



Número: **0810805-87.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro**

Última distribuição : **29/09/2023**

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? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	

Documentos

Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
26070 273	20/01/2025 13:46	<u>Acórdão</u>	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro

Processo: 0810805-87.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ÁLVARO KALIX FERRO

Data distribuição: 29/09/2023 12:25:57

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 constitucionalidade ajuizada pelo **Prefeito de Porto Velho**, Hildon de Lima Chaves, em face da Lei Ordinária Municipal n. 3.061 de 19/06/2023, de iniciativa parlamentar, que “*dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais, clínicas ou consultórios fornecerem extrato de todos os procedimentos realizados por pacientes, no Município de Porto Velho*”.

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, argumentando que a matéria legislada inclui-se dentre aquelas previstas na alínea “a” do inciso VI do art. 84 da Constituição Federal e alínea “d” do inciso II do § 1º do art. 39 e inciso VII do art. 65, ambos da Constituição Estadual, implicando atos de gestão municipal, que são de sua iniciativa reservada.

Postulou a concessão de medida liminar para suspender a norma, e, no mérito, pede a procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Municipal n. 3.061/23, com efeitos *ex tunc*.

A liminar pleiteada foi indeferida no id n. 23954012.



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 1

A Câmara Municipal de Porto Velho, por intermédio de seu Presidente, consignou suas informações ao id n. 24131397, defendendo a constitucionalidade do diploma legislativo e a improcedência desta ação direta, sustentando que a norma traz efetividade aos arts. 150, 151, VI, e parágrafo único, e 152, da Constituição do Estado e se inclui na competência legislativa prevista nos arts. 24, incisos V e VIII, 30, incisos I e II da Constituição Federal, e ainda, não viola o entendimento firmado no Tema n. 917 de Repercussão Geral.

A Procuradoria-Geral de Justiça apresentou parecer opinando pela improcedência do pedido, salientando que a norma não cria diretamente cargos, órgãos ou encargos para a administração pública, tampouco regulamenta diretamente a prestação de serviços pelo Poder Público ou gera qualquer despesa direta. Aduz, ainda, que o objetivo da norma é proteger o consumidor e aprimorar os serviços privados prestados na área da saúde, cuja competência é concorrente (id n. 24590292).

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho, impugnando a Lei Ordinária Municipal n. 3.061, de 19 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que obriga hospitais, clínicas e consultórios a fornecerem extrato de todos os procedimentos realizados aos pacientes no município.

Preliminarmente, ressalta-se a legitimidade do Prefeito para propor a presente ação, conforme dispõe o art. 88, inciso IV, da Constituição Estadual, e a competência do Tribunal Pleno para o seu julgamento, nos termos do art. 89 da Constituição Estadual e art. 109, inciso I, alínea "k", do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

Confira-se o teor da norma impugnada:



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 2

“Art. 1º Nos **atendimentos particulares e nos custeados por plano de saúde**, os hospitais, clínicas, consultórios, laboratórios e farmácias ficam obrigados a fornecer, ao final do atendimento, extrato de todos os procedimentos realizados e materiais utilizados no atendimento ao paciente.

§ 1º - No extrato deverá constar todos os procedimentos realizados e materiais utilizados no atendimento ao paciente, com discriminação de custos por item.

§ 2º - O extrato não terá validade fiscal e nem servirá para fins de dedução no imposto de renda.

§ 3º - O fornecimento do extrato não dispensa a emissão de nota fiscal quando devida, na forma da Lei.

§ 4º - O extrato poderá ser enviado por meios digitais ou entregue fisicamente.

Art. 2º. Serão aplicadas as seguintes sanções em caso de descumprimento desta Lei, de maneira progressiva:

I – advertência;

II – multa de 10 (dez) UPF;

III – multa de 20 (vinte) UPF, em caso de reincidência.

Art. 3º O Poder Executivo poderá regulamentar a presente Lei no tocante à sua efetiva aplicação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor 60 (sessenta) dias após a sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 19 de julho de 2023”.

A impugnação à constitucionalidade da norma baseia-se nos arts. 39, §1º, inciso II, alínea "d", e art. 65, inciso IV, da Constituição Estadual de Rondônia, que atribuem ao Chefe do Executivo a competência para legislar sobre matérias relativas à criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração.

Contudo, a pretensão não merece acolhimento.

Inicialmente, a análise da constitucionalidade da lei impugnada deve partir da compreensão de que "*a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se*



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://ajesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 3

presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Nome, DJ 27/04/2011).

Na hipótese, a norma impugnada **não impõe obrigações diretas aos hospitais, clínicas, laboratórios e outros integrantes da rede pública de saúde**, não interferindo, assim, na função administrativa ou na gestão das políticas públicas de saúde pelo Executivo Municipal.

Além disso, não trata da alocação de recursos humanos, bens ou valores, tampouco aborda questões referentes ao regime jurídico dos servidores públicos ou à competência dos órgãos do Poder Executivo.

No que concerne à atuação do Executivo, **limita-se a prever a necessidade de fiscalização**, cuja regulamentação caberá a esse Poder (art. 3º da lei), e autoriza a aplicação de multas em caso de descumprimento.

Na realidade, a norma apenas incorpora ações passíveis de execução pela administração pública municipal dentro do regular exercício de suas atribuições legais.

Seu objetivo primordial é atender ao interesse público, garantindo a proteção do consumidor e a saúde da população, sem interferir diretamente na organização administrativa ou na competência exclusiva do Executivo para gerir os recursos públicos.

Portanto, ao estabelecer obrigações para a rede de atendimento particular, a norma impugnada não viola os princípios da separação de poderes ou da reserva de administração, ainda que possa gerar eventuais despesas municipais com a fiscalização.

Esse entendimento foi consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema n. 917 de Repercussão Geral, que transcrevo:

“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)”.

Da mesma forma, é pertinente ressaltar que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento pacífico no sentido de que “*não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição*” (STF - ADI: 5243 DF, Relator: Min. Teori Zavascki, Data de Julgamento: 24/02/2015).



Nessa toada, a edição de normas que atuam para densificar e concretizar direitos fundamentais já previstos constitucionalmente, como no caso em análise, não atingem o espaço reservado ao Chefe do Poder Executivo.

Isso porque a edição dessas leis encontra-se no âmbito de atuação legítima do legislador municipal, uma vez que a Constituição Federal permite a suplementação das legislações federal e estadual pelos municípios em matérias de interesse local, abrangendo a proteção ao consumidor e à saúde, na forma dos arts. 24, incisos V, VIII e XII, e 30, incisos I e II.

Além disso, a Constituição Federal também confere ao município competência comum para “*cuidar da saúde*”, a ser exercida em cooperação com a União e os Estados, de acordo com o seu art. 23, inciso II, dada a estrutura hierarquizada e descentralizada do Sistema Único de Saúde.

Logo, é plenamente legítimo que o legislador municipal adote medidas para garantir maior transparência nos serviços de saúde e assegurar a proteção ao consumidor, em atenção aos anseios da população local.

A esse respeito, destaco que o Supremo Tribunal Federal reconhece de forma pacífica a competência dos municípios para legislar supletivamente em matérias de proteção à saúde e ao consumidor, de acordo com o entendimento firmado no RE 1210727, referente ao Tema 1056 de Repercussão Geral, ora transcrito:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 6.212/2017 DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA/SP. PROIBIÇÃO DE SOLTURA DE FOGOS DE ARTIFÍCIO E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS QUE PRODUZEM ESTAMPIDO.

PROTEÇÃO DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA MAIS PROTETIVA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS PARA A COMPETÊNCIA SUPLETIVA DOS MUNICÍPIOS. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. OBSERVÂNCIA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E DESPROVIDO.

1. O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que esse regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados, assim como detém competência legislativa suplementar quanto ao tema afeto à proteção à saúde (art. 24, VI e XII, da CRFB/88). 2. É constitucionalmente válida a opção legislativa municipal de proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso, ao promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, nos limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente estatal. Precedente: ADPF 567, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 1º/3/2021, DJe de 29/3/2021. 3. Tese de repercussão geral: “É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que proíbe a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos produtores de



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 5

estampidos". 4. Recurso extraordinário conhecido e desprovido. (STF - RE: 1210727 SP, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 09/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 16-05-2023 PUBLIC 17-05-2023) (destaquei)

Aliás, esse mesmo entendimento foi aplicado em mais de uma ocasião pela Corte Suprema, reconhecendo-se a validade de normas municipais que complementam a proteção do consumidor e da saúde, como se vê:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto. 2. **Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.** 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, DJe de 1º/2/2019) (destaquei)

DIREITO CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 16.897/2018 DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE LOCAL (ART. 30, I, DA CF). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PROIBIÇÃO RAZOÁVEL DE MANUSEIO, UTILIZAÇÃO, QUEIMA E SOLTURA DE FOGOS DE ESTAMPIDOS, ARTIFÍCIOS E ARTEFATOS PIROTÉCNICOS SOMENTE QUANDO PRODUZIREM EFEITOS SONOROS RUIDOSOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE. IMPACTOS GRAVES E NEGATIVOS ÀS PESSOAS COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA. DANOS IRREVERÍSVEIS ÀS DIVERSAS ESPÉCIES ANIMAIS. IMPROCEDÊNCIA. 1. O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades competentes do Estado Federal é o da predominância do interesse, competindo à União atuar em matérias e questões de interesse geral; aos Estados, em matérias e questões de interesse regional; aos Municípios, assuntos de interesse local e, ao Distrito Federal, tanto temas de interesse regional quanto local. 2. **As competências municipais, dentro dessa ideia de predominância de interesse, foram enumeradas no art. 30 da Constituição Federal, o qual expressamente atribuiu aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I) e para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).** A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL já assentou que a disciplina do meio ambiente está abrangida no conceito de



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWfNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 6

interesse local e que a proteção do meio ambiente e da saúde integram a competência legislativa suplementar dos Municípios. Precedentes. 3. A jurisprudência desta CORTE admite, em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse. A Lei Municipal 16.897/2018, ao proibir o uso de fogos de artifício de efeito sonoro ruidoso no Município de São Paulo, promoveu um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal. 4. Comprovação técnico-científica dos impactos graves e negativos que fogos de estampido e de artifício com efeito sonoro ruidoso causam às pessoas com transtorno do espectro autista, em razão de hipersensibilidade auditiva. **Objetivo de tutelar o bem-estar e a saúde da população de autistas residentes no Município de São Paulo.** 5. Estudos demonstram a ocorrência de danos irreversíveis às diversas espécies animais. Existência de sólida base técnico-científica para a restrição ao uso desses produtos como medida de proteção ao meio ambiente. Princípio da prevenção. 6. Arguição de Preceito Fundamental julgada improcedente. (STF - ADPF: 567 SP, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 01/03/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 29/03/2021) (destaquei).

CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). RESPEITO AO FEDERALISMO. LEI FEDERAL 13.979/2020. MEDIDAS SANITÁRIAS DE CONTENÇÃO À DISSEMINAÇÃO DO VÍRUS. ISOLAMENTO SOCIAL. PROTEÇÃO À SAÚDE, SEGURANÇA SANITÁRIA E EPIDEMIOLÓGICA. COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). COMPETÊNCIAS DOS ESTADOS PARA IMPLEMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PREVISTAS EM LEI FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. (...) 3. Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF), **permitindo aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF);** e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 4. O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame da validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente. 5. Arguição julgada parcialmente procedente. (ADPF 672 MC- Ref, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2020, DJe de 29/10/2020) (destaquei)



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 7

Inclusive, ao analisar medida cautelar em ação direta de constitucionalidade de norma com teor bastante similar ao do texto impugnado, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios reconheceu a validade da disposição normativa, como se vê:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 7.440/2024. FORNECIMENTO AO CONSUMIDOR DE EXTRATO COM PROCEDIMENTOS REALIZADOS E MATERIAIS UTILIZADOS POR HOSPITAIS, CLÍNICAS E CONSULTÓRIOS PARTICULARES. INOCORRÊNCIA DA ALEGADA INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA. MATÉRIA AFETA À PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. MEDIDA LIMINAR. INDEFERIMENTO. REQUISITOS AUSENTES. 1. Para o provimento liminar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, é consabido, devem concorrer os requisitos legais da relevância e da plausibilidade dos motivos em que se assenta o pedido (*fumus boni iuris*) e da possibilidade de lesão irreparável (*periculum in mora*), além da conveniência política da suspensão da eficácia da norma impugnada, conforme largamente proclamado pelo STF. 2. **A Lei Distrital 7.440/24, ao determinar que hospitais, clínicas, consultórios e farmácias particulares forneçam aos clientes extratos de todos os procedimentos realizados e materiais utilizados no atendimento, não importa usurpação de competência legislativa privativa da União, tendo prestigiado, tão somente, a proteção ao consumidor, matéria de competência legislativa concorrente (art. 24, incisos V e VIII, e 170, V, da CRFB).** 3. Ação direta de inconstitucionalidade admitida e indeferida a liminar. (TJ-DF 07117548620248070000 1917247, Relator: MARIO-ZAM BELMIRO, Data de Julgamento: 10/09/2024, Conselho Especial, Data de Publicação: 20/09/2024) (destaquei)

De tudo se extrai que a norma impugnada constitui instrumento fundamental para concretizar o direito à informação adequada (art. 6º, inciso III, do CDC), cuja proteção é assegurada pelo art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal e pelo art. 1º da Constituição Estadual.

A Constituição Rondoniense também impõe o dever estatal de intervenção para a proteção dos consumidores, em simetria com a Constituição Federal, conforme expresso nos seguintes artigos:

“Art. 150. Os meios de produção devem adaptar-se ao interesse geral, assegurada a **proteção do consumidor**.

Art. 151. O Estado atuará na ordem econômica para que suas finalidades sejam alcançadas, respeitando os princípios que caracterizam a economia de mercado, incumbindo: (...)

VI - fiscalizar a atividade econômica.

Parágrafo único. Lei poderá criar órgãos especializados para coibir abusos do poder econômico, **defender os direitos dos consumidores**, proteger e incentivar a atividade econômica de pequeno porte e as cooperativas.

Art. 152. Lei complementar disciplinará a ação do Estado na defesa dos direitos do consumidor, nos termos da Constituição Federal, desta Constituição e de leis federais” (destaquei)



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 8

A Lei Orgânica de Porto Velho, por sua vez, reforça o dever do Município de proteger esses direitos, estabelecendo, entre outros:

Art. 141. Lei complementar disciplinará a ação do Município na defesa dos direitos do consumidor, nos termos das Constituições Federal e Estadual e desta Lei Orgânica.

Art. 143. O Município, através de **ações próprias** ou conveniadas com a União e o Estado, adotará instrumento para: (...)

II - defesa, produção e divulgação dos direitos do consumidor; (...) (destaquei)

Portanto, a ampliação do dever de transparência a ser obtido com a aplicação da Lei Municipal n. 3.061/2023 facilitará o controle de qualidade e a fiscalização dos serviços, permitindo aos consumidores-pacientes o efetivo acesso a informações essenciais sobre o atendimento recebido, promovendo a melhoria da saúde pública municipal.

Nesse mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.885, DE 20/4/2010, DE MATO GROSSO DO SUL. DIREITO À INFORMAÇÃO DO CONSUMIDOR. OPERADORAS DE PLANO OU SEGURO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE.

OBRIGATORIEDADE DE ENTREGA DE COMPROVANTE ESCRITO EM CASO DE NEGATIVA, TOTAL OU PARCIAL, DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO MÉDICO, CIRÚRGICO OU DE DIAGNÓSTICO, BEM COMO DE TRATAMENTO E INTERNAÇÃO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. NORMA ESTADUAL SUPLEMENTAR. ART. 24, INC. V E § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. OBRIGAÇÃO EXTRACONTRATUAL. DEFESA DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 5º, INC. XXXVI, 22, INCOS. I E VII, E 170 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. A abertura do setor de assistência à saúde à iniciativa privada não obste a regulação dessa atividade pelo Estado, indispensável para resguardar outros direitos garantidos pela Constituição, em especial a dignidade da pessoa humana, a defesa do consumidor e os direitos à saúde, à integridade física e à vida. 2. Nos termos do art. 24, inc. V e § 2º, da Constituição da República, os Estados e o Distrito Federal dispõem de competência legislativa suplementar para editar normas de defesa do consumidor. 3. **A Lei n. 3.885/2010, de Mato Grosso do Sul, é ato normativo instrumentalizador do consumidor com meios necessários para sua defesa, além de densificar o direito à informação, prefacialmente posto no inc. XIV do art. 5º da Constituição da República e seguido pelo Código de Defesa do Consumidor (arts. 4º, inc. IV, 6º, inc. III, e 55, § 4º, da Lei n. 8.078/1990).** 4. Mais se revela pertinente a norma de proteção do consumidor quanto maior for a hipossuficiência ou déficit de informação daquele que, transitória ou permanentemente debilitado, esteja em estado de especial vulnerabilidade em face do fornecedor do serviço. 5. O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (STF - ADI: 4512 MS 9944882-28.2010.1.00.0000, Relator: CARMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 07/02/2018, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17/06/2019) (destaquei)

De tudo conclui-se que a pretensão aventada pelo Prefeito Municipal deve ser julgada improcedente, uma vez que a norma municipal impugnada trata de questão de



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 9

interesse local e contribui diretamente para a proteção da saúde ao garantir transparência nas relações de consumo, inserindo-se dentro do âmbito de atuação legítima do legislador municipal.

Diante do exposto, **julgo improcedente** o pedido formulado.

É como voto.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Acompanho o e. relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Também acompanho o e. relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Também acompanho o e. relator.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Voto com o relator.

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor presidente, estou votando com o relator, registrando que se tem observado essa quantidade, esse número elevado de ações, de ADI, e na sua maioria elas têm sido reconhecidas como procedentes a constitucionalidade; uma ou outra se salva; mas, a meu ver, isso decorre mesmo do próprio conteúdo desse trabalho legislativo no exercício da função de fazer normas genéricas e abstratas. Tem sido bastante prolífero o Legislativo municipal, mas também tem-se observado que tem ocorrido uma falha no procedimento legislativo, e o que se tem sentido



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 10

quando se relata uma das ações que cai na nossa relatoria, é que parece que há falta de um pouquinho de atenção do legislador quanto às normas constitucionais pertinentes aos poderes.

No caso apresentado pelo relator, Álvaro Kalix Ferro, o destino me parece que é esse, realmente, de julgar improcedente a ação. Estou acompanhando o relator.

DESEMBARGADOR KIYONI MORI

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Também acompanho o eminentíssimo relator, integralmente.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Presidente, trata-se de lei que obriga hospitais, clínicas e consultórios a fornecerem extrato de todos os procedimentos realizados aos pacientes no município.

Eu estou acompanhando o e. Relator no que diz respeito à questão da constitucionalidade formal, porque eu realmente estou entendendo que não houve vício de iniciativa.

Conforme mencionado no seu voto “a norma impugnada não impõe obrigações diretas aos hospitais, clínicas, laboratórios e outros integrantes da rede pública de saúde, não interferindo, assim, na função administrativa ou na gestão das políticas públicas de saúde pelo Executivo Municipal”.

Entretanto, estou analisando essa lei com base na constitucionalidade material por ofensa ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade, tendo em vista que a lei impõe obrigação sem base empírica lógica.



Sabe-se que todos os atos emanados pelo Poder público devem observar estes princípios, sendo o princípio da razoabilidade um dos pilares do Direito Administrativo e Constitucional, tendo como objetivo garantir que os atos, decisões e políticas públicas sejam exercidos de forma equilibrada, justa e proporcional, evitando excessos ou arbitrariedades.

Já o princípio da proporcionalidade visa assegurar que os atos, decisões ou medidas adotadas sejam equilibradas e adequadas, evitando excessos ou abusos por parte do poder público.

No caso em comento, observa-se que a lei impõe a hospitais, clínicas e consultórios fornecerem extrato de todos os procedimentos realizados aos pacientes no município, ou seja, a toda a cadeia do município de hospitais, clínicas e afins.

Diz a lei: "consultório, laboratório e até mesmo farmácia ficam obrigados a fornecer, ao final do atendimento, extrato de todos os procedimentos realizados, independentemente da nota fiscal."

Saliente-se que o fornecimento da nota fiscal já é obrigatório e por isso que esse extrato, no meu modo de pensar, acaba sendo algo desproporcional e desarrazoadado, pelo menos eu não consigo entender aqui qual seria a sua finalidade e para que serviria.

Porque a própria lei mesmo diz: “o extrato não terá validade fiscal” e “o extrato não dispensa a emissão de nota fiscal”. Então, se já tem a emissão da nota fiscal e a lei está impondo uma obrigatoriedade a essas clínicas, consultórios, laboratórios, farmácias hospitais e até mesmo planos de saúde, eu estou entendendo que isso leva a uma inconstitucionalidade material, por ofensa ao princípio, que mencionei, da razoabilidade.

Soma-se a isso, embora os municípios possuam competência para legislar sobre matéria de interesse local, trata-se de competência suplementar. Entretanto, a norma em análise dispõe acerca de questão que não se insere nessa hipótese, à medida que não dispõe acerca de interesse local, mas de norma de interesse nacional, a qual serviria para qualquer município e, portanto, não poderia ser de iniciativa municipal.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles “O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União” (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, pp. 133/136).



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRy9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 12

Assim, apesar do STF já ter reconhecido a possibilidade de os municípios legislarem sobre direito do consumidor, isso somente é possível quando suplementam legislação federal ou estadual para atender às suas peculiaridades, quando sobreleva o interesse local (AgrReg no RE n. 818.550/SP), o que não ocorre no caso concreto.

Nesse prisma, entendo que norma que estabelece exigências a determinadas instituições de saúde, sob o pretexto de proteção e defesa do consumidor, extrapola a competência legislativa municipal, porquanto não pode criar obrigações que ultrapassem o âmbito de sua competência, invadindo a esfera de competência da União ou do Estado.

Por estas razões, estou rogando vênia ao e. Relator e aos que o acompanham, para julgar procedente a presente ação, por constitucionalidade material, por ofensa ao artigo art. 122 da CE c/c art. 30, incisos I a IX, da Constituição Federal.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Senhor Presidente, também julgo improcedente a ação nos termos do voto do relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Presidente, aqui a Norma é supletiva ao Art. 40 do Código de Defesa do Consumidor, que impõe ao fornecedor esclarecimento quanto a quantitativo, o preço de serviços e material. De forma que não vejo a constitucionalidade. Razão pela qual acompanho o eminente e relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://ajesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 13

Senhor Presidente, com as vêrias da relatoria acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Pedindo máxima vênia à divergência, estou acompanhando o relator.

JUIZ JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Acompanho o relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Presidente, não havendo acréscimo sugerido do desembargador Alexandre, acompanho integralmente a divergência, pedindo vênia à douta relatoria.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA HOSPITAIS, CLÍNICAS E CONSULTÓRIOS A FORNECEREM EXTRATO DE PROCEDIMENTOS MÉDICOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DOS MUNICÍPIOS. PROTEÇÃO À SAÚDE E AO CONSUMIDOR. PRINCÍPIO DA INFORMAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Ordinária Municipal n. 3.061/2023, de iniciativa parlamentar, que obriga hospitais, clínicas e consultórios a fornecerem extrato de todos os procedimentos realizados por pacientes no município. O autor sustenta a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, alegando que a lei trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjsg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 14

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. A questão em discussão consiste em definir se a Lei Ordinária Municipal n. 3.061/2023, de iniciativa parlamentar, viola a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre a organização administrativa.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A norma impugnada não interfere na organização administrativa do município nem em atos de gestão do Poder Executivo, limitando-se a regulamentar a transparéncia nos serviços de saúde prestados por entidades privadas no âmbito local e a efetivar os direitos relacionados à proteção ao consumidor, à saúde e ao acesso à informação.

4. A lei municipal impugnada tem por objetivo a proteção à saúde e a defesa do consumidor, temas que estão incluídos na competência legislativa concorrente dos entes federados (art. 24, V, VIII e XII da Constituição Federal).

5. Essa competência pode ser suplementada pelo legislador municipal, conforme o interesse local, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, desde que sejam observadas as legislações federal e estadual acerca da matéria.

6. Normas tendentes a efetivar direitos sociais ou a densificar o conteúdo de direitos fundamentais já expressos na Constituição não violam o princípio da separação dos poderes, ainda que criem despesas para o Poder Executivo Municipal. Inteligência do Tema n. 917 de Repercussão Geral.

IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Pedido julgado improcedente.

Tese de julgamento:

1. Não há vício de constitucionalidade formal por inobservância à regra de iniciativa reservada quando fica demonstrado que a lei municipal não interfere na organização administrativa ou nas atribuições do Poder Executivo, limitando-se a concretizar o direito do consumidor à informação adequada, com vistas a proporcionar maior proteção à saúde.

2. O Município possui competência legislativa suplementar para regulamentar a proteção à saúde e a defesa do consumidor, desde que respeite as disposições das normas gerais federais e estaduais.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 24, V, VIII e XII; CF/1988, art. 30, I e II; CF/1988, art. 5º, XXXII; CE/RO, art. 39, §1º, II, "d"; CE/RO, art. 65, IV.

Jurisprudência relevante citada: STF, RE 1210727/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. 09.05.2023, Tema 1056 de Repercussão Geral; STF, ADI 5243/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 24.02.2015; STF, ADI 4512/MS, Rel. Min. Cármel Lúcia, j. 07.02.2018.



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHP0eDBhRWFYNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 15

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 IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES ALEXANDRE MIGUEL, JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ E ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Porto Velho, 02 de Dezembro de 2024

Relator Des. ÁLVARO KALIX FERRO

RELATOR



WnFvbmRuUE1hT1pPQ25QTzVMK2YrMEZIUzhFOW42QVBoQ2VpRjgvd2ZWRY9wOHp0eDBhRWFyNWptMVAxMitLSihad05BRGZXbWZnPQ==

Assinado eletronicamente por: ÁLVARO KALIX FERRO - 20/01/2025 13:46:18

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25012013461801900000025884071>

Número do documento: 25012013461801900000025884071

Num. 26070273 - Pág. 16