



Número: **0801021-23.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

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

Última distribuição : **11/02/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, COVID-19**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)</b>	
<b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)</b>	<b>RODRIGO DA SILVA ROMA (ADVOGADO)</b>
<b>ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
24033 405	21/05/2024 08:08	<a href="#">CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO</a>	CERTIDÃO TRÂNSITO EM JULGADO



**ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal

---

**CERTIDÃO**

Certifico e dou fé que decorreu o prazo da decisão de **ID 23691346** em **20/05/2024**, primeiro dia útil subsequente ao término do prazo recursal, ocorrendo o consequente trânsito e julgado do acórdão de **ID 22056143**.

Porto Velho, 21 de maio de 2024

Bel.<sup>a</sup> **Cilene Rocha Meira Morheb**  
Coordenadora do Pleno da CPE2G





Número: **0801021-23.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

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

Última distribuição : **11/02/2022**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material, COVID-19**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)</b>	
<b>ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)</b>	<b>RODRIGO DA SILVA ROMA (ADVOGADO)</b>
<b>ESTADO DE RONDONIA (REQUERIDO)</b>	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
20875 124	23/08/2023 09:03	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Jorge Leal

---

Processo: 0801021-23.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Data distribuição: 11/02/2022 10:22:20

Data julgamento: 21/08/2023

Polo Ativo: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA

Polo Passivo: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDONIA e outros

Advogado do(a) REQUERIDO: RODRIGO DA SILVA ROMA - RO11989

---

## RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da Lei Ordinária n. 5.292, de 12 de janeiro de 2022, que dispõe sobre a internação de pacientes infectados pela Covid-19 na rede privada de hospitais, quando requerido por médico credenciado ao Sistema Único de Saúde, em caso de inexistência de vaga na rede pública.

Destaca que a Lei impugnada dispõe sobre matéria de competência privativa da União, ao legislar sobre direito civil, uma vez que transfere ônus financeiro do particular ao poder público ao prever internação de pacientes infectados pela Covid-19 na rede privada de hospitais, quando ausente vaga na rede pública, o que padeceria de vício de inconstitucionalidade por usurpar competência da União.



Alega que a norma impugnada afronta diretamente os §§ 1º e 2º do art. 199 da Constituição da República e artigo 239, §1º, da Constituição Rondoniense, e este último estabelece:

O setor privado, em caráter suplementar de prestação de serviços de saúde, pode colaborar na cobertura assistencial à população, sob condições estabelecidas em contrato de Direito Público, tendo preferência e tratamento especial as entidades sem fins lucrativos.

Destaca também afronta ao art. 1º; art. 8º, *caput*, e art. 8º, incisos I e II, alínea “c”; art. 11, art. 235, §4º, bem como art. 243, todos da Constituição Rondoniense. Aduz que, embora a Constituição Estadual preveja a participação das instituições privadas no Sistema Único de Saúde (mediante contrato de direito público ou convênio), esta participação seria de forma complementar, devendo prevalecer a preferência das entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Assevera ainda ser vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos, e a Lei n. 5.292/2022 oportuniza a inobservância da Constituição Estadual, uma vez que simples prescrição médica tornaria hospital privado em participante do Sistema Único de Saúde, prescindindo de contrato de direito público ou convênio.

Por fim, afirma que o art. 1º da Lei n. 5.292/2022 põe em risco a própria política de saúde pública, uma vez que a norma não fixa um teto de gastos ou limita a quantidade de vagas a serem financiadas pelo Sistema Único de Saúde, tampouco traz requisitos subjetivos ao paciente, como a hipossuficiência, sendo que esse tipo de omissão, colocaria em risco a eficácia não só da norma em si, mas a eficiência do próprio Sistema Único de Saúde, pois seria imperiosa uma fonte de custeio para execução da norma estadual.



Neste sentido, conclui que a norma estadual afronta o art. 1º; art. 8º, *caput* e art. 8º inciso I e II, alínea “c”; art. 11, art. 235, § 4º, bem como art. 243, todos da Constituição Rondoniense; ante a completa ausência de previsão ou dotação orçamentária para subsidiar a internação ilimitada de pacientes na rede privada de saúde.

Alegando haver elementos que evidenciam a plausibilidade jurídica da medida e o perigo da demora, requer a concessão de medida cautelar, com imediata suspensão da eficácia da norma impugnada, até decisão de mérito.

Em despacho acostado ao id. n. 15120829, determinei a manifestação da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Rondônia, a serem prestadas no prazo de 5 (cinco) dias, conforme estabelece o art. 1º, *caput*, da Lei n. 9.868/99, bem como do Procurador-Geral de Justiça e do Procurador-Geral do Estado, quanto à suspensão dos efeitos da lei.

As autoridades e a Assembleia Legislativa manifestaram-se quanto ao pedido cautelar.

O Estado de Rondônia manifestou-se pela procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal e material da Lei Ordinária Estadual n. 5.292/2022.

A Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia pugnou pelo indeferimento do pedido cautelar (id. n. 15656827).

O Governador do Estado de Rondônia prestou informações quanto ao trâmite da lei questionada (id. n. 15741404).

A Procuradoria de Justiça manifestou pela procedência total do pedido, para que seja declarada material e formalmente inconstitucional a norma impugnada.

Em despacho acostado ao id. n. 18860360 foi determinada a conversão do feito no rito abreviado previsto no art. 12 da Lei n. 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa (id. n. 18944807), o Estado de Rondônia (id. n. 19057979) e a Procuradoria de Justiça (id. n. 19334227) ratificaram suas manifestações nos autos.

É o relatório.



VOTO

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

A Lei Estadual n. 5.292/2022 questionada, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre a internação de pacientes infectados pela COVID-19 na rede privada de hospitais, quando requerida por médico credenciado ao Sistema Único de Saúde, em caso de inexistência de vaga na rede pública.

Transcrevo-a em sua integralidade (id. n. 14748215 – Pág. 6):

[...] Art. 1º A internação de pacientes infectados pela Covid-19 na rede privada de hospitais poderá ocorrer sem custo para o paciente quando se mostrarem esgotadas as possibilidades de internação na rede pública.

§1º A internação se dará por prescrição de médico credenciado pelo SUS – Sistema Único de Saúde.

§2º O médico responsável pelo pedido de internação informará a situação de gravidade do paciente e a inexistência de vaga na sua unidade.

Art. 2º Para o atendimento do disposto nesta Lei, os hospitais da rede privada do estado deverão manter uma disponibilidade mínima de 30% (trinta por cento) dos seus leitos.

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei estabelecendo as diretrizes necessárias ao seu fiel cumprimento.

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



Conforme relatado, o autor aponta a inconstitucionalidade formal da lei deflagrada por iniciativa parlamentar do Estado de Rondônia, pois dispôs sobre matéria de direito civil, de competência privativa da União, conforme preceitua o art. 21, I, da Constituição Federal.

Aduz, ainda, inconstitucionalidade material, nos seguintes aspectos: a) violação ao disposto no § 1º e 2º do art. 199 da Constituição Federal, e ao art. 239, § 1º, da Constituição Estadual, por dispor e gerir a política pública e privada, sem, contudo, formalizar contrato de direito público ou convênio que regule e preveja contrapartida ao setor privado; e, b) ao art. 1º, IV; art. 8º, *caput* e art. 8º inciso I e II, alínea “c”; art. 11, art. 235, §4º, art. 243, todos da Constituição Federal, por ausência de previsão ou dotação orçamentária para subsidiar a internação ilimitada de pacientes na rede privada de saúde.

#### 1) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR INVASÃO DE COMPETÊNCIA

Como se sabe, a inconstitucionalidade formal, também chamada de nomodinâmica, deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual pode estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental.

*In casu*, o autor afirma que a norma impugnada deixa margens para interpretações inconstitucionais. Isso porque assegura, sem qualquer ônus, ao paciente infectado por Covid-19, a internação em hospital privado, no caso de inexistência de vaga em unidade pública de saúde, sendo necessário apenas o pedido de internação formulado por médico credenciado ao Sistema Único de Saúde.

Ocorre que a norma não estabelece de quem será o ônus de tal custo, se do próprio hospital privado ou o Sistema Único de Saúde.

Caso a interpretação seja de que o ônus pertence à entidade privada, significaria ingerência na atividade privada, sendo, conseqüentemente, norma de Direito Civil, de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, que assim dispõe:



[...] Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; [...].

Isso porque, a norma, ao estabelecer a determinação de que hospitais particulares do Estado de Rondônia reservem, no mínimo, 30% dos seus leitos, sem indicar a fonte de custeio para isso, descaracteriza o caráter bilateral do contrato, impondo, unilateralmente, obrigação aos hospitais particulares rondonienses, sem estabelecer a contraprestação.

A partir do momento em que o Legislativo Rondoniense editou norma com nítida intenção de restringir as relações contratuais operadas pelos hospitais particulares do Estado, ao estabelecer a reserva obrigatória de vagas de leitos, inevitavelmente criou obrigação não prevista contratualmente.

Inevitavelmente, ao determinar obrigações aos hospitais privados, a lei atacada afeta o núcleo da atividade prestada e impacta a eficácia dos negócios jurídicos celebrados entre particulares, disciplinados por normas de direito civil e do setor securitário, avançando em competência legislativa privativa da União.

Sobre essa questão, já se manifestou o Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONVERSÃO DO JULGAMENTO DA MEDIDA CAUTELAR EM DEFINITIVO DE MÉRITO. LEI Nº 9.438, DE 21/10/2021, DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL: COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR PRIVATIVAMENTE SOBRE DIREITO CIVIL E POLÍTICA DE SEGUROS. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o processo nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da presente ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas



informações. Precedentes. 2. A União Nacional das Instituições de Autogestão em Saúde – Unidas é legitimada ativa para ajuizar a presente ação, atendendo os requisitos da pertinência temática entre as normas impugnadas e o disposto no seu estatuto social e sua natureza de entidade de alcance nacional com homogeneidade na categoria dos seus integrantes. Precedentes. 3. É formalmente inconstitucional a Lei n. 9.438, de 21/10/2021, do Estado do Rio de Janeiro, pela qual se estabelecem obrigações referentes a serviço de assistência médico-hospitalar que interferem nas relações contratuais estabelecidas entre as operadoras de planos de saúde e seus usuários: matéria de direito civil e concernente à política de seguros, de competência legislativa privativa da União (incs. I e VII do art. 22 da Constituição da República). Precedentes. 4. Conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei n. 9.438, de 21.10.2021, do Estado do Rio de Janeiro (STF – ADI: 7172 RJ, Relator: Cármen Lúcia, Data de Julgamento: 18/10/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: Processo Eletrônico DJe-217 Divulg. 26/10/2022 Public. 27/10/2022).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que regula obrigações relativas a serviços de assistência médico hospitalar regidos por contratos de natureza privada, universalizando a cobertura de doenças (Lei n. 11.446/1997, do Estado de Pernambuco). 3. Vício formal. 4. Competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros (CF, art. 22, I e VII). 5. Precedente: ADI no 1.595-MC/SP, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 19/12/2002, Pleno, maioria. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 1.646, relator: Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ 7/12/2006).

A questão da interferência em relações contratuais por normas locais, no contexto específico da pandemia do COVID-19, também já foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, reconhecendo-se a inconstitucionalidade por usurpação de competência:



Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.746, de 30 de junho de 2020, do Estado da Paraíba. Proibição de operadoras de planos de saúde no Estado da Paraíba recusarem a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo COVID-19 em razão de prazo de carência contratual. 3. Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros. 4. Interferência nas relações contratuais firmadas entre operadoras de plano de saúde e usuários. 5. Período de carência. Suspensão. COVID-19. Disciplina dada pela Lei Federal 9.656/1998. 6. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. ADI 6441, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada na Sessão virtual de 07/05 a 14/05 de 2021. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF – ADI: 6493 PB, relator: Gilmar Mendes, data de julgamento: 14/6/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/6/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEI 8.915/2020 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. LEI 9.870/1999. OBRIGAÇÃO DE RENOVAÇÃO DE MATRÍCULA DE ESTUDANTES INADIMPLENTES E VEDAÇÃO DA COBRANÇA DE JUROS, MULTAS, CORREÇÃO MONETÁRIA, OU OUTROS ENCARGOS MONETÁRIOS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E AO ATO JURÍDICO PERFEITO. PROCEDÊNCIA. 1. Normas estaduais que impeçam as instituições de ensino de recusarem a matrícula de estudantes inadimplentes, e também de cobrar juros, multas, correção monetária ou quaisquer outros encargos, violam a competência privativa da União para legislar sobre direito civil (Art. 22, I, da CRFB), conforme precedentes da Corte. 2. Pedido julgado procedente, a fim de declarar a inconstitucionalidade do Art. 6º, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.915/2020, do Estado do Rio de Janeiro (STF – ADI: 7179 RJ 0120755-95.2022.1.00.0000, relator: Edson Fachin, data de julgamento: 8/8/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/8/2022).

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.746, de 30 de junho de 2020, do Estado da Paraíba. Proibição de operadoras de planos de saúde no Estado da Paraíba



recusarem a prestação de serviços a pessoas suspeitas ou contaminadas pelo COVID-19 em razão de prazo de carência contratual. 3. Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito civil, comercial e sobre política de seguros. 4. Interferência nas relações contratuais firmadas entre operadoras de plano de saúde e usuários. 5. Período de carência. Suspensão. COVID-19. Disciplina dada pela Lei Federal 9.656/1998. 6. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. ADI 6441, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgada na Sessão virtual de 07/05 a 14/05 de 2021. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente (STF – ADI: 6493 PB, relator: Gilmar Mendes, data de julgamento: 14/6/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 28/6/2021).

## 2) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA

Além do vício de iniciativa, vislumbra-se a inconstitucionalidade formal por violação da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual.

É notória a invasão do legislativo nas funções típicas de administração do chefe do poder executivo por intermédio da ingerência nos contratos firmados pela administração com os prestadores de serviços, alterando as regras de funcionamento da administração, o planejamento e a execução dos programas e projetos de governo previamente estabelecidos em Lei.

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

De igual modo, e não poderia ser diferente, as políticas públicas de gerenciamento da pandemia são questões que devem ser geridas pelo Executivo, em cada esfera da federação, de acordo com suas competências.

Merece registro, por relevante, o entendimento iterativo do Supremo Tribunal Federal, em julgamentos de casos relacionados ao período da pandemia do Covid19, nos quais tem sido assentado (*v. g.*, ADI 6341 MC-Ref/DF, relator o ministro Marco Aurélio, redator do acórdão o ministro Edson Fachin, DJe de 13/11/2020), que:



A coordenação e a execução das ações e atividades sanitárias no contexto do estado de calamidade pública vigente se inserem, a princípio, nas atribuições do Poder Executivo, a quem incumbe, entre outras providências, avaliar os indicadores epidemiológicos e, a partir disso, definir as medidas de prevenção, observadas as orientações técnico-científicas de combate à COVID-19, as quais, como se sabe, estão em permanente atualização e mudança. Aliás, recentíssimos julgados do exc. Supremo Tribunal Federal, proferidos em casos relacionados ao atual período pandêmico, têm reafirmado a atribuição dos Poderes Executivos para a tomada das decisões tópicas no enfrentamento da crise sanitária (*v. g.* STF, STP 334/MG, rel. min. Dias Toffoli, j. 3/6/2020; ACO 3364 TP, rel.<sup>a</sup> min.<sup>a</sup> Cármen Lúcia, j. 23/3/2020).

Ainda que seja louvável a intenção do legislador estadual, o Poder Legislativo passou a administrar a política de saúde do Estado, invadindo a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo. Isso equivale à prática de ato de administração, de sorte a malferir a separação dos poderes.

Além disso, a lei impugnada não discriminou em seu corpo o estudo de impacto financeiro da implantação das medidas em relação ao orçamento estadual, nem indicou a fonte de receita para custeio das despesas nele mencionadas, questão que será melhor analisada a seguir.

Conforme disciplina estabelecida no Art. 39, §1º II, “d”, art. 40, I e art. 65, VII, ambos da Constituição Estadual, é do chefe do Poder Executivo a atribuição exclusiva para disciplinar a organização e funcionamento da administração, sobretudo no que se refere a execução orçamentária, programas de governo, políticas públicas e prestação de serviços. Cito os artigos mencionados para reforço do entendimento:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de



Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

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

[...] II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Art. 40. Não é admitido aumento de despesa prevista:

I - em projetos de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da Constituição Federal;

Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

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

Falta concluir, portanto, que a Lei impugnada possui vício formal insanável, suficiente para reconhecer sua inconstitucionalidade, porquanto imiscuir-se na execução do serviço público de saúde, produzindo, ainda aumento das despesas públicas sem a necessária fonte de custeio.

### 3. DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

O autor aduz, ainda, inconstitucionalidade material, nos seguintes aspectos:



a) violação ao disposto no §§ 1º e 2º do art. 199 da Constituição Federal, e ao art. 239, § 1º, da Constituição Estadual, por dispor e gerir a política pública e privada, sem, contudo, formalizar contrato de direito público ou convênio que regule e preveja contrapartida ao setor privado; e,

A prestação de serviços de saúde pode ser realizada pelo Estado, pelo Sistema Único de Saúde – SUS, ou pela iniciativa privada, conforme dispõe o art. 199 da Constituição da República.

Como bem pontuou o autor da ação, a relação jurídica do Sistema Único de Saúde com a iniciativa privada deve ser formalizada mediante contrato de direito público ou convênio, conforme expõe o citado dispositivo, *in verbis*:

[...] Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

No mesmo sentido, estabelece a Constituição Estadual em seu artigo 239:

[...] Art. 239. As ações de qualquer natureza, na área de saúde, desenvolvidas por pessoa física ou jurídica, são de interesse social, sendo responsabilidade do Estado sua normatização e controle.

§ 1º O setor privado, em caráter suplementar de prestação de serviços de saúde, pode colaborar na cobertura assistencial à população, sob condições estabelecidas em contrato de Direito Público, tendo preferência e tratamento especial as entidades sem fins lucrativos.



A lei impugnada, ao determinar que os hospitais privados do Estado compulsoriamente recebam pacientes, sem nenhum custo, estabelece nítida ingerência na atividade privada, sem previsão de contrato ou convênio.

Trata-se de medida que colide frontalmente com os dispositivos constitucionais supracitados, uma vez que, para que unidade de saúde particular integre o sistema público de assistência à saúde, necessariamente deverá haver contrato de direito público ou convênio prévios.

Além disso, o § 2º do artigo 199 traz em seu bojo vedação à destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas de saúde com fins lucrativos. Desta forma, caso a internação de que trata a Lei Ordinária Estadual n. 5.292 de 2022 se dê em estabelecimento privado de saúde com fins lucrativos, o custeio de tal internação, sem o devido contrato firmado, não poderia ser realizado com recursos públicos, por força de expressa vedação constitucional.

b) ofensa ao art. 1º, IV; art. 8º, *caput* e art. 8º inciso I e II, alínea "c"; art. 11, art. 235, §4º, art. 243, todos da Constituição Federal, por ausência de previsão ou dotação orçamentária para subsidiar a internação ilimitada de pacientes na rede privada de saúde.

Não bastasse, o diploma em questão cria despesas públicas ilimitadas, sem indicar o recurso para a sua execução, como acima já mencionado.

Além de afrontar o princípio da separação de poderes, como bem acentuou o autor da ação, o ato normativo:

[...] põe em risco a própria política de saúde pública, uma vez que a norma não fixa um teto de gastos ou limita a quantidade de vagas a serem financiadas pelo Sistema Único de Saúde, tampouco traz requisitos subjetivos ao paciente, como a hipossuficiência. Portanto, esse tipo de omissão, coloca em risco a eficácia não só da norma em si, mas a eficiência do próprio Sistema Único de Saúde, pois seria imperiosa uma fonte de custeio para execução da norma estadual.



A lei que impõe novas despesas sem previsão orçamentária e ofende o artigo 165, inciso III, da Constituição Federal e o artigo 65, inciso XIII, da Constituição do Estado de Rondônia, que estabelecem a iniciativa legislativa do Poder Executivo em matéria orçamentária; bem como ao art. 195, § 5º, da Constituição Federal e art. 235 da Constituição Estadual, os quais exigem que, para a implementação de serviços da seguridade social, inclusive as ações para assegurar direitos relativos à saúde, seja prevista a respectiva fonte de custeio. Neste sentido, a norma estadual atenta frontalmente aos referidos dispositivos constitucionais, ante a completa ausência de previsão ou dotação orçamentária para subsidiar a internação ilimitada de pacientes na rede privada de saúde.

Ademais, nos termos do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional n. 95 de 2016:

A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

A referida norma constitucional é de reprodução obrigatória pelos entes municipais e estaduais, o que permite a sua análise por este órgão colegiado em sede de controle concentrado, bem como a conclusão pela inconstitucionalidade de norma legal cuja proposição não tenha sido acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, conforme já decidiu o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar n. 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual n. 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional n. 95/2016, que



se destina a disciplinar "o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União". A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. Com base no art. 113 do ADCT, toda "proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro", em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. 6. A Lei Complementar do Estado de Roraima n. 278/2019 incorreu em vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao art. 113 do ADCT. 7. Pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, por violação ao art. 113 do ADCT. 8. Fixação da seguinte tese de julgamento: "É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT (ADI 6303, relator: ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 14/3/2022, Processo Eletrônico DJe-052 Divulg. 17/3/2022 Public. 18/3/2022).

Assim, verifica-se que o diploma questionado violou as condicionantes orçamentárias, com comprometimento de recursos financeiros, ante a ausência de indicação da fonte de custeio das despesas necessárias ao cumprimento da obrigação imposta, além de ter usurpado espaço discricionário de deliberação da administração pública do Poder Executivo.



Ante o exposto, voto pela conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e pela procedência da presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal e material da Lei Ordinária n. 5.292/2022 do Estado de Rondônia, com efeito *ex tunc*.

É como voto.

Notas de rodapé:

<sup>1</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...] III - os orçamentos anuais.

Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

XIII - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual de investimentos, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...]

§2. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Art. 235. A seguridade social estadual será financiada por toda a sociedade, de forma direta ou indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes do orçamento do Estado e das seguintes contribuições sociais:

§ 4°. Nenhum benefício ou serviço da seguridade social estadual poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.



## EMENTA

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Estadual n. 5.292/2022. Pacientes infectados por COVID-19. Inexistência de vagas em hospital público. Reserva de 30% de vagas de leitos em hospitais particulares. Inconstitucionalidade formal. Norma estabelece obrigação. Direito Civil. Competência privativa da União. Reserva de iniciativa do Poder Executivo. Ofensa à Separação de Poderes. Inconstitucionalidade material. Ingerência na política de saúde pública e privada sem contrato ou convênio. Ausência de fonte de custeio e dotação orçamentária. Ação julgada procedente.*

1. A Lei Estadual n. 5.292/2022, ao assegurar, sem qualquer ônus, ao paciente infectado por Covid-19, a internação em hospital privado, no caso de inexistência de vaga em unidade pública de saúde, criou obrigação não prevista contratualmente, avançando na competência legislativa da União para legislar sobre Direito Civil.

2. A norma de iniciativa do Legislativo rondoniense invadiu a esfera da gestão administrativa, que cabe ao Poder Executivo, e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, malferindo a separação de poderes.

3. Há inconstitucionalidade material da norma, por dispor e gerir a política de saúde pública e privada, sem, contudo, formalizar contrato de direito público ou convênio que regule e preveja contrapartida ao setor privado.

4. Há ofensa à Constituição Estadual, pois a norma impugnada não prevê dotação orçamentária para subsidiar a internação ilimitada de pacientes na rede privada de saúde.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das



notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.

Porto Velho, 21 de Agosto de 2023

Relator Des. JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

RELATOR



NWxCskNhRWZhmFJwRW9iMFFJOEdvS0hwRUtaUnF1NVA0VmFtZTIWdUkrUkRlcCs1WmFYZ1VaTmxwcTBULzFHYUdlc09yK2x3RnhJPQ==

Assinado eletronicamente por: JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL - 23/08/2023 09:03:41

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=23082309034141800000020738022>

Número do documento: 23082309034141800000020738022



## GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA GOVERNADORIA

LEI Nº 5.292, DE 12 DE JANEIRO DE 2022.

**(Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material, com efeito *ex tunc*, transitada em julgado em 20/5/2024, nos termos do Processo nº 0801021-23.2022.8.22.0000)**

Dispõe sobre a internação de pacientes infectados pela Covid-19 na rede privada de hospitais, quando requerida por médico credenciado ao Sistema Único de Saúde, em caso de inexistência de vaga na rede pública.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º A internação de pacientes infectados pela Covid-19 na rede privada de hospitais poderá ocorrer sem custo para o paciente quando se mostrarem esgotadas as possibilidades de internação na rede pública.

§ 1º A internação se dará por prescrição de médico credenciado pelo SUS - Sistema Único de Saúde.

§ 2º O médico responsável pelo pedido de internação informará a situação de gravidade do paciente e a inexistência de vaga na sua unidade.

Art. 2º Para o atendimento do disposto nesta Lei, os hospitais da rede privada do estado deverão manter uma disponibilidade mínima de 30% (trinta por cento) dos seus leitos. **(Dispositivo vetado pelo Governador do Estado em 12/1/2022, mantido o texto pela Assembleia Legislativa em 23/3/2022)**

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta Lei estabelecendo as diretrizes necessárias ao seu fiel cumprimento. **(Dispositivo vetado pelo Governador do Estado em 12/1/2022, mantido o texto pela Assembleia Legislativa em 23/3/2022)**

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

Palácio do Governo do Estado de Rondônia, em 12 de janeiro de 2022, 134º da República.

**MARCOS JOSÉ ROCHA DOS SANTOS**

Governador