



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

Representante: EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Representado: EXMO. SR. PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Legislação: LEI MUNICIPAL Nº 5.714/2014

Relator: Des. Custodio de Barros Tostes

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.714/2014 QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO EM UNIDADES DE TERAPIA INTENSIVA – U.T.I. DE HOSPITAIS PÚBLICOS E PRIVADOS INSTALADOS NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. VÍCIO FORMAL INCONFIGURADO. NÃO HÁ USURPAÇÃO DA INICIATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA LEI PARLAMENTAR QUE, EMBORA CRIE DESPESAS AO PODER PÚBLICO, NÃO VERSA PROPRIAMENTE O FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO OU O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. TESE FIRMADA EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911- MIN. REL. GILMAR MENDES- PLENÁRIO VIRTUAL- JULGADO EM: 11/10/2016). PRECEDENTE VINCULATIVO FORMADO EM CASO NO QUAL TAMBÉM HAVIA OBRIGAÇÃO DE O EXECUTIVO CARIOCA INSTALAR CÂMERAS DE SEGURANÇA. LIVRE INICIATIVA NÃO VULNERADA. INTERESSES PRIVADOS QUE SÓ SE EXERCEM NA EXTENSÃO DA LEI, DISPOSTA EM FAVOR DO INTERESSE COLETIVO. DIPLOMA IMPUGNADO QUE PASSA PELO TESTE DE



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

PROPORCIONALIDADE EM SUAS TRÊS FASES. INDAGAÇÃO QUANTO À CONVENIÊNCIA DA NORMA QUE NÃO CABE AO PODER JUDICIÁRIO. JURISPRUDÊNCIA DO E. STF A CORROBORAR A CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE, CUIDANDO DE INTERESSES LOCAIS, IMPÕE A INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA.

IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Representação por Inconstitucionalidade nº **0061486-25.2016.8.19.0000** em que é representante **O EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e representado **O EXMO. SR. PRESIDENTE DA MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores da Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em **JULGAR IMPROCEDENTE** a representação, nos termos do voto do Relator.

Trata-se de representação por inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.714/14 que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento em Unidades de Terapia Intensiva – U.T.I. de hospitais públicos e privados instalados no Município do Rio de Janeiro. Eis seu conteúdo:

Art. 1º Fica estabelecido que todos os hospitais que possuírem Unidades de Terapia Intensiva - UTI no Município do Rio de Janeiro deverão possuir monitoramento através de câmeras individuais que permitam a visualização dos pacientes em tratamento e das áreas onde são manipulados medicamentos e materiais utilizados na respectiva Unidade.

Art. 2º Os hospitais deverão estabelecer regras de controle interno e arquivamento das respectivas imagens.



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

Art. 3º As imagens deverão ser mantidas em um banco de dados do próprio hospital por um período mínimo de cento e oitenta dias a contar da baixa do paciente junto à referida instituição.

Art. 4º É de inteira responsabilidade do hospital a utilização das imagens obtidas, respeitando a integridade e intimidade das pessoas.

Art. 5º As imagens somente poderão ser fornecidas ou cedidas mediante solicitação de autoridade competente.

Art. 6º Os hospitais terão até sessenta dias para instalação do sistema de monitoramento e adequação dos espaços.

Art. 7º O não cumprimento do disposto na presente Lei acarretará ao infrator o pagamento de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Aduz a inconstitucionalidade da norma que impõe obrigações ao Chefe do Poder Executivo- a de instalar câmeras em hospitais públicos-, surtindo, em tal passo, vício de iniciativa, na forma dos artigos 7º, 112, §1º, II, d e 145, VI, a da Constituição Estadual. Quanto aos hospitais privados, o vício seria de ordem material e consistente na redução da livre iniciativa prevista pelo artigo 290 daquela Carta.

Às fls. 12, foi recebida a inicial e determinado o processamento da ação.

Em suas informações de fls. 18/21, o representado esclarece que o estabelecimento de diretrizes ao Poder Público difere da imposição de obrigações. Nesta medida, não haveria usurpação da iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Defende, ainda, que a livre iniciativa se exerce dentro da lei e não contra ela.

O Ministério Público opina pela procedência desta ação, consoante seu parecer de fls. 26/33.



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

Igualmente, a d. Procuradoria Geral do Estado às fls. 36/40.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de representação por inconstitucionalidade em que cabe definir se há vício formal por usurpação da competência privativa do Chefe do Poder Executivo ou mesmo material por violação ao princípio da livre iniciativa.

I- QUANTO AO VÍCIO FORMAL

Neste ponto, de fato, a legislação impugnada impõe custosa obrigação ao Poder Executivo Municipal, consubstanciada na instalação de câmeras de segurança nas Unidades de Terapia Intensiva de hospitais públicos.

Nada obstante, em sede de repercussão geral, o E. STF reafirmou sua jurisprudência no sentido de que não traz vício a lei que, embora de incoação parlamentar, apenas gera despesas ao Poder Executivo sem versar o funcionamento da Administração Pública.

Transcreva-se a ementa do julgado:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE nº 878.911- Min. Rel. Gilmar Mendes- Plenário Virtual- Julgado em: 11/10/2016).

Note-se que, neste caso, também havia a necessidade de instalar câmeras em repartições públicas, mas a legislação foi preservada porquanto



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

não dispusesse acerca do funcionamento administrativo ou do regime jurídico aplicável a servidores públicos.

Logo, por este ângulo, não se pode acolher a representação formulada.

II. QUANTO À VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA

A par da questão formal, o arguente sustenta a incompatibilidade da lei impugnada com o valor da livre iniciativa, positivado no artigo 290 da Constituição Estadual. Confira-se:

Art. 290 - É assegurada, na área de saúde, a liberdade de exercício profissional e de organização de serviços privados, na forma da lei, de acordo com os princípios da política nacional de saúde e das normas gerais estabelecidas pelo conselho estadual de saúde.

Mas não vinga a tese.

Isso porque, como se sabe, a iniciativa particular deve, mais do que conviver, conformar-se às normas regulamentares aplicáveis ao ramo de atividade. A toda evidência, o **interesse individual** só se exerce na extensão previamente definida em lei, esta preordenada para garantir o **interesse coletivo**.

A propósito, trago passagem especialmente elucidativa de voto proferido pelo Eminentíssimo Ministro Celso de Mello sobre o tema:

Relevante acentuar, tal como assinalou o acórdão emanado do Tribunal de Justiça local, que a liberdade de iniciativa sofre restrições legitimadas “pelo interesse maior da coletividade”, razão pela qual não se mostra impregnado de caráter absoluto o postulado da livre iniciativa, cuja eficácia – vale enfatizar – está necessariamente subordinada, em sua condição de princípio geral da atividade econômica, à estrita observância dos vetores definidos no art. 170 da Constituição da República.



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

É por esse motivo – como tem advertido a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 173/807-808, Pleno, v.g.) – que não há, no sistema constitucional brasileiro, direitos ou garantias que se revistam de caráter absoluto, mesmo porque razões de relevante interesse público ou exigências derivadas do princípio de convivência das liberdades legitimam, ainda que excepcionalmente, a adoção, por parte dos órgãos estatais competentes, de medidas restritivas das prerrogativas individuais ou coletivas, desde que respeitados, como na espécie, os termos estabelecidos pela própria Constituição.

O estatuto constitucional das franquias individuais e liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas – e considerado o substrato ético que as informa –, permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídica, destinadas, de um lado, a proteger a integridade do interesse social e, de outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, pois nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.

Na verdade, a regulação estatal no domínio econômico, seja no plano normativo, seja no âmbito administrativo, traduz competência constitucionalmente assegurada ao Poder Público, cuja atuação – destinada a fazer prevalecer os vetores condicionantes da atividade econômica (CF, art. 170) – é justificada e ditada por razões de interesse público, especialmente aquelas que visam a preservar a segurança da coletividade, tal como corretamente assinalou o E. Tribunal de Justiça local no acórdão ora impugnado.

A obrigação do Estado, impregnada de qualificação constitucional, de proteger a integridade de valores fundados na preponderância do interesse social e na necessidade de defesa da incolumidade pública legitima medidas governamentais, no domínio econômico, decorrentes do exercício do poder de polícia, a significar que os princípios que regem a atividade empresarial



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

autorizam, por efeito das diretrizes referidas no art. 170 da Carta Política, a incidência das limitações jurídicas que resultam do modelo constitucional que conforma a própria estruturação da ordem econômica em nosso sistema institucional.

O magistério da doutrina, por sua vez, não dissente desse entendimento (CARLA MARSHALL, “Direito Constitucional: aspectos constitucionais do Direito Econômico”, p. 145, item n. 5.8.1, 2007, Forense Universitária; PAULA A. FORGIONI, “Os Fundamentos do Antitruste”, p. 272/273, item n. 5.3.1, 2ª ed., 2005, RT, v.g.).

Vale referir, ainda, a lição de SARA JANE LEITE DE FARIAS (“Evolução Histórica dos Princípios Econômicos da Constituição”, “in” “Direito Empresarial Público”, p. 115, 2002, Lumen Juris), para quem, “na atualidade, fala-se em liberdade de iniciativa moldada e limitada pela intervenção em nome do interesse público e social” (grifei). (ARE nº 597.165- Min. Rel. Celso de Mello- Segunda Turma- Julgado em: 04/11/2014).

Por óbvio que esse estado de coisas não inibe a possibilidade de submeter a lei a um controle de proporcionalidade, aí compreendida em seus três núcleos de significado (ou subprincípios, conforme refere a doutrina alemã):

O subprincípio da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O subprincípio da necessidade (NotwendigkeitoderErforderlichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Em outros termos, o meio não será necessário se o objetivo almejado puder ser alcançado com a adoção de medida se revele a um só tempo adequada e menos onerosa. Um juízo definitivo sobre a proporcionalidade da medida há também de resultar da rigorosa ponderação e do possível equilíbrio entre o significado da intervenção para o atingido e os objetivos



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

perseguidos pelo legislador.¹ (proporcionalidade em sentido estrito).

Na hipótese, o diploma impugnado supera este juízo.

A uma, porque é adequado ao fim proposto, qual seja, o de garantir a segurança dos pacientes e a transparência do atendimento médico.

A duas, porque não há de se cogitar medida menos gravosa quando a própria instalação de câmeras não se revela em alguma medida prejudicial. Cuida-se, a propósito, de prática bastante comum e cotidiana.

A três, porque, com ônus insignificante, o ganho certamente lhe irá superar.

Avançar para além deste sopesamento para indagar acerca da conveniência da legislação desborda dos limites dentro dos quais deve ser conter a atividade Judiciária. É dizer: está na margem de conformação legislativa a obrigação imposta.

Em arremate, refira-se que a Alta Corte tem jurisprudência pacífica a corroborar a constitucionalidade da lei municipal que, cuidando de interesses locais, determina a instalação de equipamentos de segurança:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. POSSIBILIDADE. ART. 30, I, DA CF. PRECEDENTES. ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. É pacífico na jurisprudência do STF o entendimento de que os entes municipais possuem competência para editar lei determinando a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, por ser tal questão matéria

¹ Trecho do voto vista do Ministro Gilmar Mendes no RE 349703 / RS, julgado em 03/12/2008, pelo Plenário do E. Supremo Tribunal Federal



Representação por Inconstitucionalidade nº 0061486-25.2016.8.19.0000

de interesse local. Exegese do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (AI 482212 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 18-06-2013 PUBLIC 19-06-2013).

Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA. ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. POSSIBILIDADE. ART. 30, I, DA CF. PRECEDENTES. ART. 5º, XXXVI, DA CF/88. OFENSA REFLEXA À CONSTITUIÇÃO. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. 1. *É pacífico na jurisprudência do STF o entendimento de que os entes municipais possuem competência para editar lei determinando a instalação de equipamentos de segurança em estabelecimentos bancários, por ser tal questão matéria de interesse local. Exegese do art. 30, I, da Constituição Federal. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.*

(AI 482212 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em 04/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-117 DIVULG 18-06-2013 PUBLIC 19-06-2013)

À luz dessas considerações, vê-se que o dispositivo é, do ponto de vista constitucional, incensurável.

IV. DISPOSITIVO

Do exposto, VOTO PELA IMPROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO FORMULADA.

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

Desembargador **CUSTODIO DE BARROS TOSTES**
Relator