalização da aplicabilidade da lei estadual n.º 13.109, de 23 de dezembro de 2008, no âmbito local, com base no poder fiscalizatório do Poder legislativo, a fim de tornar, em nome do cidadão, pleno o interesse da saúde dos municípios.

O IGAM permanece à disposição.



**THIAGO ARNAULD DA SILVA,**  
OAB/RS Nº 114.962  
Consultor Jurídico do IGAM



**EVERTON M. PAIM**  
OAB/RS 31.446  
Consultor do IGAM

