



DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0061490-62.2016.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
REPRESENTADO: EXMO SR PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: ART. 3º DA LEI NR 5762/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DES. HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto o artigo 3º, da Lei 5.762, de 20 de junho de 2014, que impõe ao Poder Executivo obrigatoriedade de abertura de processo administrativo, no caso de descumprimento das regras insculpidas nos artigos 1º e 2º do diploma legal em referência pelas unidades públicas de saúde e cassação do Alvará de Funcionamento, no caso de unidades privadas.

O representante alega ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes (artigo 7º, da Constituição Estadual), e usurpação de função privativa do Poder Executivo, malferindo o disposto na alínea 'a', do inciso VI, do artigo 145, do diploma legal referido.

Não houve pedido cautelar.

O Presidente da Câmara Municipal do Rio de Janeiro foi notificado (fls. 14/15 – Indexador 00014) e prestou informações às fls. 16/19 (Indexador 00016).

Na oportunidade, defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado, salientando, por primeiro, que o artigo 145, VI, da Carta Estadual, na redação dada pela EC 53/12, atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para dispor sobre organização e funcionamento da administração, mas, indubitavelmente, na forma da lei. Menciona, assim, que tal competência não afasta o exercício pelas Casas Legislativas de sua função primordial de legislar.

Ressalta, neste viés, que ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento de sua administração, mas é à lei que cabe estabelecer os parâmetros dentro dos quais tais atribuições se exercem.

Em prosseguimento, aduz que é precisamente esse o escopo da norma impugnada, que visa tornar efetiva uma providência chancelada pelo próprio Poder Executivo: assegurar à gestante a presença de um acompanhante durante o trabalho de parto e atendimentos pré-natal e pós-parto (norma que não foi impugnada).





Pelo ensejo, afirma que se essa norma não for dotada de mecanismos seguros e eficientes de imposição, o direito nela contemplado pode ser facilmente suprimido, somente restando à gestante a via indenizatória, o que não constitui o escopo da lei.

A Procuradoria Geral do Município não se manifestou, nada obstante devidamente intimada, consoante certidão acostada à fl. 22 (Indexador 00022).

A douta Procuradoria de Justiça opinou no sentido da procedência da Representação.

Anota, para tanto, que, ao delinear ações a serem adotadas pelo Poder Executivo no caso de descumprimento das disposições legais pelas unidades de saúde, tais como a cassação de alvará de funcionamento, no caso de hospitais privados, e abertura de processo administrativo, no caso dos hospitais públicos, a lei impugnada estipula a adoção de ações administrativas próprias da organização e funcionamento da administração municipal, percebendo-se, desta forma, invasão à reserva administrativa (art. 145, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Estadual) e afronta ao princípio constitucional da Separação dos Poderes (art. 7º, da Constituição Estadual).

A Procuradoria do Estado também oficiou no sentido da procedência da Representação (fls. 30/32 – Indexador 00030), por vício de iniciativa, já que houve interferência indevida no núcleo de atribuições inserido na chamada 'reserva administrativa' do Poder Executivo e ofensa ao princípio constitucional da Separação dos Poderes.

É o relatório. Inclua-se em pauta.

Rio de Janeiro, 15 de setembro de 2017.

DES. HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES
Relator





DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0061490-62.2016.8.19.0000
REPRESENTANTE: EXMO SR PREFEITO DO MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO
REPRESENTADO: EXMO SR PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
LEGISLAÇÃO: ART. 3º DA LEI NR 5762/2014 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DES. HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1) Artigo 3º, da Lei Nº 5.762, de 20 de junho de 2014, de iniciativa parlamentar, que delineia as ações administrativas – cassação do Alvará de Funcionamento, nos casos de unidades privadas de saúde, e abertura de processo administrativo, nos casos de unidades públicas de saúde – a serem adotadas pelo Poder Executivo em razão do não atendimento da norma que assegura a presença de acompanhante nas maternidades públicas e particulares durante o atendimento pré-natal, trabalho de pré-parto, parto e pós-parto, no âmbito do Município do Rio de Janeiro. 2) Dispositivo que interferiu indevidamente no núcleo de atribuições inserido na chamada reserva administrativa do Poder Executivo, a quem compete privativamente a disciplina relativa à organização e funcionamento da Administração Pública. 3) Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes. Vício de Iniciativa. 4) Afronta aos artigos 7º e 145, inciso VI, alínea ‘a’, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. 5) Representação que se julga procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º, da Lei Municipal 5.762/14, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex tunc*.

ACÓRDÃO

A C O R D A M os Desembargadores que integram o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, **por maioria**, em julgar procedente a Representação, para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo impugnado, nos termos do voto do Relator.





A presente ação tem por objetivo a retirada do ordenamento jurídico do **artigo 3º**, da Lei Municipal 5.762, de 20 de junho de 2014, de iniciativa parlamentar. A lei mencionada assegurou a presença de acompanhante nas maternidades públicas e particulares durante o atendimento pré-natal, trabalho de pré-parto, parto e pós-parto, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, assim dispondo:

Art.1º Fica assegurada a presença de acompanhante durante o atendimento pré-natal, o pré-parto e o pós-parto nas maternidades públicas e particulares sediadas no Município do Rio de Janeiro.

Parágrafo único. O acompanhante citado no caput será da escolha da parturiente e deverá estar sóbrio.

Art.2º As unidades de saúde deverão adaptar-se às exigências desta Lei, no prazo de sessenta dias de sua entrada em vigor.

Art.3º O não cumprimento das disposições desta Lei, no prazo assinalado, resultará na cassação do Alvará de Funcionamento, nos casos de unidades privadas de saúde, e abertura de processo administrativo, nos casos de unidades públicas de saúde.

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

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 20 de junho de 2014

Vereador JORGE FELIPPE
Presidente (sem destaques no original)

E o dispositivo impugnado, como se vê, delineia as ações administrativas a serem adotadas pelo Poder Executivo em razão do não atendimento da norma.



Inicialmente, é importante destacar que a análise de vício formal de norma municipal, decorrente de eventual extrapolação da iniciativa legislativa, com invasão das atribuições dos poderes institucionais, se dá diretamente em face das disposições da Constituição Estadual, que delimita as competências dos Poderes Legislativo e Executivo, no âmbito estadual e municipal, em inúmeros de seus dispositivos, dentre os quais os artigos 7º, 98, 99, 112 e 145.

Ademais, ainda neste mesmo vértice, a vinculação dos Municípios às competências legislativas definidas na Constituição Federal encontra amparo na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, cujo artigo 345, *caput*, estabelece que os entes municipais serão regidos por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República e na Constituição Estadual.

Firmadas tais premissas, passa-se ao exame da questão de fundo.

E, neste aspecto, tenho que o pedido merece acatamento, uma vez que o dispositivo em apreço, de fato, está eivado de vício de iniciativa, fere a independência e separação dos poderes, configurando inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva.

Tal conclusão, a rigor, deflui do exame da norma impugnada com enfoque nos artigos 7º, e 145, VI, alínea 'a', ambos da Constituição Estadual, de observância necessária no âmbito municipal, também por imposição da Carta Fluminense, consoante o disposto no artigo 345, *caput*.

Confira-se a redação dos aludidos dispositivos:

Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar



aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Art. 345 - O Município será regido por Lei Orgânica, votada em dois turnos, com o intervalo mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição da República, nesta Constituição e os seguintes preceitos: (...)

É que o dispositivo contra o qual se opõe resistência, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre as medidas a serem adotadas em razão do não atendimento da norma que assegura a presença de acompanhante nas maternidades públicas e particulares durante o atendimento pré-natal, trabalho de pré-parto, parto e pós-parto, no âmbito do Município do Rio de Janeiro, avançou sobre área de gestão, reservada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (reserva administrativa do Poder Executivo).

Segundo leciona José dos Santos Carvalho Filho, por organização administrativa deve ser entendida aquela que “... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.”¹

No âmbito local, observa o saudoso administrativista Hely Lopes Meirelles:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta a sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos e convém se repita que o Legislativo provê in genere, o Executivo in

¹ In Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas, 2016 – p. 596



specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.” (sem grifos no original)

Dentro desta perspectiva, já decidiu o Supremo Tribunal Federal, em casos semelhantes:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO PARA ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO RECONHECIDO NA ORIGEM. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO. SÚMULA 280/STF. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 1º.10.2013. O entendimento adotado pela Corte de origem, nos moldes do que assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal. Na esteira da jurisprudência desta Corte, padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Entender de modo diverso demandaria análise da legislação infraconstitucional local apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, d





viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (sem destaques no original)

ARE 826671 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-241 DIVULG 09-12-2014 PUBLIC 10-12-2014)

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Controle de constitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade, pelo Tribunal de origem, de lei municipal em face da Constituição estadual. Matéria de reprodução obrigatória. Constituição Federal. Cabimento de recurso extraordinário. 3. Vício de iniciativa. Lei decorrente de projeto de autoria parlamentar que altera atribuições de órgãos da Administração Pública atrai vício de reserva de iniciativa, porquanto essa matéria está inserida entre aquelas cuja deflagração do processo legislativo é exclusiva do Poder Executivo. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.

RE 586050 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/02/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-060 DIVULG 22-03-2012 PUBLIC 23-03-2012)

Deveras, o dispositivo questionado, ao determinar a cassação do Alvará de Funcionamento, nos casos de unidades privadas de saúde, e abertura de processo administrativo, nas hipóteses de unidades públicas de saúde, criou, direta e inquestionavelmente, para o Município, o encargo não somente de fiscalizar e impor o cumprimento da lei, mas de atuar de determinada forma, caracterizando inequívoca interferência na administração pública, posto que amplia as obrigações do órgão municipal.





A lei também mereceu censura da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Confira-se:

(...)

No caso em exame, no que concerne à normatização dirigida aos estabelecimentos hospitalares públicos e privados, a Lei impugnada, de iniciativa do legislativo municipal, quanto à matéria disciplinada no seu art. 3º, interferiu indevidamente no núcleo de atribuições inserido na chamada reserva administrativa do Poder Executivo, a quem compete privativamente a disciplina relativa à organização e funcionamento da Administração Pública.

Com efeito, a referida a lei causa afronta ao art. 145, VI, "a" da CERJ, aplicado por simetria ao caso, que prevê a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento do Município, competência essa que engloba a abertura de processos administrativos, no caso de unidades públicas de saúde, e a cassação de Alvarás de Funcionamento, no caso de unidades privadas.

(...)

Outro não foi o posicionamento da d. Procuradoria de Justiça. Veja-se:

(...)

Estipula, pois, a adoção de ações administrativas, próprias da organização e funcionamento da administração municipal. Facilmente se percebe que a determinação de tais medidas, via Lei, importa invasão à reserva administrativa (art. 145, inciso VI, alínea 'a', da Constituição Estadual), em afronta a





princípio constitucional da separação e
independência dos poderes (art. 7º, da
Constituição Estadual).

(...)

Ante o exposto, voto no sentido da procedência da Representação, para reconhecer a inconstitucionalidade do artigo 3º, da Lei 5.762, de 20 de junho de 2014, do Município do Rio de Janeiro, por afronta aos artigos 7º e 145, inciso VI, alínea 'a', da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com produção de efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, na data da assinatura eletrônica.

DES. HELENO RIBEIRO PEREIRA NUNES

Relator