



Câmara Municipal de Porto Alegre

Parecer n. 105/25

PARECER PRÉVIO

Trata-se de Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que obriga a disponibilização de Desfibriladores Externos Automáticos (DEAs) nos locais que especifica e dá outras providências.

Na exposição de motivos o proponente refere que a parada cardíaca súbita é uma das principais causas de morte no Brasil e no mundo. E que a cada ano, estima-se que milhares de pessoas morram devido à falta de atendimento imediato adequado. A utilização de desfibriladores externos automáticos tem sido apontada por especialistas e pela comunidade médica como um recurso fundamental para salvar vidas, aumentando significativamente as chances de sobrevivência quando utilizado dentro do primeiro minuto após a ocorrência da parada cardíaca. Enfatizando que a Sociedade Brasileira de Cardiologia e o Conselho Nacional de Ressuscitação reforçam a eficácia dos DEAs em salvar vidas, alertando para a importância de sua utilização precoce, em conjunto com o treinamento de pessoas para o seu uso.

Enfoca assim que a proposição visa salvar vidas e promover uma Porto Alegre mais segura e preparada para atender emergências, em conformidade com os direitos e necessidades da população.

Apregoado, o projeto vem para análise desta Procuradoria nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

É o relatório.

Primeiramente, tenho que a matéria não se insere dentre aquelas que são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo nem viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes, salvo com relação as repartições públicas.

Quanto a iniciativa das leis a regra é a iniciativa concorrente, de modo que as hipóteses de limitação a iniciativa parlamentar devem ser interpretadas restritivamente. Neste sentido, já se pronunciou o STF:

“(...) iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do

processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (...)" - (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001).

São, assim taxativamente, de iniciativa privativa do Prefeito, por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CF, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

Basta uma simples análise para verificar que o projeto não trata de nenhum desses temas.

Não se verifica, por outro lado, no projeto em questão qualquer interferência direta na gestão administrativa, caso em que haveria violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.

É certo que o projeto de lei em questão ao estabelecer obrigações aos estabelecimentos que possuam piscinas e fixar penalidades, impõe por decorrência lógica uma ação fiscalizatória por parte do Executivo Municipal, mas isso por si só, não traduz invasão de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Vale aqui a análise feita pelo Subprocurador Geral de Justiça de São Paulo em parecer na ADI nº 0422153-16.2010 contra lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade de isolamento visual dos usuários das agências bancárias no âmbito daquele Município:

"Se, para cumpri-la, 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 impugnada.

Nada assegura que, para a realização da fiscalização quanto ao cumprimento da lei impugnada, será mesmo imprescindível a criação de cargos, órgãos públicos, ou mesmo a realização de despesas complementares cuja fonte de receita não foi prevista."

Aliás, quase sempre a lei implica, de uma ou de outra forma, a atuação da Administração ou do Poder Executivo, de modo que se tal fosse limite a iniciativa parlamentar esta ficaria praticamente inviabilizada.

Não nos parece também haver qualquer invasão de competência legislativa da União para legislar sobre direito do trabalho ou comercial pois não determina, por exemplo, a contratação de qualquer profissional mas a mera capacitação para operação dos DEAs.

Do ponto de vista material, contudo, a proposta pode ser entendida como violadora do princípio da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida que a intervenção estatal proposta seja considerada excessiva, ou seja, que extrapolem os limites de

intervenção estatal na atividade econômica desenvolvida por esses estabelecimentos, seja pela ausência de correlação com a prestação de serviços oferecida, seja pela imposição de altos custos na implantação e na manutenção do espaço, incluindo gastos com contratação, afora o custo de oportunidade de utilização do espaço, conforme já decidiu o STF em situação similar:

*Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência em shopping centers. Princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. **Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência.** 2. **Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: “É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência”.** 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento. (RE 833291, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-12-2023 PUBLIC 08-01-2024)*

Como se pode ver, é preciso avaliar se a obrigatoriedade de disponibilização de DEAs e capacitação de funcionários não representa um ônus excessivo para alguns estabelecimentos, especialmente os de menor porte, e se não existem alternativas menos onerosas que poderiam atingir o mesmo objetivo de garantir o atendimento em emergências cardíacas.

Com relação as repartições públicas, da mesma forma, pode se entender não só desproporcional mas violadora da autonomia dos demais entes federados (União e Estado). Com relação as repartições públicas do Município a proposta suscita dúvidas quanto a possível interferência na organização e no funcionamento da Administração, com violação do princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

Isso posto, verifica-se, à luz dos princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade, e do precedente do STF (RE 833291), a necessidade de aprimorar o projeto de lei, a fim de garantir sua constitucionalidade e efetividade. Recomenda-se a realização de estudos técnicos, a análise de alternativas, a promoção de audiência pública e a revisão da abrangência da lei, buscando um equilíbrio entre a proteção da saúde e segurança da população e a preservação da livre iniciativa e da razoabilidade das medidas. De qualquer modo, não vislumbro, nesse exame preliminar, manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 12/02/2025, às 15:31, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0855050** e o código CRC **F8474324**.

