



Número: **0815427-78.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

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

Última distribuição : **30/09/2024**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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)
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
25726 212	04/12/2024 10:29	<u>Acórdão</u>	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz

Processo: 0815427-78.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Data distribuição: 30/09/2024 09:55:45

Data julgamento: 04/11/2024

Polo Ativo: HILDON DE LIMA CHAVES

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 edição da Lei ordinária n.º 3.157, de 9 de abril de 2024 do Município de Porto Velho.

Dispõe a normativa impugnada sobre “sobre a obrigatoriedade da presença de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos e nos programas de assistência obstétrica da rede pública ou privada de saúde no município de Porto Velho e dá outras providências”.



caTRXb3hCYVdZWi9xZDRYSG9wY0tpSyt2YUdGVmJUVEZ2RGpXL3lrNUgxR2VXWmxQbnhPazBHOWEwRnA0dEM3Q0tFWjlqKzRXR0dVPQ==

Assinado eletronicamente por: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA - 04/12/2024 10:29:46

<https://pjesg-beta.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24120410294671400000025547560>

Número do documento: 24120410294671400000025547560

Num. 25726212 - Pág. 1

O autor da ação apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, pois teria ocorrido vício de iniciativa, uma vez que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município destacariam a competência privativa do prefeito para propor projeto de lei que disponha sobre a estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Em suas palavras:

Realizando o cotejo analítico entre as normas de competência e os dispositivos da Lei impugnada, nota-se que a lei tem por objetivo obrigar as maternidades, centros obstétricos e nos programas de assistência obstétrica da rede pública e privada de saúde, a manter fisioterapeutas em tempo integral, objetivando assistência e o bem estar das pacientes do Município de Porto Velho.

Ocorre que existem maternidades e centros de saúde no nosso Município que são de administração estadual, municipal e particular, desta forma, estaria o legislador municipal, invadindo a competência da esfera estadual, a esfera da União quanto aos particulares, bem como existem os que são municipais, invadindo competência do Executivo municipal.

Além de invadir esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao atribuir obrigações a órgão do mesmo, neste caso a SEMUSA, o mesmo invade a competência do Chefe do Executivo Estadual ao impor obrigações aos hospitais administrados pelo Estado.

Assim sendo, destaca-se que as normas que versem sobre servidores, bem como a sua Gestão Administrativa de contratação, são de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos da Lei Orgânica, Constituição Estadual e Federal.

Portanto, usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo matéria que envolva ato de gestão, de direção superior da administração, independentemente de criar ou não despesa para os cofres públicos. É dizer, a matéria disciplinada pela lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito, com auxílio dos Secretários Municipais.

Sustentando, portanto, a violação aos artigos 39, § 1º, II, alínea “d”, e 65, VII, da Constituição do Estado de Rondônia, requereu a procedência do pedido inicial a fim de que se declarasse a constitucionalidade da normativa alhures.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

A lei impugnada assim é disposta:

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO LEI Nº 3.157 DE 09 DE ABRIL
DE 2024

“Dispõe sobre a obrigatoriedade da presença de fisioterapeutas nas maternidades, nos centros obstétricos e nos programas de assistência obstétrica da rede pública ou privada de saúde no município de Porto Velho e dá outras providências.”

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador MÁRCIO PACELE, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:

LEI:

Art. 1º É obrigatória a presença de, no mínimo, um Fisioterapeuta, preferencialmente com especialidade em saúde da mulher, em maternidades, com pelo menos mil partos por ano, nos centros obstétricos e nos centros de referência de atenção primária da rede pública ou privada de saúde no município de Porto Velho, durante todos os turnos de funcionamento, contemplando o período pré-natal, puerperal, pós-parto e no tratamento das disfunções do assoalho pélvico, como a endometriose, incontinência urinária, bexiga hiperativa, entre outras.

Art. 2º O profissional Fisioterapeuta deverá estar disponível nas equipes multiprofissionais, em tempo integral, para assistência às pacientes internadas e as que se encontram em tratamento, objetivando o bem-estar das pacientes.

Art. 3º As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Porto Velho, 09 de abril de 2024.

VEREADOR MÁRCIO PACELE VIEIRA DA SILVA

Vereador/Presidente

Antes de tudo e como sabido, tratando-se de análise de medida cautelar em sítio de ação declaratória de constitucionalidade, cabe ao 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 constitucionalidade 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 constitucionalidade, que suspende a vigência da lei ou do ato normativo arguido como constitucional, opera com efeitos *ex nunc*, ou seja, não retroativos, portanto, a partir do momento em que o Supremo Tribunal Federal a defere.

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 consequente 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, julgado em 19.06.2002, DJe de 12.03.2004).

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.

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 voto 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 perigo da demora.

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

Com esse introito, ao caso.

Neste momento analiso tão somente o pedido cautelar de suspensão de efeitos da Lei ordinária municipal n.º 3.157, de 9 de abril de 2024.

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

Da análise das razões, em juízo perfunctório, observo que realmente foi 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 que disponha sobre 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:

(LOM/PV) 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).

(CE/RO) 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.

Ademais, o próprio egrégio Supremo Tribunal Federal já teria firmado essa posição (*cf.* ADI 821, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02.09.2015).

A nova norma municipal traz nova atribuição à Secretaria de Saúde do Município, impondo-se política pública dentro dos órgãos do executivo municipal.

Ademais disso, como já obtemperou a Procuradoria do Município:

(...) existem maternidades e centros de saúde no nosso Município que são de administração estadual, municipal e particular, desta forma, estaria o legislador municipal, invadindo a competência da esfera estadual, a esfera da União quanto aos particulares, bem como existem os que são municipais, invadindo competência do Executivo municipal.

(...)

Por outro lado, o projeto de lei, acoimado de inconstitucional, além de invadir esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, ao atribuir obrigações a órgão do mesmo, neste caso a SEMUSA, o mesmo invade a competência do Chefe do Executivo Estadual ao impor obrigações aos hospitais administrados pelo Estado.

Nesse diapasão, importa registrar que o Projeto de Lei em apreço, surpreendentemente, confere atribuições e responsabilidades, até mesmo para particulares, portanto, o Município não pode impor obrigações a estabelecimentos privados, pois, além de interferir na esfera privada, fere a liberdade do exercício da atividade econômica, conforme preceitua o art.170, parágrafo único, da CF.

A par disso, o Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo essas funções meramente indicativas para o setor privado, conforme preconizado pelo artigo 174 da Carta Constitucional.

Assim sendo, a matéria do texto aprovado está circunscrito à esfera do direito civil, e, mais especificamente, do direito de propriedade, matérias essas de competência legislativa da União Federal (artigo 22, inciso I, da Constituição da República), assim, há no referido projeto de lei vício de iniciativa, tanto da União como do Estado e do Executivo Municipal, sendo portanto, de inconstitucionalidade formal.

A Proposta Normativa em epígrafe, apesar dos seus elevados propósitos, contém vícios de validade formais que impedem a sua conversão em Lei, pois, afronta ao Princípio da Separação de Poderes, uma vez que o Projeto de Lei, atribui obrigações a órgão do Executivo Municipal, bem como, atribui obrigações a estabelecimentos particulares e de outras esferas.

Assim, considerando latente e inquestionável o princípio da repartição de competências no Estado brasileiro, nenhuma de suas esferas pode, ainda que aparentemente legitimada pelo manto insuficiente da boa intenção, interferir em matérias que não lhes são próprias.

Semelhantemente, esta Corte já deliberou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 2.657/2019. CRIAÇÃO DA CENTRAL DE INTÉPRETES 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. Tribunal Pleno. ADI 0804983-59.2019.8.22.0000, Rel. Alexandre Miguel, red. p/ acórdão Des. José Jorge Ribeiro da Luz, julgado em 05.02.2021).

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 a alteração da estrutura das secretarias municipal e estadual, 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 3.157, de 9 de abril de 2024, 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 se manifestar, no prazo de 15 (quinze) dias;
- c) finalmente, decorridos 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.

É como voto.



caTRXb3hCYVdZWi9xZDRYSG9wY0tpSyt2YUdGVmJUVEZ2RGpXL3lrNUgxR2VXWmxQbnhPazBHOWEwRnA0dEM3Q0tFWjlqKzRXR0dVPQ==
Assinado eletronicamente por: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA - 04/12/2024 10:29:46
<https://pjesg-beta.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24120410294671400000025547560>
Número do documento: 24120410294671400000025547560

Num. 25726212 - Pág. 12

EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Medida cautelar. Lei ordinária n.º 3.157/2024 de Porto Velho. Obrigatoriedade da presença de profissional fisioterapeuta nas maternidades e centros obstétricos na municipalidade. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Plausibilidade do direito e perigo da demora. Requisitos presentes. Suspensão do ato normativo até julgamento meritório. Deferimento.

1. 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.

2. 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*).

3. No caso, estão presentes tais requisitos, impondo-se a suspensão, em caráter *erga omnes* e com efeito *ex tunc*, da Lei ordinária municipal n.º 3.157, de 9 de abril de 2024, do Município de Porto Velho, pois vislumbrado, em juízo de cognição superficial, possível vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), uma vez que aparente a criação de novas atribuições às secretarias municipal e estadual, bem como a invasão indevida no setor privado.

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, MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 04 de Novembro de 2024

Relator Des. ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR



caTRXb3hCYVdZWi9xZDRYSG9wY0tpSyt2YUdGVmJUVEZ2RGpXL3lrNUgxR2VXWmxQbnhPazBHOWEwRnA0dEM3Q0tFWjlqKzRXR0dVPQ==

Assinado eletronicamente por: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA - 04/12/2024 10:29:46

<https://pjesg-beta.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=24120410294671400000025547560>

Número do documento: 24120410294671400000025547560

Num. 25726212 - Pág. 14