



Número: **0804083-03.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Jorge Leal**

Última distribuição : **01/04/2024**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26095797	07/12/2024 21:48	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal

Processo: 0804083-03.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Data distribuição: 01/04/2024 13:40:11

Data julgamento: 02/12/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.000/2022, que dispõe sobre a autorização da presença de uma técnica de enfermagem ou um familiar da paciente em todo procedimento de exame ginecológico realizado por médico (a) em clínicas, hospitais e consultórios no Município de Porto Velho - RO.

Alega que há invasão da competência da Administração Pública local, porquanto interfere diretamente em atos de gestão do Município, impondo obrigações diretas à Secretaria Municipal de Saúde.

Pugna pela declaração de inconstitucionalidade formal da norma por vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*.



A Câmara Municipal de Porto Velho manifestou-se, defendendo a improcedência da ação, sob a alegação de que a norma não está dentre as matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

O Procurador-Geral do Estado de Rondônia defendeu a procedência do pedido inicial, argumentando que o ato normativo impugnado é formalmente inconstitucional. A inconstitucionalidade se daria, primeiramente, pela violação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Além disso, o ato inova nas atribuições da Secretaria Municipal de Saúde (art. 2º), o que configura violação ao Princípio da Separação de Poderes, previsto no artigo 7º da Constituição do Estado de Rondônia.

A Procuradoria de Justiça manifestou-se pela existência do vício formal alegado e, conseqüentemente, pela procedência da ADI.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Conforme relatado, a Lei Municipal n. 3.000/2022, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a autorização da presença de uma técnica de enfermagem ou um familiar da paciente em todo procedimento de exame ginecológico realizado por médico (a) em clínicas, hospitais e consultórios no Município de Porto Velho - RO.

Transcrevo-a em sua integralidade:



[...]“Fica autorizado a presença de uma técnica de enfermagem ou um familiar do paciente em todo procedimento de exame ginecológico realizado por médico(a) em clínicas, hospitais e consultórios no Município de Porto Velho - RO, e dá outras providências”.

Art. 1º Fica autorizado que todo procedimento de exame ginecológico realizado por médico(a) em clínicas, hospitais e consultórios no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia, deverão ser realizados na presença de uma técnica de enfermagem ou de familiar.

Art. 2º Cabe ao Poder Executivo através da Secretaria Municipal de Saúde a adoção das medidas cabíveis para a observação e obediência a esta Lei.

Art. 3º O prazo para adequação das Clínicas, Consultórios e Hospitais a esta Lei, se dará no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”[...]

A controvérsia cinge-se à alegação de que a lei objurgada, de iniciativa parlamentar, teria incorrido em vício de iniciativa ao invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, especificamente no que concerne à Secretaria Municipal de Saúde, culminando, assim, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Isso porque a norma estabelece uma série de obrigações para o setor de saúde, público e privado, ao determinar a presença de um terceiro (técnica de enfermagem ou familiar) nos exames ginecológicos realizados por médicos em clínicas, hospitais e consultórios.

Para a devida compreensão da matéria, impende destacar que a Constituição do Estado de Rondônia, em harmonia com a Constituição Federal, estabelece a divisão de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo. A iniciativa de leis que versem sobre a organização e funcionamento da administração pública, englobando a criação, estruturação e atribuição de órgãos e serviços públicos, é reservada ao Chefe do



Poder Executivo. Essa delimitação visa garantir não só a **harmonia entre os poderes**, mas também a **independência** necessária para o bom funcionamento de cada um, evitando interferências que possam comprometer o exercício de suas funções.

No caso em exame, a Lei Municipal n. 3.000/2022, ao tornar obrigatória a presença de técnica de enfermagem ou familiar em exames ginecológicos, impõe ao Poder Executivo a adoção de medidas para sua efetivação. Isso interfere na gestão administrativa e organização da Secretaria Municipal de Saúde, pois pode gerar a necessidade de reestruturação física das unidades, contratação de pessoal e aumento de despesas, impactando o orçamento público e a **organização dos serviços de saúde**.

Para ilustrar, a lei pode gerar a necessidade de reestruturação física das unidades de saúde, com a criação de espaços mais amplos e reservados para garantir a privacidade da paciente durante o exame na presença de terceiro. Ademais, a contratação de pessoal para suprir a demanda por técnicas de enfermagem, implicando em aumento de despesas e impacto no orçamento público, também pode ser uma consequência da lei.

É evidente, portanto, que a norma em debate ultrapassa os limites da competência do Poder Legislativo, imiscuindo-se em matéria inerente à organização e funcionamento da administração pública, a qual é reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos artigos 7º, 39, §1º, II, "d", e 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 7º: São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro."

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma



prevista nesta Constituição. (NR dada pela EC nº 43, de 14/06/2006 – D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

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

[...] II - disponham sobre: d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Ainda:

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[.] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

Ademais, conforme o art. 30, I, da Constituição Federal, compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, apresentando competência suplementar; isto é, compete-lhes completar a legislação federal, adaptando-a às peculiaridades locais.

No exercício da competência suplementar, o município não pode inovar no ordenamento jurídico, devendo respeitar os preceitos traçados pela União Federal.

Nesse sentido, o direito à presença de um acompanhante durante procedimentos médicos é um tema que não se insere na cláusula de "interesse local" (art. 30, I, da Constituição da República), sendo um assunto de interesse geral ou nacional.

Nesse sentido:

Ação direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Garantia à gestante a optar a via de parto, vaginal ou cesariano, a partir da trigésima nona semana de gestação e o direito a analgesia quando na escolha pelo parto vaginal. Medida cautelar. Ad referendum. Confirmada. Julgamento imediato do mérito. Norma que refoge ao interesse local. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal evidenciada. É inconstitucional lei ordinária aprovada e promulgada pelo Poder Legislativo, que trata de matéria que interfere na gestão administrativa da saúde no âmbito municipal e refoge ao interesse local, notadamente quando contraria a política pública nacional de saúde, que estabelece o parto normal como regra, os protocolos



clínicos e diretrizes terapêuticas, a Rede Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases), o princípio da prevenção de risco à saúde e as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS).

(TJ-RO - ADI: 08007542220208220000 RO Relator: JUIZ JOÃO ADALBERTO CASTRO ALVES, Data de Julgamento: 25/05/2020)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Serviço Público de Transporte Urbano. Gratuidade do transporte de pessoas em tratamento de saúde (câncer). Ausência de Iniciativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade Formal por Via Reflexa. Inovação contrato regulado pelo Direito Civil. Inconstitucionalidade Material. Ocorrência. Princípio Da Simetria. Ação procedente. 1. Reconhece-se a inconstitucionalidade formal por via reflexa de Lei Municipal que regulamenta gratuidade do serviço de transporte público coletivo à determinadas pessoas em tratamento de saúde (câncer), cuja iniciativa tenha sido do próprio Legislativo, porquanto, por obediência à própria Constituição Republicana - princípio da simetria constitucional - a iniciativa para deflagrar o processo legislativo de normas sobre esta matéria é do Chefe do Executivo. 2. Legislação que viola o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão das linhas de transporte público municipal padece de inconstitucionalidade material. 3. A concessão de serviços público se dá por meio de contrato firmado entre o Poder concedente e o permissionário do serviço público, contrato este baseado nas normas gerais de Direito Civil, a qual compete à União legislar, não cabendo ao Legislativo Municipal inovar em suas cláusulas, sob pena de caracterizar vício material de inconstitucionalidade. 4. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma vindicada. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0809952-15.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de julgamento: 13/06/2023

(TJ-RO - ADI: 08099521520228220000, Relator: Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Data de Julgamento: 13/06/2023)

No caso, a Lei Federal n. 8.080/90, que dispõe sobre as ações e serviços de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), já regulamenta a questão. Recentemente, a Lei n. 14.737/2023 alterou a Lei n. 8.080/90 para assegurar às mulheres o direito à presença de acompanhante durante consultas, exames e procedimentos médicos realizados em unidades de saúde públicas e privadas:



DO SUBSISTEMA DE ACOMPANHAMENTO A MULHER NOS SERVICOS DE SAÚDE'

Art. 19-J. Em consultas, exames e procedimentos realizados em unidades de saúde públicas ou privadas, toda mulher tem o direito de fazer-se acompanhar por pessoa maior de idade, durante todo o período do atendimento, independentemente de notificação prévia.

§ 1º O acompanhante de que trata o **caput** deste artigo será de livre indicação da paciente ou, nos casos em que ela esteja impossibilitada de manifestar sua vontade, de seu representante legal, e estará obrigado a preservar o sigilo das informações de saúde de que tiver conhecimento em razão do acompanhamento.

§ 2º No caso de atendimento que envolva qualquer tipo de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, caso a paciente não indique acompanhante, a unidade de saúde responsável pelo atendimento indicará pessoa para acompanhá-la, preferencialmente profissional de saúde do sexo feminino, sem custo adicional para a paciente, que poderá recusar o nome indicado e solicitar a indicação de outro, independentemente de justificativa, registrando-se o nome escolhido no documento gerado durante o atendimento.

§ 2º-A Em caso de atendimento com sedação, a eventual renúncia da paciente ao direito previsto neste artigo deverá ser feita por escrito, após o esclarecimento dos seus direitos, com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, assinada por ela e arquivada em seu prontuário.

§ 3º As unidades de saúde de todo o País ficam obrigadas a manter, em local visível de suas dependências, aviso que informe sobre o direito estabelecido neste artigo.

§ 4º No caso de atendimento realizado em centro cirúrgico ou unidade de terapia intensiva com restrições relacionadas a segurança ou a saúde dos pacientes, devidamente justificadas pelo corpo clínico, somente será admitido acompanhante que seja profissional de saúde.

§ 5º Em casos de urgência e emergência, os profissionais de saúde ficam autorizados a agir na proteção e defesa da saúde e da vida da paciente, ainda que na ausência do acompanhante requerido.' (NR)

Como se vê, a Lei Federal assegura o direito ao acompanhamento da mulher em consultas, exames e procedimentos de saúde, mas não o torna obrigatório em todos os casos. A obrigatoriedade restringe-se aos atendimentos que envolvam sedação ou rebaixamento do nível de consciência.



Ou seja, já é direito da mulher ser atendida com acompanhante, mas a norma prevê que só será obrigatório nos casos de atendimento que envolva qualquer tipo de sedação ou rebaixamento do nível de consciência.

Portanto, embora seja possível o acompanhamento, a norma não obriga que os hospitais públicos e privados só atendam a paciente com acompanhante nos exames ginecológicos.

Nesse ponto, a Lei Municipal nº 3.000/2022 extrapola os limites da legislação federal ao impor a presença de acompanhante em todos os exames ginecológicos, independentemente de sedação ou rebaixamento de consciência. A norma municipal, ao ir além da norma federal, cria uma obrigação que não encontra respaldo na legislação nacional, configurando, assim, uma invasão na competência legislativa da União para dispor sobre o direito à saúde.

Além disso, a Lei Municipal nº 3.000/2022 ignora as particularidades e a complexidade do tema, ao desconsiderar a autonomia da mulher e a relação médico-paciente. É possível que, em alguns casos, a presença de um acompanhante possa ser constrangedora ou inibidora para a paciente, dificultando a realização do exame e o estabelecimento de uma relação de confiança com o(a) médico(a).

Portanto, a Lei Municipal n. 3.000/2022, ao tornar obrigatória a presença de acompanhante em todos os exames ginecológicos, incorre em inconstitucionalidade por invadir a competência legislativa da União, ao desconsiderar a legislação federal e ignorar a autonomia da mulher e a relação médico-paciente.



Some-se a isso o fato de que a lei em apreço impõe obrigações a clínicas, hospitais e consultórios privados, interferindo na relação contratual entre particulares e estabelecimentos de saúde. Tal ingerência configura **usurpação da competência da União para legislar sobre Direito Civil**, nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

A título ilustrativo, poder-se-ia questionar se a lei municipal poderia obrigar os estabelecimentos privados a arcarem com os custos da presença da técnica de enfermagem, ou se essa despesa deveria ser repassada ao paciente, impactando diretamente o custo dos serviços de saúde.

O Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, tem declarado a inconstitucionalidade de leis estaduais que invadem a competência da União para legislar sobre Direito Civil e interferem nas relações contratuais entre particulares, protegendo a liberdade contratual e a autonomia privada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI N. 9.438, DE 21.10.2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1.** Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. **2.** A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde - Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o disposto no seu estatuto social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes. **3. É formalmente inconstitucional a Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da**



Republica). Precedentes. 4. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro.

(STF - ADI: 7172 RJ, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 18/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 26-10-2022 PUBLIC 27-10-2022)

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei no 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. Vício formal. 4. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19.12.2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.” (ADI 1.646, Relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 7.12.2006)

Importante registrar nesse ponto que as normas que versem sobre a repartição de competências entre os entes federados é norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais, de forma que é válido o exercício do controle concentrado de constitucionalidade feito pelo Tribunal de Justiça sobre a lei municipal. Nesse sentido:

STF - Agravo regimental em recurso extraordinário. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 7.385 do Município do Rio de Janeiro/RJ. Fundamentos inaptos a reformar a decisão ora agravada. Controle de constitucionalidade realizado pelo Tribunal de Justiça de lei municipal em face da Constituição Federal. Possibilidade. Norma de reprodução obrigatória. Desnecessidade de reprodução expressa e literal. Competência privativa legislativa da União. Direito civil e direito do trabalho (art. 22, incisos I e XVI, da CF/88). Acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental não provido. 1. Podem os tribunais de justiça, ao realizar controle de constitucionalidade abstrato de legislações municipais e estaduais em face da constituição estadual, utilizar como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que sejam consideradas como de reprodução obrigatória, mesmo que não estejam presentes de forma expressa e literal no corpo da constituição do estado-membro. 2. Caso no qual o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro utilizou como parâmetro o art. 22 da CF/88,



o qual versa sobre a repartição de competências entre os entes federados, sendo, portanto, norma de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais, por ser norma de validade nacional, não existindo discricionariedade em sua incorporação pelos estados-membros. Precedentes. 3. Acórdão recorrido em harmonia com a jurisprudência da Suprema Corte, por ter considerado que a legislação municipal em questão versava sobre temas afetos à competência privativa legislativa da União, notadamente direito civil e direito do trabalho (art. 22, incisos I e XVI, da CF/88). Precedentes. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

(STF - RE: 1476646 RJ, Relator: Min. DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 05/06/2024, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJes/n DIVULG 11-06-2024 PUBLIC 12-06-2024).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 4.737, de 22/04/2020, em face de norma da Constituição Federal. Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça. Possibilidade. Inconstitucionalidade formal por invasão à competência privativa da União para legislar sobre contratos (direito civil). Procedência. Violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para regular atribuições das secretarias e órgãos da administração pública estadual. Não ocorrência. Em se tratando de norma de repetição obrigatória ou, ainda, que de mera reprodução da Constituição Federal, mas insculpidas na Constituição do Estado, compete ao Tribunal de Justiça julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual. Verificado que a lei estadual ao dispor sobre a suspensão das cobranças (dos descontos em folha para o pagamento) de empréstimos consignados dos servidores; determinar que sejam cobradas “ao final do contrato”; e dispensar “a incidência de juros ou multas”, usurpou competência legislativa própria da União posto que consignação em folha de pagamento é, ao mesmo tempo, garantia e meio de adimplemento de contratos de empréstimo, financiamento, cartão de crédito etc, cujas relações contratuais fazem parte do Direito Civil, deve ser declarada sua inconstitucionalidade. Não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição às secretarias e órgãos do Poder Executivo, máxime porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui. Precedente deste Tribunal. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.

(TJ-RO - ADI: 08029168720208220000 RO. Relator: Des. Renato Mimessi, Data de Julgamento: 31/08/2020)



Por fim, a lei ofende também o princípio da separação dos poderes ao determinar prazo de 90 dias para sua implementação.

Nesse ponto, valho-me da manifestação do Procurador de Justiça:

[...]

Além disso, percebe-se que a norma em estudo ofende o princípio da separação dos poderes, na medida em que o Legislativo, entre linhas, determinou ao Poder Executivo prazo de 90 (noventa) dias para adotar as medidas cabíveis para o cumprimento da lei. Tal prazo foi concedido diretamente às Clínicas, aos Consultórios e aos Hospitais para se adequarem à norma em comento, mas quem fiscalizará a adequação dos estabelecimentos de saúde, será a Secretaria Municipal de Saúde (artigo 3º). Logo, esse prazo também alcança o Executivo que deverá implementar a força de trabalho para fazer cumprir a lei.

Importante reforçar que o Poder Executivo goza de autonomia e independência em relação ao Poder Legislativo.

Desse modo, qualquer lei que imponha prazo definido para a execução de atos da administração caracteriza interferência indevida do Legislativo em atividade inerente ao Executivo, e configura claramente intervenção nos atos de gestão da Administração Pública.

No caso dos autos, nota-se que a iniciativa parlamentar colocou o Poder Executivo em posição de subordinação a outro Poder, ou seja, ultrapassou os limites dispostos na Constituição a respeito da matéria. Tal afronta, torna o ato normativo inconstitucional.

Portanto, se trata, efetivamente, de norma que padece do vício de inconstitucionalidade formal, por violar o processo legislativo determinado na Constituição. [...]

Ao fixar um prazo para que o Poder Executivo implemente a lei, invade a competência administrativa do Executivo, que possui autonomia para definir as prioridades e o cronograma de suas ações. A imposição de prazos pelo Legislativo restringe a liberdade de atuação do Executivo e compromete a sua capacidade de gestão.

Nesse sentido:



Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei municipal n. 2.657/2019. Criação da central de intérpretes para surdos-cegos no âmbito do município de Porto Velho. Vício de iniciativa. Regulamentação, organização e funcionamento da administração. Competência privativa do prefeito. Reserva de administração. Ingerência do Poder Legislativo. Ofensa à separação dos poderes. Inconstitucionalidade formal. 1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que determine ao Poder Executivo a criação de Central de Intérpretes para surdos-cegos, estabelecendo prazo para regulamentação, bem como discipline sobre o funcionamento e quadro técnico do órgão, por se tratar de matéria relacionada à organização e ao funcionamento da Administração do Poder Executivo. 2. Declarada a inconstitucionalidade da lei com efeitos ex tunc.

(TJ-RO - ADI: 08049835920198220000 RO. Relator: DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL, Data de Julgamento: 05/02/2021)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n. 2.753/19, de Porto Velho/RO, que dispõe sobre o atendimento preferencial aos doadores de sangue em estabelecimentos comerciais, de prestação de serviços e similares, no âmbito do Município de Porto Velho. Iniciativa do Legislativo Municipal. Alegada inconstitucionalidade formal. Alegação de vício de iniciativa. Competência privativa da União. Art. 24, XII, da CF/88. Competência concorrente. Art. 30, I, da CF/88 e 7º, X, da LO/PVH. O município é responsável por legislar assuntos de interesse local. Não exclusividade. A Lei Municipal n. 2.753/19 não cria obrigações ao Executivo. Interferência nas atividades de gestão das secretarias. Inocorrência. Lei que cria despesas ao Poder Executivo. Possibilidade. Precedente do STF. Estipulação de prazo para regulamentação. Impossibilidade. O ato regulamentar cabe, exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo, bem como o prazo para realizá-lo. Ato discricionário. Juízo de conveniência e oportunidade. Impossibilidade de imposição de prazo pelo Legislativo. Alegada inconstitucionalidade material. Suposta violação ao princípio da livre iniciativa. Não ocorrência. Matéria de interesse público primário. Dignidade da vida humana. Função social da empresa. Interesse geral. Precedentes do STF. Ação parcialmente procedente. 1 - Legislar sobre defesa e proteção da saúde (art. 24, XII, da CF) é atribuição concorrente entre União, Estados e Distrito Federal. Em casos de interesse local, o município pode legislar (art. 30, I, da CF e 7º, X, da LO/PVH). 2 - As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente. 3 - A Lei Municipal n. 2.753/19, de Porto Velho/RO, não cria ou altera a estrutura do Poder Público, muito menos adentra a atividade de gestão das secretarias, razão pela qual pode ser de iniciativa do



Legislativo. 4 - De acordo com a Tese 917 do Supremo Tribunal Federal: “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)”5 - O Legislativo, ao impor prazo para que o Executivo regule lei, invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para escolher discricionariamente (conveniência e oportunidade) o momento adequado para sua regulamentação.6 - Leis que impõem regras a empresas, visando o interesse público primário, não violam o princípio da livre iniciativa, pois as empresas devem ter função social e preocupação com o interesse geral. Precedentes do STF.7 - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0800862-80.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator (a) do Acórdão: Des. Álvaro Kalix Ferro, Data de julgamento: 17/02/2023

Em face do exposto, acolhendo o parecer da Procuradoria-Geral de Justiça,

VOTO pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 3.000/2022, por vício de iniciativa e usurpação de competência legislativa da União, com efeitos *ex tunc*.

É como voto.

DESEMBARGADOR GLODNER PAULETTO

Com o relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Com o relator.

DESEMBARGADOR ALDEMIR DE OLIVEIRA

Ausente.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Acompanho o relator.



DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Acompanho pela procedência da ação, pela declaração de inconstitucionalidade da norma, registrando que, além do aspecto formal, há também o aspecto material. Pensou-se aqui apenas na atitude da clínica ou do hospital, sem considerar as garantias e os direitos do paciente, pois, neste caso, a normatividade é impositiva: “Deverão ser realizados na presença de um técnico de enfermagem.” podemos indagar se o paciente está querendo uma pessoa estranha naquele momento de realizar esse exame.

Sabemos que já existe norma que permite a paciente exigir a presença de um familiar ou de alguém que ele indique em diversos tipos de procedimento médicos, hospitalares e de clínicas.

Voto, portanto, com o relator.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Senhor Presidente, já adianto aos eminentes pares que acompanho o relator, porém por uma fundamentação diversa.

O eminente relator menciona que esse técnico de enfermagem teria que ser servidor público, mas a lei não estabelece isso. Nada impede que eu seja acompanhado de uma técnica de enfermagem ou de um familiar em uma consulta médica.

Minha fundamentação, entretanto, baseia-se no que estabelece a lei mencionada pelo eminente relator, que é uma lei federal já existente e que prevê essa situação. Assim, é com fundamento na existência dessa lei federal, acompanho o relator, e não pelo entendimento de que o auxiliar deva ser um funcionário público, pois essa exigência não identifiquei na lei.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Ausente.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Faço referência básica justamente dizendo que essa lei trata tanto do público quanto do privado, aqui nós teríamos que discernir a inconstitucionalidade formal com relação à questão do público, se houvesse seria para o público, não para o privado.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO



Acredito que o desembargador Sansão Saldanha já votou pela constitucionalidade, acompanhando o relator.

Vejo apenas um trecho da lei que no final das contas acaba sendo inconstitucional devido à amplitude que a ela foi dada.

Também acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Eu também, Senhor Presidente, fiz referência ao julgamento anterior, Desembargador José Jorge, justamente por entender que, neste caso, adentrar no campo do direito privado das clínicas particulares e hospitais excederia, até porque tem lei federal, como vossa excelência mencionou, estaria aí, além de extrapolando essa característica, impondo uma obrigação. Fico aqui imaginando se não houvesse uma lei, o médico poderia chamar o auxiliar?

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Ausente.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Ausente.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho o relator.

JUIZ JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Acompanho o relator.



DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERROL

Ausente.

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERFERÊNCIA NA GESTÃO ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INTERESSE LOCAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.000/2022, que dispõe sobre a obrigatoriedade de presença de técnica de enfermagem ou familiar do paciente em procedimentos ginecológicos realizados por médicos no âmbito municipal.

2. Prefeito alega vício formal de iniciativa, argumentando que a norma interfere na gestão da Secretaria Municipal de Saúde, usurpando competência privativa do Chefe do Poder Executivo e violando o princípio da separação de poderes, conforme a Constituição Estadual de Rondônia.



3. A Câmara Municipal defende a validade da lei, sustentando que ela não viola a competência reservada ao Executivo e que não há invasão da iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

4. Procurador-Geral do Estado e Procuradoria de Justiça manifestaram-se pela procedência da ação, apontando vício formal de iniciativa e usurpação da competência da União, com afronta ao princípio da separação de poderes e ao interesse local.

II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO

5. A questão em discussão consiste em saber se a Lei Municipal nº 3.000/2022 padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, ao impor obrigações que interferem na gestão administrativa da saúde pública, reservada ao Chefe do Poder Executivo, e ao invadir competência legislativa da União em matéria de Direito Civil e de proteção à saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR

6. A Constituição do Estado de Rondônia reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração pública, visando à preservação da harmonia e independência entre os poderes (art. 7º, 39, §1º, II, "d", e 65, VII).

7. A Lei Municipal nº 3.000/2022, ao impor ao Executivo local obrigações administrativas, tais como a fiscalização e adequação da presença de acompanhantes em exames ginecológicos, extrapola a competência



legislativa do Município. A norma incide em vício formal, pois invade atribuições administrativas que são prerrogativas exclusivas do Chefe do Executivo municipal.

8. O artigo 30, I, da Constituição Federal dispõe que compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. No entanto, a regulamentação de acompanhantes em exames médicos não se configura como interesse local exclusivo, sendo uma matéria já disciplinada pela Lei Federal nº 8.080/90, modificada pela Lei nº 14.737/2023, que assegura o direito de acompanhamento, sem, contudo, torná-lo obrigatório para todos os exames ginecológicos.

9. Ao impor a obrigatoriedade da presença de acompanhante, a norma municipal cria obrigação excessiva, desconsiderando a autonomia da paciente e interferindo na relação médico-paciente. Trata-se de inovação no ordenamento jurídico, inadequada à competência suplementar do Município, que ultrapassa os limites da legislação federal.

10. Além disso, ao determinar um prazo para implementação da norma, a Lei Municipal nº 3.000/2022 interfere na gestão administrativa do Executivo, configurando afronta ao princípio da separação dos poderes.

11. Em consonância com precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Rondônia, é inconstitucional norma que interfere em contratos privados, impõe obrigações a particulares em matéria de saúde e violenta a competência exclusiva da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, da CF).

IV. DISPOSITIVO E TESE



12. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, declarando a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal nº 3.000/2022, por vício de iniciativa e invasão da competência da União para legislar sobre saúde e Direito Civil, com efeitos ex tunc.

13. *Tese de julgamento*: "É inconstitucional a lei municipal que, de iniciativa parlamentar, interfere na gestão administrativa da saúde, impondo ao Executivo local obrigações e prazos específicos para implementação, além de dispor sobre temas de competência privativa da União, como o Direito Civil e a regulamentação de acompanhamentos em procedimentos médicos."

Dispositivos relevantes citados

- Constituição Federal, art. 22, I; art. 30, I.
- Constituição do Estado de Rondônia, art. 7º; art. 39, §1º, II, "d"; art. 65, VII.
- Lei Federal nº 8.080/90, alterada pela Lei nº 14.737/2023.

Jurisprudência relevante citada

- TJ-RO - ADI: 08007542220208220000 (Rel. Juiz João Adalberto Castro Alves, Julg. 25/05/2020).
- TJ-RO - ADI: 08099521520228220000 (Rel. Des. Francisco Borges Ferreira Neto, Julg. 13/06/2023).
- STF - ADI: 7172 RJ (Rel. Min. Cármen Lúcia, Julg. 18/10/2022).
- TJ-RO - ADI: 08049835920198220000 (Rel. Des. Alexandre Miguel, Julg. 05/02/2021).



ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 02 de Dezembro de 2024

Relator Des. JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

RELATOR



VkIIIRnBjZUF0RGkwZ0VZQ29vOGRVUUVBQzRLUU1Vdklnck9lWEh0ZGdHYWZZVzAwU1Z6Q3liT05jbmpjKzNHdFNRQ3RnbzN5bkFRPQ==

Assinado eletronicamente por: JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL - 07/12/2024 21:48:53

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24120721485305000000025909145>

Número do documento: 24120721485305000000025909145