



REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE N.º 00086393-54.2022.8.19.0000

Representante: EXMº SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Representado: EXMº SR. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Legislação: Lei 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro

RELATORA: DES. JACQUELINE LIMA MONTENEGRO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE QUE TEM POR OBJETO A LEI MUNICIPAL Nº 7511/2022 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO QUE “DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA RETENÇÃO DE MACAS DAS AMBULÂNCIAS DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO MÓVEL DE URGÊNCIA – SAMU E DE OUTRAS UNIDADES MÓVEIS DE URGÊNCIA, PELAS UNIDADES DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA NO QUE TANGE AOS ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA, UMA VEZ QUE QUE A DISPONIBILIZAÇÃO DE LEITOS E MACAS SUFICIENTES PARA ATENDIMENTO DOS PACIENTES QUE NECESSITAM DE INTERNAÇÃO HOSPITALAR É OBRIGAÇÃO ÍNSITA AO SERVIÇO PÚBLICO PRESTADO PELO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO EM SUAS UNIDADES DE SAÚDE, TENDO A LEI IMPUGNADA ESTIPULADO PRAZO RAZOÁVEL DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS PARA QUE A MUNICIPALIDADE IMPLEMENTASSE AS MEDIDAS NECESSÁRIAS PARA SE ADEQUAR ÀS DISPOSIÇÕES LEGAIS. APLICAÇÃO DO TEMA Nº 917 DA REPERCUSSÃO GERAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, NO SENTIDO DE QUE NÃO INVADIRIA A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA OS COFRES MUNICIPAIS, NÃO TRATE DA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS OU DO REGIME JURÍDICO DE SEUS SERVIDORES. O ARTIGO 4º DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA, NO ENTANTO, AO TENTAR EQUACIONAR O PROBLEMA DAS BASES DE APOIO ÀS AMBULÂNCIAS DO SAMU (192), GERENCIADAS PELA FUNDAÇÃO DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, ACABOU POR ESTABELECEER UMA PRERROGATIVA DE INSTALAÇÃO EM

1

Secretaria do Órgão Especial

Av. Erasmo Braga, 115, 9º andar – sala 906 – Lâmina I

Centro – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: + 55 21 3133-2190/3275/4185 – sgjud.detoe@tjrj.jus.br

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0086393-54.2022.8.19.0000





LOCAIS PÚBLICOS MUNICIPAIS, SEM PRÉVIA LICENÇA, PARA QUAISQUER UNIDADES DE SAÚDE, PRIVADAS OU PÚBLICAS, INDEPENDENTE DE SEU PORTE OU DA NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS. INDEVIDA DISPOSIÇÃO ACERCA DO LICENCIAMENTO DE ATIVIDADES E USO DE BENS PÚBLICOS POR INICIATIVA PARLAMENTAR. CONFIGURADA A INVASÃO DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A MATÉRIA E CONSEQUENTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES (ART. 7º DA CERJ). REPERCUSSÃO DA LEGISLAÇÃO NO ÂMBITO DO ZONEAMENTO URBANO E NA ORDEM PÚBLICA MUNICIPAL. ATRIBUIÇÃO DE EFEITOS *EX NUNC*. PARCIAL PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE APENAS DO ARTIGO 4º DA LEI Nº 7511, DE 08 DE SETEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, COM EFEITOS *EX NUNC*, DETERMINANDO O PRAZO DE 180 (CENTO E OITENTA) DIAS PARA QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PROVIDENCIE A REGULARIZAÇÃO DAS BASES DESCENTRALIZADAS DO SAMU JÁ INSTALADAS E, SENDO A HIPÓTESE, REMOVA PARA LOCAL PRÓPRIO AS AMBULÂNCIAS DO SAMU ENCONTRADAS NAS RESPECTIVAS BASES.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação de Inconstitucionalidade nº 0086393-54.2022.8.19.0000, proposta em face da Lei nº 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro, onde consta como Representante, o Exmº Sr. Prefeito do Rio de Janeiro, e Representado, o Exmº Sr. Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro,

Acordam os Desembargadores que compõem o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de seus votos, em **JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO**.





RELATÓRIO

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade com pedido de suspensão cautelar proposta pelo Exmº Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal nº 7511/2022, que *“dispõe sobre a proibição da retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências”*, in verbis:

“LEI Nº 7.511, DE 8 DE SETEMBRO DE 2022.

Dispõe sobre a proibição da retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

Autor: Vereador Alexandre Isquierdo.

Art. 1º Fica proibida a retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro.

Art. 2º As unidades de saúde ficam obrigadas a disponibilizar macas em suas dependências a fim de evitar que as ambulâncias fiquem retidas no aguardo da liberação de suas macas por longo período.

Art. 3º As unidades de saúde do Município terão o prazo de cento e oitenta dias para se adaptarem ao disposto nesta Lei.

Art. 4º Fica permitida a instalação de unidades de saúde de qualquer natureza nos espaços públicos, que possuirão preferência sobre quaisquer outras atividades ou serviços.

§ 1º O alvará de funcionamento será deferido de plano, sem juízo discricionário, vinte e quatro horas após requerimento.

§ 2º A instalação de unidade de saúde independe de comunicação prévia, devendo ser comunicada em até cinco dias após a instalação, desde que não envolva demolição de estruturas existentes.





§ 3º Havendo necessidade de demolição de estruturas existentes para instalação da unidade de saúde deverá ser seguido o constante na legislação aplicável referente à demolição.

§ 4º As unidades de saúde deverão obedecer às normas técnicas da legislação em vigor.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Aduz o Representante, em síntese, que a legislação padece de vício formal de inconstitucionalidade, vez que ao interferir nas atribuições das unidades de saúde, fere a iniciativa privativa conferida ao Chefe do Poder Executivo, além de acarretar despesa sem previsão orçamentária.

Narra que o projeto de lei que deu origem à norma impugnada (PL nº 1069/2014) não observou a necessária participação popular em sua elaboração, embora o conteúdo da lei trate sobre o uso do solo urbano, sua ocupação e a respeito de regras de licenciamento e fiscalização.

Sustenta que a Lei 7511/2022 também possui vício de inconstitucionalidade de ordem material, ante a interferência indevida do Poder Legislativo no funcionamento da administração municipal, quanto à gestão das unidades de saúde e dos bens públicos, atingindo a reserva da administração e, conseqüentemente, violando o Princípio da Separação dos Poderes (art. 7º, da CERJ).

Destaca caber ao Município estabelecer quais normas regerão obras, projetos e serviços que serão realizados em seu território, conforme previsão do artigo 235 da CERJ, bem como caber ao Chefe do Poder Executivo autorizar que os bens públicos sejam utilizados das mais diversas formas, conforme disposições dos artigos 360, § 2º e 68 da CERJ.

Afirma que a norma impugnada enseja a utilização arbitrária e discricionária dos logradouros públicos, na medida em que permite a instalação de unidades de saúde de qualquer natureza nos espaços públicos, com preferência sobre quaisquer outras atividades ou serviços, além de determinar que o alvará de funcionamento será concedido em 24 horas, sem juízo discricionário.





Frisa que a expedição do alvará no exíguo prazo previsto na legislação impede o exercício do poder de polícia urbanístico municipal e afronta o princípio do planejamento urbano previsto nos artigos 229, 231, § 1º e 358, inciso VIII, todos da Constituição Estadual.

Ressalta, ainda, que a Lei 7511/2022 viola o planejamento orçamentário (artigo 211 da Constituição Estadual).

Consta pedido de medida cautelar para suspensão dos efeitos da norma na exordial, indicando a presença de *fumus boni iuris* em razão da necessidade de adotar providências administrativas para cumprimento da lei impugnada, o que implicaria a realização de despesas sem prévia dotação orçamentária, além da alteração da forma de condução da gestão administrativa e do poder de polícia administrativa.

Assinala a existência de processo judicial em curso (0216592-64.2022.8.19.0001) no qual se exige que o Município permita a ocupação e logradouros públicos em termos similares ao que determina a lei impugnada.

Em relação ao *periculum in mora*, aduz que além da previsão do prazo de 180 (cento e oitenta) dias para adaptação do Município ao disposto na Legislação, narra já estarem ocorrendo, sem qualquer critério, a ocupação de logradouros públicos com a montagem dos equipamentos em praças públicas, motivando a elaboração de autos de infração por parte do Município.

Pugna pela concessão da medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 7511/2022 e, no mérito, requer a procedência da representação para reconhecer, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade integral da Lei nº 7511 do Rio de Janeiro, seja pelos vícios formais ou materiais apontados.

À fls. 89 – ejud foi determinada a intimação do Representado para prestar informações, ante o pedido liminar formulado, com posterior





remessa à Procuradoria Geral do Estado e Procuradoria Geral de Justiça para manifestação acerca do pedido cautelar.

Informações prestadas pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro à fls. 95-113, destacando a existência de duas ações distribuídas anteriormente, quais sejam: Ação de Obrigação de Fazer nº 0216592-64.2022.8.19.0001, ajuizada pela Fundação de Saúde do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro; e a Ação Civil Pública nº 0151716-71.2020.8.19.0001, ajuizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro em face do Estado do Rio de Janeiro.

Salienta que ambas as ações tratam da complexa questão relativa à operação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – “SAMU 192”, com repercussões sobre temas patrimoniais do Estado e do Município (utilização de bens públicos municipais), prestação de serviços essenciais (saúde de urgência e emergência) e normas urbanísticas sobre a prestação de serviços ou instalação de estruturas em áreas públicas.

Em relação aos requisitos para a concessão da medida cautelar, afirma que a fundamentação apresentada na exordial não foi suficiente para demonstrá-los.

Aduz que o argumento do Município a respeito da existência de *periculum in mora* em razão da “ocupação dos logradouros públicos”, além de guardar relação com outro processo, diz respeito apenas ao art. 4º da legislação impugnada, não sendo apto a fundamentar a concessão da cautelar em relação aos demais dispositivos.

No que tange ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias para aplicação da lei, ressalta ser contraditório o pedido do Representante, vez que se trata de prazo longo, não havendo, ao menos quando do ajuizamento da presente ação, a alegada urgência. Além disso, ressalta que se o dispositivo que prevê o referido prazo for suspenso, poderá ocorrer a obrigatoriedade imediata de aplicação da lei.





Ressalta que em relação aos artigos 1º e 2º a petição inicial não menciona qualquer razão para que a sua incidência revele algum perigo de dano grave ou de difícil ou impossível reparação. Neste aspecto, explica que, segundo inúmeros relatos, “...é comum que ambulâncias do Corpo de Bombeiros, a serviço da SAMU 192, cheguem com pacientes graves e em casos de emergência/urgência a unidades de saúde municipais e, após a entrada do paciente no hospital, fique toda uma guarnição (com motorista, paramédicos e socorristas) e um veículo retidos, esperando às vezes por várias horas (e, portanto, sem poder atender a outros chamados de emergência) exclusivamente porque não é devolvida a maca em que o paciente estava quando entrou na unidade”.

Acrescenta não existir relação de causalidade entre a promulgação da Lei nº 7511/2022 e as instalações das bases do SAMU, que ocorreram em momento anterior ao ajuizamento da demanda.

Frisa que a exordial não narra fatos que caracterizem o *periculum in mora*, sendo provável o chamado perigo reverso na prestação do serviço público essencial (SAMU) por outro ente federativo no âmbito da complexa situação discutida em primeiro grau de jurisdição.

Em relação ao *fumus boni iuris*, aponta que o Tema nº 917 da Repercussão Geral do STF afasta o vício de iniciativa sustentado pelo Representante e, conseqüentemente, a alegada violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Confia, deste modo, no indeferimento do pedido cautelar de suspensão da Lei Municipal nº 7511/2022.

A Procuradoria Geral do Estado se manifestou à fls. 124-131, sustentando a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 7511/2022, na medida em que haveria interferência legislativa na organização da Administração Pública e na gestão de bens públicos, vez que a norma cria obrigações ao Poder Executivo e dispõe sobre a utilização dos bens públicos, em violação ao artigo 112, § 1º, inciso II, alínea “d” c/c art. 145, inciso VI e artigo 7º da CERJ.





Aduz que a Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Egrégio Órgão Especial afirmam ser inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que trata sobre atribuições da Administração e da gestão de bens públicos.

Registra, ainda, a ausência de participação popular no processo legislativo, de forma a ferir os artigos 231, § 4º, 234, inciso III, 236 e 359 da Constituição Estadual, haja vista a exigência de participação popular quando da elaboração de norma a respeito do uso e ocupação do solo urbano.

Entende a PGE, portanto, que a Lei Municipal nº 7511/2022 efetivamente padece de inconstitucionalidade, devendo ser julgada procedente a presente Representação.

Remetidos os autos à Procuradoria Geral de Justiça, foi apresentado o parecer de fls. 132-115, pelo parcial deferimento da cautelar em sede de cognição sumária para suspender a eficácia do artigo 4º da Lei nº 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex nunc*, ressaltando que as bases descentralizadas do SAMU já instaladas devem permanecer em funcionamento até o julgamento final da presente Representação.

A medida cautelar foi parcialmente deferida por maioria deste Egrégio Órgão Especial através do acórdão de fls. 182-203 para suspender a eficácia do artigo 4º da Lei nº 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex nunc*, ressaltando especificamente que as bases descentralizadas do SAMU já instaladas deverão permanecer em funcionamento até o julgamento final da presente Representação.

Votos vencidos adunados à fs. 204-206 e 207-209, o primeiro pelo indeferimento da medida cautelar, visto que *“Presume-se constitucional a norma desde a sua vigência e não se pode declarar a inconstitucionalidade porque a norma poderia ser interpretada de modo afrontoso à Constituição”*. O segundo, divergiu acerca da constitucionalidade dos





parágrafos 3º e 4º do artigo 4º da Lei impugnada, que estariam de acordo com o artigo 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

À fls. 280-295 a Câmara Municipal do Rio de Janeiro prestou informações quanto ao mérito da presente Representação, onde aponta que a Lei nº 7511/2022 dispõe sobre dois temas distintos, quais sejam, a questão da retenção das macas utilizadas pelos serviços móveis, como o SAMU, nas unidades municipais de saúde, e a questão relativa à instalação de bases fixas de apoio ao SAMU.

Sustenta inexistir violação à separação dos poderes ou à iniciativa privada, bem como que os argumentos relativos à suposta obrigatoriedade de participação popular no processo legislativo em relação às regras de uso de bens públicos e planejamento urbano são voltadas apenas contra o artigo 4º da norma em comento, suspenso cautelarmente.

Consigna a existência de ações correlatas (Ação de obrigação de Fazer nº 0216592-64.2022.8.19.0001, ajuizada pela Fundação de Saúde do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro e Ação Civil Pública nº 0151716-71.2020.8.19.00001, ajuizada pelo Ministério Público e Defensoria Pública em face do Estado do Rio de Janeiro), que tratam exclusivamente sobre o segundo tema contido no artigo 4º da lei impugnada e seus parágrafos, tendo a primeira sido extinta em razão da desistência da Fundação da autora.

Argui, por fim, que a legislação não viola os princípios da iniciativa privada, da separação dos poderes e do planejamento orçamentário, sendo o seu conteúdo constitucional.

Pugna pela improcedência total da Representação, declarando-se a constitucionalidade da Lei nº 7511/2022 ou, alternativamente, pela parcial procedência para que seja declarado inconstitucional tão somente o artigo 4º da norma impugnada.

Parecer final exarado pela Procuradoria de Justiça à fls. 301-320, no sentido da procedência parcial do pedido, declarando-se a





inconstitucionalidade apenas do artigo 4º, da Lei nº 7.511, de 08 de setembro de 2022, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex nunc*, determinando expressamente o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Administração regularize a situação das bases descentralizadas do SAMU já instaladas e, sendo a hipótese, remova para local próprio as ambulâncias do SAMU encontradas nas respectivas bases.

À fls. 324-325 a Procuradoria Geral do Estado reitera as informações anteriormente prestadas à fls. 124-131, pugnando pela procedência do pedido da Representação de Inconstitucionalidade, isto é, pela declaração integral de inconstitucionalidade da Lei nº 7.511, de 08 de setembro de 2022, do Município do Rio de Janeiro.

VOTO

Conforme relatado, trata-se de Representação por Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro tendo por objeto a Lei nº 7511/2022, que *“dispõe sobre a proibição da retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências”*.

Confira-se a redação da Lei impugnada:

“LEI Nº 7.511, DE 8 DE SETEMBRO DE 2022.

Dispõe sobre a proibição da retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

Autor: Vereador Alexandre Isquierdo.

Art. 1º Fica proibida a retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, e de outras unidades móveis de urgência, pelas unidades de saúde do Município do Rio de Janeiro.





Art. 2º As unidades de saúde ficam obrigadas a disponibilizar macas em suas dependências a fim de evitar que as ambulâncias fiquem retidas no aguardo da liberação de suas macas por longo período.

Art. 3º As unidades de saúde do Município terão o prazo de cento e oitenta dias para se adaptarem ao disposto nesta Lei.

Art. 4º Fica permitida a instalação de unidades de saúde de qualquer natureza nos espaços públicos, que possuirão preferência sobre quaisquer outras atividades ou serviços.

§ 1º O alvará de funcionamento será deferido de plano, sem juízo discricionário, vinte e quatro horas após requerimento.

§ 2º A instalação de unidade de saúde independe de comunicação prévia, devendo ser comunicada em até cinco dias após a instalação, desde que não envolva demolição de estruturas existentes.

§ 3º Havendo necessidade de demolição de estruturas existentes para instalação da unidade de saúde deverá ser seguido o constante na legislação aplicável referente à demolição.

§ 4º As unidades de saúde deverão obedecer às normas técnicas da legislação em vigor.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A análise da constitucionalidade da lei impugnada será feita em duas partes. Inicialmente serão avaliadas as disposições constantes dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 7511/2022 e, após, a análise de seu artigo 4º, cuja eficácia já foi suspensa cautelarmente pelo acórdão de fls. 182-203.

Com efeito, da leitura da norma verifica-se que a Lei nº 7511/2022 trata de matéria de grande relevância social, na medida em que versa sobre a prestação de serviços de saúde no âmbito do Município do Rio de Janeiro e dispõe especificamente acerca da proibição da retenção de macas das ambulâncias do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, bem como acerca da instalação de unidades de saúde de qualquer natureza nos espaços públicos, que possuirão preferência sobre quaisquer outras atividades ou serviços.

O serviço de atendimento móvel em referência possui como funções principais o ordenamento do fluxo assistencial e a disponibilização do atendimento precoce e transporte adequado, rápido,



eficiente e resolutivo às vítimas, após qualquer situação de urgência ou emergência na área de saúde.

Nesse aspecto, como bem consignou o Ministério Público em seu parecer final, em que pese na maioria dos municípios do país o SAMU (192) ser um serviço afeto à gestão municipal, no caso do Município do Rio de Janeiro a sua operacionalização está a cargo do Estado do Rio de Janeiro, situação que, embora não importe em ilegalidade, é específica da Capital do Estado.

Já no ano de 2020 foi proposta Ação Civil Pública pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e pela Defensoria Pública Geral do Estado do Rio de Janeiro em face da municipalidade (0151716-71.2020.8.19.0001), no intuito de compelir o gestor estadual a proceder ao planejamento das ações necessárias à correção dos rumos da gestão do serviço SAMU (192) no âmbito do Município do Rio de Janeiro, incluindo a definição dos locais em que se instalariam as unidades de saúde descentralizadas.

Outrossim, em razão das graves questões de natureza operacional constatadas na SAMU (192), a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Capital já havia ajuizado no ano de 2015 a Ação Civil Pública nº 0286000-89.2015.8.19.0001, no intuito de obter provimento jurisdicional capaz de regularizar o atendimento pré-hospitalar móvel de urgência no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro, para que este passasse a funcionar em conformidade com as normas de regência, de modo a concretizar de forma efetiva e satisfatória o referido serviço público de saúde.

As citadas demandas, que são conexas, tramitam no Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, encontram-se na fase instrutória e aguardam a realização de perícia judicial, conforme consulta processual realizada no dia 18/09/2024 por esta magistrada.

Os benefícios com a regular implantação do programa de atendimento móvel de emergência realizado pelo SAMU (192) são





inegáveis. No entanto, deve ser devidamente organizada e fiscalizada pelo Poder Público competente, de forma a garantir o efetivo acesso aos serviços de saúde, diminuindo os riscos de óbitos e sequelas em razão do atraso e/ou ineficiência dos atendimentos e garantindo atendimento contínuo e célere aos munícipes gravemente doentes ou acidentados.

Neste diapasão, no tocante à vedação da retenção nas unidades de saúde das macas utilizadas por ambulâncias de serviços móveis, quase sempre estaduais em razão da prestação de serviços através do SAMU, verifica-se que a legislação impugnada efetivamente visa uma melhor prestação do serviço de emergência de saúde, evitando-se que as ambulâncias do Corpo de Bombeiros a serviço da SAMU cheguem com pacientes graves nas unidades de saúde municipais e, após a entrada do paciente no hospital, fiquem esperando com toda uma guarnição (motorista, paramédicos, socorristas, veículos retidos), às vezes por várias horas e, conseqüentemente, impedidos de atender a outros chamados de emergência, simplesmente porque a maca em que o paciente estava quando entrou na unidade não é devolvida.

Ou seja, a determinação contida na Lei impugnada possui o condão de evitar a descontinuidade da prestação do serviço essencial emergencial de saúde, haja vista que a sua eficácia está intimamente ligada à capacidade de efetuar um atendimento rápido e eficaz para que, ao final, o usuário possa se recuperar plenamente, sendo certo, ainda, que foi previsto um prazo de 180 (cento e oitenta) dias, prazo este bastante razoável, para a ultimação de qualquer procedimento tendente à regularização do serviço ou aquisição de macas pela municipalidade.

Como bem mencionado pela Procuradoria de Justiça, “...evidente que as unidades de saúde municipal devem dispor de leitos suficientes para atendimento dos pacientes que necessitam de internação em hospital. Assim, na impossibilidade de disponibilização imediata da vaga em leito, o que já soa irregular, deverão as unidades hospitalares, ao menos, dispor de macas suficientes para o socorro imediato de pacientes em estado grave que chegam para pronto atendimento de emergência. Ademais, restou previsto prazo de seis meses para adequação dos serviços





municipais, período que se mostra suficiente para a ultimação de qualquer procedimento tendente à regularização do serviço ou aquisição de macas.”

Sob esses aspectos, verifico que os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro não padecem de inconstitucionalidade, senão vejamos.

É cediço que os artigos 112, parágrafo 1º, II, “d” e 145, VI, “a” da CERJ que incumbem a iniciativa das leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração Pública ao Chefe do Poder Executivo devem ter reprodução obrigatória em âmbito municipal por força do artigo 345 da Carta Estadual.

E as hipóteses de iniciativa privativa são taxativas, ou seja, não permitem interpretação ampliativa, na medida em que a regra geral é a iniciativa concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo. Assim, a iniciativa reservada, por ser exceção que implica na limitação ao poder de instauração do processo legislativo, necessariamente deve constar de expressa norma constitucional.

Pois bem, quando do julgamento do ARE nº 878911/RJ (Tema 917) pelo Supremo Tribunal Federal, foi assentado o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da CRFB/88, que trata da reserva de iniciativa de Lei do Chefe do Poder Executivo, não sendo permitida interpretação ampliativa do referido dispositivo constitucional.

Porém, o referido precedente dispõe 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).”*

Na presente hipótese, os artigos 1º, 2º e 3º da norma impugnada não tratam da estrutura e do planejamento dos serviços públicos prestados pelo Poder Executivo, nem tampouco estabelecem obrigações





que adentram em políticas de gestão pública, na medida em que a disponibilização de macas e equipamentos de pronto atendimento aos cidadãos que chegam em estado grave de saúde aos hospitais e demais centros de atendimento fazem parte do atendimento básico emergencial de qualquer unidade de saúde. Trata-se de obrigação ínsita à própria prestação regular do serviço público de saúde.

Transcrevo precedentes deste Egrégio Órgão Especial em casos similares:

“Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 3.715, de 20 de março de 2023, do Município de Barra do Piraí, que "Institui a semana municipal em apoio e defesa dos direitos das vítimas da COVID-19". Em juízo de cognição sumária, não se vislumbra a presença do alegado vício de iniciativa. Inclusão de data comemorativa no calendário oficial do Município, através de lei municipal de iniciativa parlamentar. Não se identifica na disciplina da legislação vergastada a efetiva criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos da Administração Pública, nem se constata matéria relativa a serviços públicos. Ausência de efetiva intromissão ou alteração no sistema organizacional da rede pública de saúde, segundo juízo inicial afeto ao exame cautelar. Promoção de eventos na cidade e atividades inerentes às atribuições e à função das respectivas secretarias municipais, visando a prevenção de doenças e educação sanitária. Ausência de violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar que estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo, aplicado por simetria aos estados e municípios. Julgamento do ARE 878911/RJ pelo Eg. Supremo Tribunal Federal, no qual restou fixada tese em sede de Repercussão Geral (Tema 917) reafirmando a jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos públicos. Não caracterizados os requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora. Indeferimento da medida cautelar.”





(0032712-38.2023.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). JOSÉ CARLOS VARANDA DOS SANTOS - Julgamento: 03/06/2024 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL - grifei)

“REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. LEI MUNICIPAL Nº 6.350, DE 4 DE MAIO DE 2018. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA. INICIATIVA PARLAMENTAR. 1) Nos termos do art. 22, XXIII, da Constituição da República, compete privativamente à União legislar sobre seguridade social, que, nos termos do art. 194, também da Carta Magna, compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. 2) A Lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS) dispõe, em seu art. 8º, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão fixar suas respectivas Políticas de Assistência Social, observados os princípios e diretrizes nela estabelecidos. Matéria que, no âmbito federal, foi tratada no Decreto Federal nº 7.053/2009, que instituiu a Política Nacional para a População em Situação de Rua e seu Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento. 3) Legislação impugnada que atendeu ao comando contido no art. 8º, da Lei nº 8.742/93, bem assim ao disposto no art. 3º, do Decreto Federal nº 7.053/2009. 4) Não incidência, ao caso concreto, dos arts. 112, § 1º, II, "d" (que dispõe serem de iniciativa privativa do Governador as leis que disponham sobre criação e extinção de órgãos da administração pública, observado o disposto o artigo 145, caput, VI, da mesma Carta), e 145, caput, VI (que estabelece, em sua alínea "a", que compete privativamente ao Governador do Estado dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos), ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 5) O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911 RG/RJ, submetido ao regime de repercussão geral (Tema 917), firmou a seguinte tese: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a

16





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)." 6) Legislação em berlinda que em nada interfere na estrutura ou na atribuição dos órgãos da Administração Pública, eis que, além de não gerar despesa para o Executivo, não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos, e não fixa a respectiva remuneração; não cria ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; não dispõe sobre servidores públicos civis ou militares, ou sobre os respectivos regimes jurídicos. 6.1) Ademais disso, a legislação sub censura não possui eficácia concreta, limitando-se a traçar diretrizes gerais e abstratas sobre a política por ela instituída, que deverão ser concretizadas, oportunamente, por meio de regulamentação a ser operada pelo próprio Poder Executivo. 7) Incidência do entendimento firmado pelo e. Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do seu Tema 917. Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, o que afasta o alegado vício de iniciativa. Precedentes do e. Supremo Tribunal Federal e deste c. Órgão Especial. 8) Afastado o vício de iniciativa, não há que se falar em violação ao princípio da separação dos poderes, contido no art. 7º, da Constituição Estadual. Precedente do e. Supremo Tribunal Federal. 9) A análise do texto normativo combatido demonstra que a Câmara Municipal se limitou a garantir à população em situação de rua os direitos sociais previstos no artigo 6º, da Constituição da República, não se tratando, pois, de criação de direitos, na medida em que estes emanam da própria Constituição, mas, sim, de lhes dar concretude. 9.1) Conforme entendimento do e. Supremo Tribunal Federal, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Precedente. 10) Improcedência da presente Representação." (0090342-57.2020.8.19.0000- DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). WERSON FRANCO PEREIRA RÊGO - Julgamento: 30/05/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

"DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 7.820/2023 DO MUNICÍPIO DO RIO

17





DE JANEIRO, QUE DISPÕE SOBRE OS INSTRUMENTOS DE VIGILÂNCIA E RASTREAMENTO PRECOCE DO DISTÚRBIO DENOMINADO SÍNDROME DO RESPIRADOR BUCAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. INDEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR. NORMA QUE DELINEIA PROGRAMA OU POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE, MAS NÃO PORMENORIZA ATRIBUIÇÕES, AÇÕES E OBJETIVOS, FICANDO SUA PLENA EFICÁCIA CONDICIONADA À EDIÇÃO DE RESOLUÇÃO CONJUNTA DAS SECRETARIAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO, CUJA EDIÇÃO NÃO FOI INFORMADA PELO REPRESENTANTE. AUSÊNCIA DE PERICULUM IN MORA. NORMA QUE VERSA SOBRE O DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À SAÚDE, QUE CABE AO MUNICÍPIO ASSEGURAR, E NÃO INCORRE NAS VEDAÇÕES QUE SE INFERE DA TESE FIRMADA PELO STF NO TEMA N.º 917 DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA, TAMBÉM, DE FUMUS BONI JURIS. ALEGADA VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA LEGIFERANTE DO CHEFE DO EXECUTIVO E DA SEPARAÇÃO DOS PODERES QUE NÃO SE CONFIRMA DE PLANO. PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI INQUINADA. DESPROVIMENTO DO RECURSO.” (0088092-46.2023.8.19.0000 – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Des. (a). CLÁUDIO DE MELLO TAVARES – julgamento: 05/08/2024 – OE – SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ÓRGÃO ESPECIAL - grifei)

Dessa forma, os artigos 1º, 2º e 3º da Lei nº 7511/2022 do Município do Rio de Janeiro, de iniciativa parlamentar, não desrespeitam o artigo 112, parágrafo primeiro, da CERJ, vez que em momento algum efetivamente criam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumentam a remuneração de servidores, nem tampouco criam, extinguem ou modificam órgãos administrativos ou conferem nova atribuição a órgão da administração pública, de modo a exigir iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Observa-se, no entanto, que o artigo 4º da lei impugnada, ao permitir a instalação de unidades de saúde em espaços públicos, trata do licenciamento de atividades e do uso de bens públicos, o que efetivamente configura invasão à competência reservada à Administração Pública para dispor sobre a matéria, além de afronta ao Princípio da Separação dos Poderes.





Com efeito, percebe-se uma colisão de interesses absolutamente legítimos, quais sejam, a eficiente e célere prestação de serviços de saúde referentes aos atendimentos realizados pelo SAMU, de competência estadual, e as regras gerais de usos de bens públicos municipais e licenciamento das atividades urbanas.

Assim, embora o artigo 4º da legislação tenha sido elaborado em uma louvável tentativa de solucionar a questão das bases descentralizadas do SAMU, a sua redação acabou por ter uma disciplina muito mais abrangente, alcançando a instalação de unidades de saúde de qualquer natureza nos espaços públicos, com preferência sobre quaisquer outras atividades ou serviços.

A competência para editar normas destinadas a *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* é conferida aos Municípios, na forma do artigo 30, inciso VIII da CRFB/88, bem como a tarefa de fixar diretrizes gerais com o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes”*, nos termos do artigo 182, *caput*, da Carta Maior.

Deste modo, não há dúvidas que o planejamento municipal para a ocupação e uso do solo, além da fiscalização das atividades urbanas, demandam estrutura, *expertise* e quadro de pessoal próprios do Poder Executivo Municipal.

Conforme dispõe o artigo 235 da CERJ, *“Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovadas pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município, independentemente da origem da solicitação.”*

Portanto, o local a ser escolhido para a instalação de unidades de saúde não pode ser imposto ao Poder Público Municipal, com afetação de determinado imóvel do Município sem prévio procedimento administrativo de licenciamento, ainda que tal determinação venha através de lei editada pelo Poder Legislativo local.





Ou seja, ao tentar equacionar o problema das bases de apoio às ambulâncias do SAMU no âmbito do Município do Rio de Janeiro, a Lei Municipal nº 7511/2002 acabou por outorgar uma prerrogativa geral de instalação em locais públicos municipais, sem prévia licença, de quaisquer tipos de unidades de saúde, públicas ou privadas, independentemente do seu porte ou da natureza dos serviços prestados, o que não se afigura viável.

Isto porque, ao prever a possibilidade de imediata instalação de quaisquer unidades de saúde em solo municipal, independentemente de comunicação prévia, com o deferimento da expedição de alvará de funcionamento de plano, sem juízo discricionário e vinte e quatro horas após o requerimento, a lei impugnada interfere na esfera de gestão dos bens públicos pelo administrador local.

Assim a autorização ampla e irrestrita concedida pelo legislador municipal efetivamente pode trazer reflexos no ordenamento urbano da cidade, ocasionando também a invasão de competência reservada à Administração Pública, leia-se, ao Poder Executivo, para dispor e regular a matéria, em ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (Artigo 7º da CERJ).

Vejamos neste sentido precedente do Excelso Supremo Tribunal Federal, em matéria relacionada a gestão de serviços públicos, cuja ementa segue colacionada:

“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.768/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DETERMINA A RETIRADA DAS CANCELAS DE TODAS AS PRAÇAS DE PEDÁGIO ADAPTADAS AO SISTEMA DE PEDÁGIO AUTOMÁTICO, EM TODAS AS RODOVIAS DO ESTADO. GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO

20





DESPROVIDO. (ARE 1245566 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 03-03-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-058 DIVULG 13-03-2020 PUBLIC 16-03-2020)”

Na mesma toada, transcrevo recente acórdão deste Egrégio Órgão Especial:

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.341/2022, DO MUNICÍPIO DE ITATIAIA, QUE RECONHECEU AS PESSOAS COM FIBROMIALGIA COMO DEFICIENTES FÍSICOS, NO ÂMBITO DO MESMO MUNICÍPIO. É CEDIÇO QUE A INICIATIVA DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PORTANTO, DEVE SER ANALISADO SE A LEI IMPUGNADA SE IMISCUIU EM MATÉRIA ADMINISTRATIVA, E, POR CONSEQUÊNCIA, INVADIU A SEARA LEGISLATIVA RESERVADA À INICIATIVA EXCLUSIVA DO PREFEITO. NA HIPÓTESE, O ARTIGO 1º E O ARTIGO 2º, DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA, OBJETIVAM PROMOVER O EXERCÍCIO DOS DIREITOS, EM CONDIÇÕES DE IGUALDADE, PELAS PESSOAS COM FIBROMIALGIA, SENDO ESTE, INCLUSIVE, O OBJETIVO PRINCIPAL DO ESTATUTO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA, LEI Nº 13.146/15, NÃO SE VERIFICANDO, PORTANTO, A OCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE NOS REFERIDOS DISPOSITIVOS LEGAIS. LEGITIMIDADE DO PODER LEGISLATIVO PARA EDITAR LEIS QUE ASSEGUREM A APLICABILIDADE PLENA DE GARANTIAS JÁ ESTABELECIDAS EM LEI FEDERAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DESTE COLENDO ÓRGÃO ESPECIAL DE NOSSO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. POR OUTRO LADO, O DISPOSTO NO ARTIGO 3º DA NORMA IMPUGNADA, AO CRIAR UMA COMISSÃO INTERDISCIPLINAR, COMPOSTA POR DIFERENTES PROFISSIONAIS DE SAÚDE, PARA ACOMPANHAMENTO DAS PESSOAS PORTADORAS DE FIBROMIALGIA, INTERFERIU NO ATUAR DA ADMINISTRAÇÃO, POIS A GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, É ATIVIDADE TÍPICAMENTE ADMINISTRATIVA, DE ATRIBUIÇÃO DO PODER EXECUTIVO. PODER LEGISLATIVO QUE, AO DISPOR SOBRE TAL MATÉRIA, INCORREU EM VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 7º, AO ARTIGO 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA D, E AO ARTIGO 145, INCISO VI, ALÍNEA "A", TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. O EXCELSO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL TEM

21





ORIENTAÇÃO, NO SENTIDO DE QUE A INICIATIVA DE LEIS QUE INTERFERAM NA GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, É DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DESTE EGRÉGIO ÓRGÃO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE ACOLHE PARCIALMENTE, PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ARTIGO 3º, DA LEI Nº 1.341/2022, DO MUNICÍPIO DE ITATIAIA. (0070887-04.2023.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). AUGUSTO ALVES MOREIRA JUNIOR - Julgamento: 10/06/2024 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL – grifei)

Deve ser observada, outrossim, a ressalva feita pelo Ministério Público em seu parecer final no que tange às bases descentralizadas do SAMU - eis que se trata de equipamento de pequeno porte de apoio ao estacionamento das ambulâncias - abaixo transcrita:

“...verifica-se que o serviço é componente integrante da denominada Política Nacional de Atenção às Urgências, instituída a partir de trabalho conjunto do Ministério da Saúde em parceria com o Conselho Nacional de Saúde, e ainda, com os estados e municípios.

A fim de concretizar a universalidade e a integralidade do cuidado à saúde, garantindo a infraestrutura suficiente que permita um tempo-resposta célere aos atendimentos de urgência à população, com qualidade e racionalidade, fixou-se que o componente SAMU 192 deve ser regionalizado, regulado e organizado por meio de bases geográficas descentralizadas, levando-se em consideração, para tanto, o Plano de Ação Regional da Rede de Atenção às Urgências, definidos pelos gestores das áreas de saúde atendidas pelo SAMU, bem como as diretrizes e parâmetros técnicos delimitados pela Portaria de Consolidação nº 3 de 2017.

Assim, segundo os critérios definidos pelo Ministério da Saúde, as Bases Descentralizadas poderão existir sempre que se fizer necessária infraestrutura que garanta tempo-resposta de





qualidade e racionalidade na utilização dos recursos do componente SAMU 192 regional ou sediado em Município de grande extensão territorial e/ou baixa densidade demográfica, conforme definido no Plano de Ação Regional, com a configuração mínima necessária para abrigo, alimentação, conforto das equipes e estacionamento da(s) ambulância(s). Ademais, tais instalações deverão seguir a estrutura física padronizada pelo Ministério da Saúde, incluída a padronização visual.

Certo que os efeitos decorrentes da execução irregular do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência são incomensuráveis, eis que a ausência ou atraso na prestação do atendimento por profissional de saúde é fato-gerador para o êxito ou não da ação de salvamento, ainda mais em se tratando de urgência e emergência. Ademais, verifica-se que o local das bases descentralizadas foi objeto de estudo técnico a fim de serem implementadas com objetivo de cobrir toda a malha viária do Município do Rio de Janeiro, de modo a diminuir o tempo de espera de atendimento do usuário.

Outrossim, nota-se que mesmo antes da distribuição desta Representação, a Fundação de Saúde do Estado do Rio de Janeiro já havia instalado bases descentralizadas do SAMU em locais públicos, as quais servem como postos avançados para acomodação de ambulâncias e respectivas equipes, o que é confirmado na própria exordial.

Com efeito, a Fundação de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, ajuizou ação pelo rito comum em face do Município do Rio de Janeiro (processo nº 0216592-64.2022.8.19.0001), por meio da qual requer que o Município do Rio de Janeiro seja impedido de realizar eventual retirada abrupta dos equipamentos e bens a serem instalados em locais previamente planejados pelos gestores públicos estaduais.



Naquela demanda, a Fundação informou que, segundo estudos técnicos, foram escolhidos 45 locais para a instalação das bases, sendo que apenas 6 (seis) deles estão situados em logradouros públicos comuns, cuja estratégia foi planejada a fim de garantir a eficiência e permitir o rápido e adequado acesso ao serviço móvel de urgência, quais sejam:

- 1 – Praça Seca, na praça lado sentido Campinho;*
- 2 – Cantinho do Recreio em frente a rua Gilka Machado;*
- 3 – Avenida Ayrton Senna, Barra da Tijuca, canteiro central,
em frente ao CER Barra;*
- 4 - Praça da Cidade de Deus, em frente a UPA;*
- 5 – Praça em Vargem Grande, na Estrada dos Bandeirantes,
n. 24266;*
- 6 – Estrada Intendente Magalhães, em frente a UPA.*

A r. decisão liminar foi indeferida pelo Juízo da 15ª Vara de Fazenda Pública, sendo concedido em parte efeito suspensivo pelo eminente Relator, Exmo. Dr. GUARACI DE CAMPOS VIANNA, no agravo de instrumento que tramitou perante a colenda 13ª Câmara Cível, nos seguintes termos:

“Na hipótese, tendo a prudência como conselheira, melhor é interromper as ações de ambas as partes até decisão deste recurso.

Pelo que se percebe dos autos, há um contrato de gestão entre o agravante e o Estado do Rio de Janeiro que tem como objeto, entre outros serviços, a instalação de 25 bases do SAMU-192, das quais pelo menos duas já foram instaladas, quais sejam:

- Praça de São Cristóvão;

- Maré, em frente à UPA





Existe também uma Ação Civil Pública nº 0151716-71.2020.8.19.0001, que tramita perante à 1ª Vara da Fazenda Pública da Capital, ajuizada pelo Ministério Público e Defensoria pleiteando que o Estado do Rio de Janeiro elaborasse o Plano de Contingência destinado à solução emergencial envolvendo o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência - SAMU-192 e, dentre outras providências, o plano de ação que visasse a execução das providências destinadas a implementação do modelo de gestão escolhido.

Com efeito, embora a Fundação agravante tenha celebrado contratos de gestão com o Estado do Rio de Janeiro, em que lhe é transferida a execução de serviços e de Unidades de Saúde que são de titularidade do Ente Público, como é o caso do SAMU-192, o Município que é titular do bem público que se pretende usar não é parte da avença e, no exercício do seu poder de polícia, entende como inadequados alguns dos locais escolhidos pela Fundação para instalação das bases.

Assim, concedo o efeito suspensivo excepcional (artigo 995, parágrafo único do CPC) a fim de que ambas as partes tenham suas ações interrompidas e determino que as bases já instaladas devem permanecer em funcionamento, enquanto as não instaladas aguardem ulterior deliberação desta instância.”

Em seguida, em razão do advento da legislação municipal ora impugnada, a Fundação Saúde postulou pela desistência do recurso e da ação supramencionada. Assim, o agravo de instrumento foi julgado prejudicado, sendo que a desistência da ação principal ainda não foi homologada pelo juízo competente.

Como já salientado, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência, na maioria dos estados e cidades, é operacionalizado





diretamente pelo Poder Público Municipal. Neste ponto, ainda que o serviço esteja sendo prestado pelo Estado do Rio de Janeiro, evidente que o Chefe do Executivo local tem o dever de atuar de forma cooperativa, dentro das obrigações e diretrizes do SUS.

Assim, diante da necessidade de regularização dos serviços prestados pelo SAMU em observância às diretrizes do SUS, cabível que a legislação municipal determinasse, de forma excepcional, uma louvável celeridade na solução dos procedimentos de instalação das bases descentralizadas. Tal regramento se daria em razão do interesse público preponderante no atendimento emergencial de cidadãos que venham a ser acometidos de mal súbito ou acidente grave, com risco de morte.

Não se pode olvidar que, embora o serviço do SAMU seja prestado diretamente pelo ente estadual na cidade do Rio de Janeiro, o dever de socorro é inerente às obrigações na área de saúde pública atribuídas a todos os poderes.

Ocorre que a legislação municipal em questão não pode dispensar o respeito às normas legais, dada a natureza técnica que deve presidir as regras e regulamentos de uso e ocupação do solo urbano e a fiscalização das atividades urbanas.

Assim, as unidades de saúde deverão obedecer às normas técnicas da legislação em vigor, em caso de demolição de estrutura preexistente, deverá ser seguido o devido procedimento administrativo já estabelecido na lei local, de forma que o parágrafo primeiro do artigo 4º se torna desnecessário, eis que relacionado diretamente ao caput do citado dispositivo legal, eivado de inconstitucionalidade.

Outrossim, o licenciamento do local independe de um juízo





discricionário de conveniência de local. Ou seja, uma vez atendidos os requisitos objetivos previstos na legislação municipal para a instalação dos postos descentralizados de atendimentos, a licença não pode ser negada por critérios subjetivos do administrador público, considerando o interesse público preponderante.

Ocorre que, ainda que se conceda uma interpretação conforme a constituição aos parágrafos do citado art. 4º, ainda assim a disposição acerca da livre instalação de unidades de saúde no âmbito do território municipal, prescindindo de prévio estudo de local, licença ou ato regulatório por parte da edilidade, temas ínsitos ao zoneamento urbano e à fiscalização de atividades no âmbito municipal, incide em vulneração à regra da iniciativa privativa do Chefe do Executivo em matéria atinente à gestão da cidade.

Se, por um lado, a desburocratização do exercício desta atividade de interesse público e social busca dar concretude ao princípio da eficiência no âmbito do sistema de saúde pública, por outro, os princípios da proibição ao retrocesso e da segurança jurídica impõem uma adequada vigilância e fiscalização do local em que as atividades serão desenvolvidas no âmbito do território municipal pelos órgãos públicos competentes.

Mister apenas frisar que, ainda que reconhecida a inconstitucionalidade do vergastado artigo 4º, isto não impedirá que sejam eventualmente propostas medidas judiciais para obtenção de licenciamento de local, caso o Município se oponha discricionária e imotivadamente à instalação das bases do SAMU nas regiões escolhidas através de estudos técnicos, sem que a decisão administrativa tenha amparo na legislação em vigor e nos critérios de zoneamento urbano objetivamente fixados.





Logo, por todos os fundamentos acima expostos, no que tange ao artigo 4º da lei impugnada, que vulnera a diretriz normativa de sua compatibilidade com as normas urbanísticas de uso do solo urbano e de gestão de bens públicos, deve ser reconhecida a sua inconstitucionalidade, com efeitos ex nunc, determinando expressamente o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Administração regularize a situação das bases descentralizadas do SAMU já instaladas e, sendo a hipótese ,remova para local próprio as ambulâncias do SAMU encontradas nas respectivas bases.” (grifei)

Feitas tais considerações, e evidenciada a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Municipal nº 7511/2022 e a inconstitucionalidade de seu artigo 4º, a presente Representação deve ser julgada parcialmente procedente a fim de declarar tão somente a inconstitucionalidade do artigo 4º da legislação impugnada, com a modulação de seus efeitos.

Por todo o exposto, VOTO no sentido **de JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE** a presente Representação de Inconstitucionalidade, **declarando-se a inconstitucionalidade apenas do artigo 4º da Lei nº 7511, de 08 de setembro de 2022**, do Município do Rio de Janeiro, **com efeitos ex nunc**, determinando o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que a Administração Pública providencie a regularização das bases descentralizadas do SAMU já instaladas e, sendo a hipótese, remova para local próprio as ambulâncias do SAMU encontradas nas respectivas bases.

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2024.

JACQUELINE LIMA MONTENEGRO
Desembargadora Relatora

