



Número: **0810708-58.2021.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Roosevelt Queiroz**

Última distribuição : **04/11/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Relator: **ROOSEVELT QUEIROZ COSTA**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

| Partes                                               |                     |                         | Procurador/Terceiro vinculado |
|------------------------------------------------------|---------------------|-------------------------|-------------------------------|
| MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)                |                     |                         |                               |
| CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)          |                     |                         |                               |
| MPRO (MINISTÉRIO PÚBLICO DE RONDÔNIA) (CUSTOS LEGIS) |                     |                         |                               |
| Documentos                                           |                     |                         |                               |
| Id.                                                  | Data                | Documento               | Tipo                          |
| 15053139                                             | 11/03/2022<br>16:13 | <a href="#">ACÓRDÃO</a> | ACÓRDÃO                       |

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz

---

Processo: 0810708-58.2021.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: SANSÃO SALDANHA

Data distribuição: 04/11/2021 11:12:22

Data julgamento: 08/02/2022

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO e outros

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

---

**RELATÓRIO**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, *Hildon de Lima Chaves*, em face da Lei ordinária municipal n.º 2.824, de 24 de junho de 2021.

A normativa impugnada “*Dispõe sobre o acompanhamento de pacientes recuperados da Covid-19 pelo Poder Público e dá outras providências*”.

O autor da ação apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, já que haveria afronta ao art. 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, artigos 39, § 1º, II, “d”, e 65, VIII, da Constituição do Estado de Rondônia, e artigos 61, § 1º, II, “b”, e 84, VI, “a”, da Constituição Federal.

Aduziu que haveria afronta a competência privativa do prefeito para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo, afirmando que houve, na lei, trato de matéria afeta à Secretaria Municipal de Saúde (SEMUSA).

Nesses termos, pleiteou medida cautelar para suspender os efeitos da Lei indigitada até o julgamento final do pedido da ação (ID 13846278/PJe).

É o relatório.



VOTO

VOTO DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

A lei impugnada assim é disposta:

LEI Nº 2.824 DE 24 DE JUNHO DE 2021.

“Dispõe sobre o acompanhamento de pacientes recuperados da Covid-19 pelo Poder Público, e dá outras providências.”

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 2º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte L E I:

Art. 1º. Esta Lei tem por objetivo o acompanhamento de pacientes recuperados, que tenham desenvolvidos quadros graves ou não da Covid-19, com suas possíveis sequelas, bem como a realização de estudos nos pós alta hospitalar.

Art. 2º. Fica o Poder Executivo autorizado a implantar em todas as Unidades Básicas de Saúde (UBS) alas específicas para atendimento, acompanhamento e realização de exames para pacientes recuperados de Covid-19.

§1º - As Unidades Básicas de Saúde (UBS) deverão compor as alas com uma equipe multidisciplinar, principalmente com profissionais das áreas de cardiologia, pneumologia e fisioterapia, sem prejuízo de encaminhamento imediato caso haja sequelas em outras áreas da medicina.



§2º - Caso sejam constatadas sequelas em outras áreas da medicina, o Poder Executivo poderá integrar nestas alas profissionais habilitados/especializados para atendimento e acompanhamento dos pacientes.

§3º - O Poder Executivo poderá estabelecer parcerias, convênios, ajustes ou outros instrumentos jurídicos válidos que possam contribuir para o acompanhamento e estudos relacionados às sequelas causadas pela COVID-19 e o tratamento adequado a ser aplicado.

Art. 3º. O acompanhamento consiste em constante monitoramento dos recuperados da COVID-19 após a alta hospitalar nas especialidades de cardiologia e pneumologia, sem prejuízo de outras especialidades que venham manifestar sequelas.

Art. 4º. O Executivo deverá manter cadastro, pela Secretaria Municipal de Saúde, dos recuperados com objetivo de contribuir com Institutos de Pesquisas e Estatísticas em mais informações referentes à pandemia.

Art. 5º. Os pacientes recuperados de quadros de moderado a grave de Covid-19 deverão ser automaticamente encaminhados para uma Unidade Básica de Saúde para iniciar o devido acompanhamento, após sua alta médica.

Art. 6º. As despesas com a execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Art. 7º. O Executivo regulamentará esta Lei em 30 (trinta) dias após sua publicação.

Art. 8º. Esta Lei entre em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 24 de junho de 2021.

Vereador Edwilson Negreiros

Presidente

Antes de tudo e como sabido, tratando-se de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe a este julgador, neste momento, apenas a averiguação dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e o efetivo perigo de dano em razão da



impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

Segundo previsão do § 1º do art. 11 da Lei n.º 9.868/1999, “A medida cautelar, dotada de eficácia contra todos, será concedida com efeito *ex nunc*, salvo se o Tribunal entender que deva conceder-lhe eficácia retroativa”.

Logo, verifica-se que, em regra, a medida cautelar em sede de controle concentrado de inconstitucionalidade produz efeitos a partir de sua concessão, isso é, *ex nunc*, somente havendo efeitos retroativos na hipótese em que o Tribunal, expressamente, der efeitos *ex tunc*, conforme leciona o Professor e Ministro Alexandre de Moraes:

(...) a eficácia da liminar nas ações diretas de inconstitucionalidade, que suspende a vigência da lei ou do ato normativo arguido como inconstitucional, opera com efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere. (Direito Constitucional. Editora Atlas. 24 ed., p. 748).

Nesse sentido:

(...) A EFICÁCIA *EX TUNC* DA MEDIDA CAUTELAR NÃO SE PRESUME, POIS DEPENDE DE EXPRESSA DETERMINAÇÃO CONSTANTE DA DECISÃO QUE A DEFERE, EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO.

A medida cautelar, em sede de fiscalização normativa abstrata, reveste-se, ordinariamente, de eficácia “*ex nunc*”, “operando, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere” (RTJ 124/80). Excepcionalmente, no entanto, e para que não se frustrem os seus objetivos, a medida cautelar poderá projetar-se com eficácia “*ex tunc*”, com conseqüente repercussão sobre situações pretéritas (RTJ 138/86), retroagindo os seus efeitos ao próprio momento em que editado o ato normativo por ela alcançado. Para que se outorgue eficácia “*ex tunc*” ao provimento cautelar, em sede de fiscalização concentrada de constitucionalidade, impõe-se que o Supremo Tribunal Federal expressamente assim o determine, na decisão que conceder essa medida extraordinária (RTJ 164/506-509, 508, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Situação excepcional que se verifica no caso ora em exame, apta a justificar a outorga de provimento cautelar com eficácia “*ex tunc*”.

(STF. Pleno. ADI 2667-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 19/6/2002, DJE de 12/3/2004).

Avançando nessas pontuações iniciais, não deve ser esquecido que no atual sistema jurídico-constitucional vigora o princípio da presunção da constitucionalidade das leis.

Pelo princípio da presunção da constitucionalidade das leis todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.



Sobre o tema, esclarecedora a lição da doutrina:

(...) a presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente (...). Em sua dimensão prática, o princípio se traduz em duas regras de observância necessária pelo intérprete e aplicador do direito:

(a) não sendo evidente a inconstitucionalidade, havendo dúvida ou a possibilidade de razoavelmente se considerar a norma como válida, deve o órgão competente abster-se da declaração de inconstitucionalidade;

(b) havendo alguma interpretação possível que permita afirmar-se a compatibilidade da norma com a Constituição, em meio a outras que carreavam para ela um juízo de invalidade, deve o intérprete optar pela interpretação legitimadora, mantendo o preceito em vigor. (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 164-5).

Tal princípio também decorre da ideia de que, antes de entrar em vigor, a norma é submetida, por outros Poderes da República, a um juízo prévio de conformidade com a Constituição, seja no âmbito do Poder Legislativo, por meio do exame das Comissões de Constituição e Justiça, seja no âmbito do Poder Executivo, em que há possibilidade de veto jurídico (veto motivado por razões de inconstitucionalidade).

Nesse quadro, a toda evidência, a suspensão da eficácia de norma em vigor, sobretudo em sede de medida cautelar, deve ser medida excepcional e extrema, e, logo, somente aplicável para os casos em que evidente a incompatibilidade da norma hostilizada com a Carta Política.

Assim e como já colocado alhures, para o acolhimento do pedido cautelar é imprescindível o preenchimento dos pressupostos da probabilidade do direito e do *periculum in mora*.

Por outro lado, não observados estes requisitos, que devem se mostrar concomitantemente, o correto é o indeferimento do pedido cautelar.

Com todo esse introito, volto ao caso.

Neste momento analiso tão somente o pedido cautelar de suspensão de efeitos da Lei ordinária municipal n.º 2.824, de 24 de junho de 2021.



O Requerente, em síntese e como já explanado no relatório, busca a declaração de inconstitucionalidade da normativa em virtude de vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal).

E, da análise das razões, em juízo perfunctório, observo que realmente restou preenchido o requisito da plausibilidade e relevância da fundamentação, sobretudo porque, ao que tudo evidencia, compete ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de lei para a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “d”, da Constituição do Estado de Rondônia, que transcrevo:

Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

**IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal; (Redação dada pela Emenda À Lei Orgânica N.º 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993).**

Art. 39 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

**d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo. (grifei)**

Ademais, o próprio egrégio Supremo Tribunal Federal já teria firmado essa posição (cf. ADI 821, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 2/9/2015).

Da leitura minuciosa da lei, observa-se que, indiscutivelmente, traz-se novas atribuições à secretaria de saúde, ora afirmando que o Executivo estaria “*autorizado*” a implantar ala de



atendimento especializado a pacientes recuperados da Covid-19 e ora afirmando que “*deverá*” compor estes espaços com determinados profissionais.

Se a lei *impõe* ou apenas *autoriza* essa política pública dentro da secretária municipal, essa análise deverá se dar em sítio de mérito.

Nesses termos, preenchido o requisito da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*).

Somado a isso, tenho como presumido o perigo da demora (*periculum in mora*), porquanto as consequências da lei são imediatas, comportando na alteração da estrutura da secretaria municipal, o que deve ser levado com cautela, pois poderá comportar aumento de despesa sem estimativa do impacto orçamentário, o que poderia gerar gastos não previstos aos cofres públicos para a manutenção dessa nova política pública.

Em face do exposto, presentes os requisitos necessários à concessão de medida cautelar e atentando-se para os documentos apresentados no feito, em cognição sumária, **defiro-a** para o fim de determinar a suspensão da Lei ordinária municipal n.º 2.824, de 24 de junho de 2021, com efeito *ex tunc* (eficácia retroativa), até o julgamento final do pedido.

Com observância dos artigos 75, II, do CPC, 6º da Lei n.º 9.868/1999, 88, § 4º, da Constituição do Estado de Rondônia e 345 do RITJ-RO, determino:

a) intime-se a Câmara Legislativa de Porto Velho para prestar informações sobre a norma questionada, no prazo de até 30 (trinta) dias contados a partir do recebimento do expediente;

b) em seguida, cite-se o Procurador-Geral do Município para, no prazo de 15 (quinze) dias e no que couber, defender a constitucionalidade do texto impugnado;

c) finalmente, decorrido todos os prazos e a tudo certificando, encaminhe-se o feito à douta Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação.

d) após, tornem-me conclusos.

Cumpra-se. Diligências legais.





Serve esta decisão como mandado/ofício para os fins que se fizerem necessários. Acaso possível, deverá ser priorizada a intimação por meios eletrônicos (*e-mail*, fax, *etc.*).

É como voto.

## EMENTA

*Ação declaratória de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei ordinária municipal n.º 2.824/2021. Acompanhamento de pacientes recuperados de Covid-19. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Plausibilidade do direito e perigo da demora. Requisitos presentes. Suspensão do ato normativo até julgamento meritório. Deferimento.*

Pelo princípio da presunção da constitucionalidade das leis todo ato normativo – oriundo, em geral, do Poder Legislativo – presume-se constitucional até prova em contrário. Uma vez promulgada e sancionada uma lei, passa ela a desfrutar de presunção relativa (ou *iuris tantum*) de constitucionalidade.

Tratando-se de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de inconstitucionalidade, cabe ao julgador apenas a averiguação dos requisitos ensejadores das tutelas antecipatórias, quais sejam, a plausibilidade do direito invocado, traduzido na fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*), e o efetivo perigo de dano em razão da impossibilidade de aguardo do julgamento meritório, consistente no perigo da demora (*periculum in mora*).

*In casu*, estão presentes tais requisitos, impondo-se a suspensão, em caráter *erga omnes* e com efeito *ex tunc*, da Lei ordinária municipal n.º 2.824, de 24 de junho de 2021, do Município de Porto Velho, pois vislumbrado, em juízo de cognição superficial, possível vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), uma vez que aparente o remanejamento da estrutura e criação de novas atribuições à Secretaria Municipal de Saúde para implantar cuidados a pacientes com sequelas de Covid-19, por meio de lei de iniciativa parlamentar.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, PEDIDO CAUTELAR DEFERIDO NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES SANSÃO SALDANHA, KIYOCHI MORI, MIGUEL MONICO, DANIEL LAGOS, JOSÉ ANTONIO ROBLES E ÁLVARO KALIX FERRO.



Porto Velho, 07 de Fevereiro de 2022

Gabinete Des. Roosevelt Queiroz / Desembargador(a) **SANSÃO SALDANHA**

**RELATOR PARA O ACÓRDÃO**

