



## ACÓRDÃO



\*03878431\*

30 9

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 0247915-47.2012.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO, são réus PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPINAS e PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do(a) Relator(a), que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores IVAN SARTORI (Presidente), GONZAGA FRANCESCHINI, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, XAVIER DE AQUINO, ELLIOT AKEL, CASTILHO BARBOSA, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, ANTONIO VILENILSON, FERREIRA RODRIGUES, PÉRICLES PIZA, CAUDURO PADIN, RENATO NALINI, ROBERTO MAC CRACKEN, KIOITSI CHICUTA, ENIO ZULIANI, LUIS SOARES DE MELLO, GRAVA BRAZIL, PAULO DIMAS MASCARETTI, LUIS GANZERLA, ITAMAR GAINO, MÁRCIO BÁRTOLI, RIBEIRO DA SILVA e ADEMIR BENEDITO.

São Paulo, 17 de abril de 2013.

**ARTUR MARQUES**  
 RELATOR



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

**Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 0247915-47.2012.8.26.0000**

**Requerente: Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo**

**Requeridos: Presidente da Câmara Municipal de Campinas; Prefeito do Município de Campinas**

## VOTO Nº 23764

### EMENTA:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 12.345/05, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, QUE DETERMINA QUE OS RESPONSÁVEIS POR ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS DE GRANDE CONCENTRAÇÃO DE CAMPINAS ADQUIRAM E DISPONIBILIZEM DESFIBRILADOR CARDÍACO AUTOMÁTICO, BEM COMO DISPONHAM DE PESSOAL TREINADO EM "SUPORTE BÁSICO DE VIDA" - NORMA ORIGINADA DE PROJETO DE VEREADOR - VÍCIO DE INICIATIVA - DISPOSIÇÕES DE CUNHO ADMINISTRATIVO, COM INTERFERÊNCIA NAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES AO PREFEITO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO DOS RECURSOS NECESSÁRIOS À EXECUÇÃO DA LEI - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - AUSÊNCIA DE INTERESSE LOCAL - VIOLAÇÃO DA REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO PROCEDENTE.**

*1. A norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município, uma vez que versa sobre atos de administração da Municipalidade e chega mesmo a impor obrigações ao Poder Executivo, como por exemplo, de supervisionar, avaliar e acompanhar o cumprimento da norma (art. 7º), ou ainda de promover treinamento de brigada de funcionários (art. 3º).*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

2

142  
7

*2. A lei também padece de inconstitucionalidade material, em razão da violação dos princípios da independência e separação entre os poderes. Caberia tão somente ao Chefe do Poder Executivo avaliar a conveniência e oportunidade de implantar política pública como a versada na norma, obrigando a aquisição de desfibrilador automático e o treinamento de brigada de funcionários, tanto por estabelecimentos públicos quanto por estabelecimentos privados.*

*3. Há também violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porque a norma inegavelmente gera aumento da despesa pública, seja com a aquisição dos aparelhos, com o treinamento de pessoal ou, ainda, com a fiscalização do cumprimento da lei. E tudo sem indicar a origem dos recursos necessários à sua execução.*

*4. A norma também padece de inconstitucionalidade material em virtude da violação da sistemática de repartição constitucional das competências legislativas, uma vez que editada sobre matéria sem predominância de interesse local.*

*5. Ação procedente.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº 12.345, de 30 de agosto de 2005, que determina que os responsáveis por estabelecimentos públicos e privados de grande concentração de Campinas adquiram e disponibilizem desfibrilador cardíaco automático, bem como disponham de pessoal treinado em "suporte básico de vida".

O requerente alega que a norma, de iniciativa parlamentar, ofendeu a reserva da Administração e a reserva de iniciativa legislativa do Prefeito acerca da organização e funcionamento da Administração Pública, argumentando que a lei impõe atribuições a órgãos do Poder Executivo. Aduz que houve violação à repartição constitucional de competências legislativas, pontuando que a competência sobre proteção e defesa da saúde é concorrente

Joni



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

3

143

0

entre União e Estados. Afirma que não há predominância de interesse local na matéria e que o Estado de São Paulo já exerceu sua competência com a edição da Lei Estadual nº 12.736/07, razão por que o Município somente poderia legislar sobre aspectos secundários ou subsidiários do tema. Acrescenta haver ofensa ao art. 25, da Constituição do Estado de São Paulo. Requer a concessão de liminar e, ao final, pugna pela declaração de inconstitucionalidade.

Concedida a liminar para suspender a eficácia da norma às fls. 15. Informações prestadas pelo Prefeito do Município de Campinas às fls. 28/36, com documentos às fls. 37/100. Informações prestadas pelo Presidente da Câmara Municipal às fls. 111/116.

A Procuradoria Geral do Estado manifestou-se pela declaração de inconstitucionalidade às fls. 102/107.

A douta Procuradoria Geral de Justiça ratificou os termos de sua petição inicial às fls. 119/131.

**É o relatório.**

2. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a Lei nº 12.345, de 30 de agosto de 2005, do Município de Campinas, cujo projeto teve a autoria de vereador, e traz a seguinte redação:

*"Art. 1º - Os responsáveis por estabelecimentos e locais públicos ou privados de grande concentração de pessoas deverão ter pessoal treinado em suporte básico de vida, adquirir no mínimo um Desfibrilador Automático*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

4  
144  
h

*Externo (DAE) e mantê-lo disponível para uso das pessoas que por ali transitam, em caso de ataque cardíaco.*

*Parágrafo único – Os responsáveis por estabelecimentos citados nesta lei devem manter os usuários destes estabelecimentos informados acerca da existência do Desfibrilador Automático Externo (DAE) e da brigada de funcionários treinados, através de placas informativas, nas quais conste o telefone para contato destas brigadas.*

*Art. 2º - Para os efeitos desta lei consideram-se estabelecimentos e locais públicos ou privados de grande concentração e circulação de pessoas os seguintes:*

- I – o Aeroporto Internacional de Viracopos;*
- II – o Aeroporto de Amarais;*
- III – os terminais rodoviário e urbano de transporte coletivo de Campinas;*
- IV – os shopping-centers;*
- V – os hipermercados;*
- VI – os estádios de futebol e ginásios de futebol e ginásios com capacitação para mais de mil pessoas;*
- VII – as casas de espetáculos com presença de mais de mil pessoas; cinemas, teatros, etc;*
- VIII – as salas de conferências e os centros de eventos e exposições com concentração ou circulação de mais de mil pessoas ao dia;*
- IX – os clubes sociais e esportivos ou academias de ginástica com concentração ou circulação de mais de mil pessoas ao dia;*
- X – as instituições de ensino superior;*
- XI – os estabelecimentos a estes similares; e*
- XII – a Câmara Municipal de Campinas*
- XIII – Prefeitura Municipal de Campinas*

*Art. 3º - Para o uso correto dos Desfibriladores Automáticos (DAE), todos os responsáveis pelos estabelecimentos públicos e privados mencionados no artigo 2º desta lei deverão promover o treinamento de uma brigada de seus funcionários de diferentes turnos por meio de cursos com*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

5  
145  
7

*programas credenciados que sigam diretrizes internacionais aceitas para reanimação cardiovascular.*

*Art. 4º - Os responsáveis pelos estabelecimentos de que trata esta lei deverão ser informados de seu teor para conhecimento e cumprimento.*

*Art. 5º - As despesas decorrentes do cumprimento da presente lei serão pagas pelos estabelecimentos envolvidos.*

*Art. 6º - Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar os convênios necessários com instituições de saúde e órgãos públicos afins visando o fiel cumprimento desta lei.*

*Art. 7º - Caberá ao órgão competente do Serviço Municipal de Saúde a supervisão, a avaliação e o acompanhamento do disposto no artigo 3º desta lei.*

*Art. 8º - Caberá ao Poder Executivo Municipal, no prazo de 60 dias contados da publicação, a regulamentação da presente lei e a definição sobre:*

*I - a forma de fiscalização;*

*II - as sanções decorrentes do seu descumprimento.*

*Art. 9º - Fica facultado aos estabelecimentos e entidades mencionadas no artigo 2º da presente lei, efetuarem a aquisição do desfibrilador ou contratarem empresas da área de saúde que disponham do serviço de atendimento de urgência e emergência com desfibrilador.*

*Art. 10 Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário”.*

A lei objurgada é inconstitucional porque contém vício de iniciativa.

Isso porque a norma em comento se originou de projeto de lei de autoria de vereador, quando é certo que somente poderia ser iniciada pelo Prefeito do Município, uma vez que versa sobre atos de administração da Municipalidade e chega mesmo a impor obrigações ao Poder Executivo, como por

*Di*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

6  
146  
7

exemplo, de supervisionar, avaliar e acompanhar o cumprimento da norma (art. 7º), ou ainda de promover treinamento de brigada de funcionários (art. 3º).

Nesse sentido, observe-se que este Colendo Órgão Especial já apreciou a constitucionalidade de leis semelhantes, a exemplo dos seguintes julgados:

*“Lei nº 11.341, de 10 de agosto de 2007, do Município de Ribeirão Preto que dispõe sobre a obrigatoriedade da instalação e manutenção de aparelhos desfibrilador externo automático nas UBS da rede municipal de saúde, conforme especifica. Arguição de inconstitucionalidade: afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, vícios de iniciativa e falta de indicação dos recursos disponíveis. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual. Ação procedente”. (TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 0203251-62.2011.8.26.0000, rel. Des. Luiz Pantaleão, j. 19.09.2012).*

*“Ação direta de inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 516/08.10.2007, do Município de Ihabela, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal após ser derribado o veto do alcaide, que ‘Dispõe sobre a obrigatoriedade da manutenção de aparelho cardioversor externo automático (desfibrilador) nos locais que designa, e dá outras providências – não pode a Câmara administrar o Município ou, como in casu acabou fazendo, dizer ao Chefe do Poder Executivo como ele deve administrá-lo, verdadeiramente impondo quais serviços devem estar disponíveis nas Unidades Básicas de Saúde e na Secretaria de Esportes – indicar genericamente os recursos disponíveis, próprios para atender aos encargos pela lei criados, é o mesmo que não fazê-lo – violação aos*



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

## ÓRGÃO ESPECIAL

*artigos 5º, 25, 47, II, XVI, e XIX da Constituição Estadual – ação procedente” (TJSP, Órgão Especial, ADIn nº 994.09.229056-7, rel. Des. Palma Bisson, j. 03.11.2010).*

Além disso, a lei também padece de inconstitucionalidade material, em razão da violação dos princípios da independência e separação entre os poderes. Caberia tão somente ao Chefe do Poder Executivo avaliar a conveniência e oportunidade de implantar política pública como a versada na norma, obrigando a aquisição de desfibrilador automático e o treinamento de brigada de funcionários, tanto por estabelecimentos públicos quanto por estabelecimentos privados.

Há também violação do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, porque a norma inegavelmente gera aumento da despesa pública, seja com a aquisição dos aparelhos, com o treinamento de pessoal ou, ainda, com a fiscalização do cumprimento da lei. E tudo sem indicar a origem dos recursos necessários à sua execução.

Por fim, acrescente-se que a norma também padece de inconstitucionalidade material em virtude da violação da sistemática de repartição constitucional das competências legislativas.

A Constituição da República estabelece em seu art. 23, II, que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, *“cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência”*.

Mas, conforme já discorrido em diversos outros julgamentos semelhantes, a competência comum conferida aos Municípios é, na verdade, a

7  
147  
0





# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

8  
148  
0

administrativa, e não a legislativa. Ou seja, o rol de competências contido do art. 23 da Constituição da República diz respeito à execução das políticas públicas, que cabe, de forma comum, tanto à União, quanto aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A competência legislativa dos Municípios encontra-se prevista no artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República, e sempre pressupõe a existência de interesse local.

O inciso I trata da competência para *"legislar sobre assuntos de interesse local"* e nesse aspecto a evolução da doutrina e da jurisprudência vem apontando critérios para definir essa cláusula aberta. Tem-se firmado, assim, que o interesse local diz respeito às matérias que, porventura, adquiram configurações peculiares em tal ou qual Município, por aplicação do *princípio da predominância do interesse*. Igualmente, vai se firmando o entendimento de que o interesse local guarda estreita relação com o âmbito territorial. Tudo o que ultrapassar esses dois limites estará, portanto, fora da incidência do inciso I do art. 30. Paralelamente, o inciso II do mesmo artigo preceitua que compete aos Municípios *"suplementar a legislação federal e a estadual no que couber"*.

Ocorre que, no caso concreto, conforme aduziu a requerente, *"a lei local não se confina aos limites da predominância do interesse local (...). A competência normativa municipal plena requer se trate de matéria reveladora da predominância do interesse local, o que, decerto, não consubstancia a hipótese em exame, em razão das características da uniformidade e da generalidade"* (fls. 122).

Corroborando esse entendimento, anote-se que o próprio Estado de São Paulo disciplinou a matéria concernente à aquisição de



# PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

ÓRGÃO ESPECIAL

9  
149  
10

desfibriladores automáticos ao editar a Lei Estadual nº 12.736, de 15 de outubro de 2007.

Destarte, a lei deve ser declarada inconstitucional porque: a) contém vício de iniciativa, b) viola a separação entre os poderes ao usurpar competência do Chefe do Executivo, c) ofendo o art. 25 da Constituição Estadual por criar despesas públicas sem indicar a origem dos respectivos recursos, d) viola a repartição constitucional de competências legislativas ao legislar sobre matéria assunto em que não há predominância de interesse local.

Ressalte-se apenas que, na lição de Luís Roberto Barroso, *“o reconhecimento da inconstitucionalidade de um ato normativo, seja em decorrência de desvio formal ou material, produz a mesma consequência jurídica: a invalidade da norma, cuja tendência será ter sua eficácia paralisada”*.<sup>1</sup>

3. Ante o exposto, julgo a ação procedente.

  
ARTUR MARQUES DA SILVA FILHO  
Relator

<sup>1</sup> - *O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 29.