



PROJETO DE LEI Nº 066/2021

EMENTA: “Torna obrigatória a presença de, no mínimo, uma ambulância, em eventos públicos realizados no Município.”

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. – Torna obrigatória a presença de, no mínimo, uma ambulância, em eventos públicos realizados no Município.

Parágrafo Único. Entende-se como eventos públicos aqueles realizados ao ar livre, tanto pelo Poder Público como por particulares, sejam eles artístico-cultural, social, esportivo ou voltado ao entretenimento.

Art. 2º. – A obrigatoriedade de ambulâncias em eventos prevista nesta Lei, estende-se a todos os eventos particulares realizados no Município, cabendo aos seus organizadores o fiel cumprimento do artigo 1º desta Lei.

Parágrafo Único. Quando se tratar de eventos particulares poderá seu organizador acordar com o Poder Público municipal a utilização de suas ambulâncias, onerosa ou gratuitamente, ou optar por utilizar ambulâncias próprias ou de terceiros que as possuam desde que em conformidade com as exigências de manutenção para seu pleno funcionamento.

Art. 3º. – O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que entender necessário.

Art. 4º. – O não atendimento do previsto nesta Lei sujeitará o responsável ao pagamento de multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) por descumprimento confirmado.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

Parágrafo Único. Caso o evento seja público e o próprio Poder Público descumpra a determinação contida nesta Lei, será apurada a responsabilidade do agente responsável pela organização e instauração de procedimentos administrativos, cíveis e penais cabíveis para a adoção das devidas providências diante do caso concreto.

Art. 5º. – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando todas as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 23 de abril de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador



JUSTIFICATIVA

No caso, a proposição trata de conteúdo de saúde em âmbito municipal, mais especificamente a questão referente à disponibilização de ambulância em eventos, de forma genérica e abstrata, em contexto envolvendo proteção e defesa da saúde, sem interferir em atos de Administração Pública.

A presença de ambulâncias quando da realização de eventos públicos com aglomeração contribuirá para um rápido atendimento a possíveis lesões e garante que as ambulâncias estejam disponíveis para um possível atendimento à população.

Os primeiros minutos que sucedem a todo acidente, principalmente em casos mais graves, são imprescindíveis para a garantia de um atendimento bem-sucedido. A chance de sobrevivência da vítima diminui drasticamente como decorrer do tempo.

O objetivo do projeto é muito mais do que garantir que o poder público não gaste dinheiro para manter ambulâncias em eventos particulares, e garantir um atendimento rápido a possíveis vítimas de lesões causadas nos eventos, não deixando a população sem o devido atendimento emergencial.

A Constituição da República garante a todos os cidadãos o direito à saúde no artigo 196:

“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.”

Deve ficar claro que o objeto da disciplina normativa, no caso, não é a contratação do serviço de ambulância ou a prestação de serviço público, mas sim a garantia de segurança nos eventos de massa (públicos e particulares). Ademais, a organização de eventos 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.



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

A Resolução no. 2.012/2013 do Conselho Federal de Medicina dispõe sobre a organização médica em eventos, disciplinando a infraestrutura física e material para assistência ao público, bem como a atuação de médico estrangeiro quando em acompanhamento de suas delegações no Brasil. Em seu art. 1º a Resolução assim determina:

“Art. 1º Toda entidade nacional, regional ou local, organizadora de eventos artísticos, sociais, competições e/ou treinamentos desportivos, que necessite garantir assistência médica dentre seus dispositivos de segurança, deverá ter serviço médico próprio ou terceirizado inscrito no Conselho Regional de Medicina, com seu diretor técnico médico e corpo clínico definido.”

Feito o esclarecimento acerca do conteúdo vale dizer que 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, § 1º, da Constituição da República traduzem taxatividade.

É bom registrar que a presente Lei é similar a previsões legislativas de diversos outros entes municípios como, por exemplo, a Lei Municipal 1.310/2018 do Município de Ilhabela/SP e que teve sua constitucionalidade reconhecida, de forma **UNÂNIME**, pelo e. Órgão Especial do Tribunal de Justiça Estadual a respeito do tema e cuja ementa segue abaixo transcrita:

“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 a competência



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

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.” (Representação por Inconstitucionalidade nº 2206966-63.2020.8.26.0000, Des. (a) Rel. (a) Ferreira Rodrigues, Data do Julgamento: 21.03.2021, Órgão Especial, TJSP, grifou-se).

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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

normas gerais e abstratas, resultado típico do legítimo exercício dos integrantes do Poder Legislativo.

A presente lei 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 princípios constitucionais e trazer uma Administração Pública gerencial e voltada ao atendimento de interesses e peculiaridades que lhes são próprios.

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, 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



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO
GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC
11-10-2016).

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)”.

Em outras palavras, se a lei cria despesa pública ou renuncia a receita pública isso não é suficiente para conclusão de sua inconstitucionalidade por violação à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, até porque deverá conter dotação orçamentária em Projeto de Lei Orçamentária Anual que ainda se encontra em fase de elaboração.

E mesmo que se falasse em criação de despesas tal fato não seria suficiente para alegação de vício de iniciativa no presente caso uma vez que a utilização de recursos disponíveis para atender aos eventuais novos encargos para disponibilizar ambulância durante um evento patrocinado pelo Poder Público, se existentes, seriam de valor insignificante para o município, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só, não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma.

Esse posicionamento decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de interpretação da regra do art. 16, § 3º, da Lei Complementar nº 101/2000, segundo o qual é desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante, conforme decidiu o Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014.

Ademais, a Suprema Corte também 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 naquele exercício financeiro” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

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 Federal e por não trazer despesas (ou se trouxer se



**CÂMARA MUNICIPAL DE
RIO DAS OSTRAS**
ESTADO RIO DE JANEIRO

comprovam insuficientes) 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, que 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, 23 de abril de 2021.

Marciel Gonçalves de Jesus Nascimento
Vereador