



04/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.483 RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : JANIA MARIA DE SOUZA
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANDRE TOSTES (PROCURADOR DO MUNICÍPIO -
MATRICULA 10/141.740-1)

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. PROCESSO LEGISLATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. 1) FIXAÇÃO DE LISTA DE MÉDICOS PLANTONISTAS, MÉDICO RESPONSÁVEL E ESPECIALIDADES. VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CONFIGURADO. AUSÊNCIA DE CRIAÇÃO DE CARGOS, DE AUMENTO DE DESPESAS OU DE ALTERAÇÃO NA ESTRUTURA E ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS DO MUNICÍPIO. DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004. 2) CRIAÇÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO PARA DENÚCIAS E INFORMAÇÕES. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. ACÓRDÃO MANTIDO NESTA PARTE. CONTRARIEDADE AO ART. 61, § 1º, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. 3) RECURSO EXTRAORDINÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO: DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 1º DA LEI MUNICIPAL N. 3.779/2004.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **em dar parcial provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal nº 3.779/2004**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 27.9.2019 a 3.10.2019.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 15



RE 600483 / RJ

Brasília, 4 de outubro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora



04/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.483 RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : JANIA MARIA DE SOUZA
RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : ANDRE TOSTES (PROCURADOR DO MUNICÍPIO -
MATRICULA 10/141.740-1)

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República, contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

“Representação por inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.779, de 23 de junho de 2004, que impõe a obrigação a hospitais e estabelecimentos de saúde instalados no Município do Rio de Janeiro de afixar em local visível lista de médicos plantonistas . Inconstitucionalidade por vício de iniciativa que se declara, à vista do disposto nos artigos 112, §1º, II, d, e 345, parte final da Constituição Estadual” (fl. 64).

2. A Recorrente alega que o Tribunal *a quo* teria contrariado os arts. 23, inc. II, 24, inc. XII e 30, inc. I e VII, da Constituição da República.

Argumenta que *“a matéria de que trata a lei em nada usurpa a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (...) o objetivo da lei é assegurar o direito de as pessoas que buscam atendimento hospitalar terem informações sobre o nome do médico plantonista e sua especialidade”* (fl. 82).



RE 600483 / RJ

Afirma que *"as regras que conferem competência legislativa ao Chefe do Poder Executivo são exceção à regra geral. Com efeito, é ao Poder Legislativo que cabe a função de legislar. O Poder Executivo legislando é uma situação excepcional e, como toda regra de exceção, deve ser interpretada restritivamente"* (fl. 82).

Requer o provimento do recurso extraordinário para que seja julgada improcedente a Representação de Inconstitucionalidade ajuizada.

3. A Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo *"provimento parcial do recurso, para que se tenha por constitucional o artigo 1º da Lei Municipal nº 3.779/2004"* (fl. 116).

É o relatório.



04/10/2019

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.483 RIO DE JANEIRO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (RELATORA):

1. Conforme relatado, o objeto da ação, na qual se interpôs o presente recurso, é a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 3.779/2004.

2. A Recorrente argumenta que o acórdão recorrido teria contrariado os arts. 23, inc. II, 24, inc. XII e 30, inc. I e VII, da Constituição da República porque *“a matéria de que trata a lei em nada usurpa a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (...) o objetivo da lei é assegurar o direito de as pessoas que buscam atendimento hospitalar terem informações sobre o nome do médico plantonista e sua especialidade”* (fl. 82).

3. Inicialmente, quanto à preliminar de repercussão geral, é de se anotar que a Recorrente foi intimada do acórdão recorrido antes de 3.5.2007 (fl. 77v.), o que dispensa a demonstração da repercussão geral da questão constitucional em capítulo especial do recurso extraordinário, nos termos do que decidido pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no Agravo de Instrumento 664.567-QO, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

4. Analisados os argumentos trazidos nos autos, a Recorrente tem razão jurídica em parte.

5. No voto condutor do acórdão recorrido, o Desembargador José Lucas Alves Brito asseverou:

“Padece realmente a lei referida do vício maior de inconstitucionalidade. É elementar e curial que a função do Poder



RE 600483 / RJ

Legislativo seja a de legislar. Mas tal função supõe um processo, composto de atos, o primeiro dos quais é a apresentação do projeto de lei, que deve ser feita por quem tenha competência específica para tanto, vale dizer, por quem lhe detenha a iniciativa, nos termos da Constituição. Pois bem, a regra geral é a de que o parlamento a detenha. Tal regra, no entanto, cede a exceções constitucionalmente previstas. Uma delas diz respeito à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Onde tal seja previsto, não se permite a outro Poder, ou a membro de outro Poder, que a exerça. E aí se encontra a interpretação restritiva da exceção, pela qual clama o Chefe do Poder Legislativo, em sua impugnação a esta representação: precisamente por não comportar o artigo 112, §1º, inciso II, alínea d, da Constituição Estadual interpretação ampliativa, ou seja, por exigir interpretação restritiva, é que apenas ao Chefe do Executivo, e a ninguém mais, cabe a iniciativa de leis que disponham sobre 'criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos' deste Poder. Ora, são inquestionavelmente órgãos deste Poder os hospitais e estabelecimentos de saúde municipais. Assim, o cometimento a eles de atribuições como a de que cuida a lei objeto desta representação somente poderia resultar de lei cujo projeto fosse apresentado pelo Prefeito Municipal, nos termos do dispositivo constitucional mencionado, combinado com o artigo 345, parte final, da mesma Constituição Estadual. Pois bem, não foi ele, Prefeito, quem teve a iniciativa da lei cuja inconstitucionalidade pretende ver declarada, conforme deixam claro os documentos de fls. 36 e seguintes" (fls. 66-67, grifos nossos).

5. A Lei Municipal n. 3.779/2004 dispõe:

"Lei Municipal n. 3.779, de 23 de junho de 2004

Estabelece a obrigatoriedade dos hospitais do Município de fixarem em lugar visível, a lista dos médicos plantonistas e do responsável pelo plantão.

Art. 1º – Os hospitais e estabelecimentos de saúde instalados no Município do Rio de Janeiro deverão fixar em lugar visível a lista dos médicos plantonistas e do responsável pelo plantão.



RE 600483 / RJ

Parágrafo único: - Da lista a que refere o "caput" deste artigo, deverão constar as respectivas especialidades médicas.

Art. 2º - Cabe ao Poder Executivo colocar à disposição da população um telefone para denúncias e informações sobre os respectivos plantões.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação" (fl. 5).

5. Em síntese, o que se discute neste recurso é a constitucionalidade de lei de iniciativa do Poder Legislativo que determinou: *a) a fixação de lista dos médicos plantonistas e do responsável pelo plantão nos hospitais e nos estabelecimentos de saúde instalados no Município do Rio de Janeiro, e b) a criação, pelo Poder Executivo, de um canal de comunicação apto a receber denúncias e prestar informações para a população sobre os respectivos plantões.*

Da constitucionalidade formal da criação de serviço telefônico para o recebimento de denúncias e a prestação de informações

(Art. 2º da Lei n. 3.779/2004)

6. Como asseverado no acórdão recorrido, ao propor e aprovar norma que determina ao Poder Executivo a obrigação de "*colocar à disposição da população um telefone para denúncias e informações sobre os respectivos plantões*", o Poder Legislativo municipal contrariou o art. 61, §1º, inc. II, al. *a*, da Constituição da República:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:



RE 600483 / RJ

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"

7. A discussão sobre a constitucionalidade de normas propostas (iniciadas) pelo Poder Legislativo que estabeleçam obrigações para o Poder Executivo e importem na criação de cargos ou no aumento de despesas em órgãos públicos não é nova neste Supremo Tribunal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.305/ES, Relator o Ministro Cezar Peluso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal decidiu:

"EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar n.º 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência legislativa. Administração pública. (...). Criação de cargos na Secretaria da Educação. Inadmissibilidade. Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. Temas sem pertinência com o objeto da proposta do Governador. Aumento de despesas, ademais. Ofensa aos arts. 61, § 1º, inc. II, "a", "b" e "e", e 63, inc. I, da CF. Ação julgada procedente. Precedentes. São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta do Governador do Estado e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos" (DJ 5.8.2011, grifos nossos).

No mesmo sentido, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.113/MG, de minha relatoria, afirmou-se:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE



RE 600483 / RJ

ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). (...) 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente" (Plenário, DJ 21.8.2009, grifos nossos).

Nesse julgamento asseverei:

"4. A Constituição da República estabelece, em seu art. 1º, o princípio federativo, por força do qual se explicita o espaço constitucional de autonomia dos Estados-membros, assegurando-se aos entes federados, para cumprimento desse princípio, a competência privativa outorgada a cada qual. Em seu art. 25, a Constituição autoriza os Estados-membros a se organizarem segundo suas respectivas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

Tal como posto no sistema constitucional, o Brasil adota como modelo federativo a simetria dos modelos federal e estadual quanto aos princípios. Há uma principiologia a harmonizar as normas que compõem o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo que não destoem os modelos adotados no plano nacional e nas ordens parciais em suas linhas mestras. O equilíbrio federativo, neste quadro, vem com a unidade que se realiza na diversidade congregada e harmoniosa.

Nesse sentido são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

'A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado-Membro é exigência lógica da organização federal, e essa



RE 600483 / RJ

precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele.

A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária' (HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

5. Na esteira dessa opção constituinte é que o art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República estabelece ser da competência privativa do Chefe do Poder Executivo - no plano federal, estadual e municipal - a iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica ou aumento de suas respectivas remunerações e, ainda, sobre servidores públicos e seu regime jurídico. (...)

Idêntica foi a posição afirmada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 507/AM, Relator o eminente Ministro Celso de Mello, quando o Plenário do Supremo Tribunal Federal consignou:

'O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- Os Estados-Membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes' (DJ 8.8.2003, grifos no original).

6. Exatamente por prevalecer esse entendimento é que os



RE 600483 / RJ

Estados-membros devem obrigatoriamente obedecer, em nome do princípio da independência e da harmonia entre os poderes, ao disposto nos arts. 61, § 1º, inc. II, e 63, inc. I, da Constituição da República, assegurando-se, de um lado, aos governadores a iniciativa de lei sobre as matérias ali elencadas e, de outro, vedando a possibilidade de emendas parlamentares apresentadas em projetos de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo resultarem em aumento de despesas. (...)

São precedentes: ADI 64/RO, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJ 22.2.2008; ADI 2.079/SC, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 18.6.2004; ADI 2.569/CE, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 2.5.2003; ADI 3.061/AP, Relator o Ministro Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 9.6.2006; e, ADI 2.873/PI, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 9.11.2007" (DJ 21.8.2009, grifos nossos).

8. Como destacado pela Procuradoria-Geral da República, no caso vertente, "em face da notória precariedade dos serviços públicos de saúde e do presumível grande volume de reclamações, tal serviço telefônico demandaria a criação de cargos públicos na administração direta ou remanejamento de cargos existentes ou, ainda, contratação de serviços terceirizados de atendimento em telecomunicação, o que exigiria aumento de despesas públicas em seara de competência exclusiva do Executivo" (fl. 116, grifos nossos).

9. De se ver, pois, que nesta parte o acórdão recorrido está em harmonia com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, razão pela qual há ser mantido, dada a inconstitucionalidade formal do art. 2º da Lei municipal n. 3.779/2004.

Da constitucionalidade formal da exigência de afixar listas de médicos plantonistas na porta dos hospitais e estabelecimentos de saúde
(Art. 1º da Lei municipal n. 3.779/2004)

10. Para declarar a inconstitucionalidade da Lei municipal n. 3.779/2004, o Tribunal fluminense acentuou que *"a ninguém mais, cabe a*



RE 600483 / RJ

iniciativa de leis que disponham sobre 'criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos'", e concluiu ter havido a indevida ingerência do Poder Legislativo municipal em matéria de competência privativa do Poder Executivo.

Ao contrário do que se dá em relação ao art. 2º da Lei municipal n. 3.779/2004 que criou o serviço de atendimento telefônico, a exigência de *"os hospitais e estabelecimentos de saúde instalados no Município do Rio de Janeiro deverão fixar em lugar visível a lista dos médicos plantonistas e do responsável pelo plantão [, nelas incluídas] as respectivas especialidades médicas* (art. 1º e parágrafo único da Lei municipal n. 3.779/2004) não contraria qualquer norma constitucional.

A uma, porque a elaboração e a fixação de lista com o nome dos médicos plantonistas, suas respectivas especialidades e o nome do médico responsável pelo plantão não exige a criação de cargos, a estruturação e a alteração de atribuição de secretarias ou órgãos, nem a nomeação de novos servidores para a execução dessa tarefa.

A duas, porque a medida sugerida não importa em aumento significativo das despesas do Município do Rio de Janeiro demandando, quando muito, a utilização de poucos insumos de escritório.

A três, porque ao tentar assegurar, ainda que pontualmente, a transparência na prestação de serviços de saúde nos hospitais e estabelecimentos de saúde, sejam eles públicos ou privados, o legislador municipal atuou nos limites de sua competência (arts. 23, inc. II, 30, inc. I e VII, da Constituição da República), cuidando de matéria afeta ao Município do Rio de Janeiro, de interesse da população que pleitear atendimento de saúde nos limites de sua circunscrição.

Em essência, buscou concretizar o princípio da dignidade da pessoa humana ao ampliar as formas de acesso aos serviços de saúde,



RE 600483 / RJ

permitindo aos usuários a fiscalização da qualidade e da efetiva prestação desses serviços pelos hospitais e estabelecimentos de saúde.

11. Nessa linha foi o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“No mérito, observe-se que a Corte Estadual entendeu inconstitucional a Lei Municipal nº 3.779/2004, por vício de iniciativa, ao argumento de que “afixar em local visível lista de médicos plantonistas”, bem como “criar serviço telefônico para que a Administração receba denúncias e informações sobre os respectivos plantões” significaria invasão da competência privativa do Chefe do Executivo para “criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos” deste Poder, conforme prescreve a Constituição Estadual em seu artigo 112, § 1º, inciso, princípio que reproduz, por simetria, o artigo 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal, que estabelece a iniciativa exclusiva do Presidente da República para leis que importem na criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica. (...)

12. Como bem observado pelo ilustre Procurador do parquet estadual, a lei alcança os entes privados e, à toda evidência, não se mostra pertinente, no particular, a afirmação de que haveria competência privativa para legislar sobre o tema. Patente, pois, a contrariedade ao artigo 23, II do texto constitucional, que estabelece competência comum aos entes públicos para cuidar da saúde e assistência pública da população.

13. Em relação aos hospitais públicos, não se pode entender que a iniciativa legal da Casa Legislativa tenha invadido a competência do Executivo no tocante à estruturação e atribuições da Secretaria Estadual de Saúde, pois a simples obrigatoriedade de afixação de lista de profissionais plantonistas não assume a grandeza pretendida.

14. Conforme determina a Constituição Federal no art. 30, I e VII, compete aos municípios a prestação de serviços de atendimento à saúde da população.

15. A pretendida afixação da lista de plantonistas, a par de assegurar a publicidade dos profissionais em serviço, permite maior controle da população sobre a qualidade dos serviços prestados e,



RE 600483 / RJ

ainda, pode trazer como provável consequência maior fiscalização sobre os serviços de saúde.

16. Tal medida, obviamente, não causa nenhum impacto na regra que atribui ao Chefe do Executivo a competência sobre a criação, estruturação e atribuições da Secretaria de Saúde” (fls. 114-115, grifos nossos).

12. Pelo exposto, **dou parcial provimento ao presente recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º da Lei municipal n. 3.779/2004.**



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.483

PROCED. : RIO DE JANEIRO

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : JANIA MARIA DE SOUZA (67758/RJ)

RECDO.(A/S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : ANDRE TOSTES (PROCURADOR DO MUNICÍPIO - MATRICULA 10/141.740-1) (RJ048365/)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso extraordinário para declarar a constitucionalidade do art. 1º da Lei Municipal nº 3.779/2004, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 27.9.2019 a 3.10.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário