

Lei nº 3397/2002 do Município do Rio de Janeiro. Inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL

Representação por Inconstitucionalidade nº 2004.007.00108

Representante: *Prefeito do Município do Rio de Janeiro*

Representada: *Câmara Municipal do Rio de Janeiro*

Relator: *Desembargador Roberto Côrtes*

Representação por Inconstitucionalidade. Lei nº 3.397/2002, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a obrigatoriedade de os hospitais públicos municipais manterem o serviço de vacinação. Norma que cria atribuições aos órgãos vinculados ao Executivo e que acarreta aumento de despesa. Inobservância da iniciativa privativa do Prefeito Municipal. Violação aos arts. 7º, 112, § 1º, II, *d* e 209, III, da Constituição do Estado, de observância cogente pelos Municípios por força do princípio da simetria. Princípio da separação dos poderes que restou maculado. Inconstitucionalidade formal decorrente do vício de iniciativa.

E. Tribunal.

I

1. O Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro ajuizou Representação por Inconstitucionalidade contra a Lei Municipal nº 3.397, de 15 de maio de 2002, que entrou em vigor na data de sua publicação, almejando seja declarada a sua total inconstitucionalidade.
2. Eis o teor da lei ora impugnada:

“Lei nº 3397, de 15 de maio de 2002.

Amplia para a rede hospitalar pública o Serviço de Vacinação.

Art. 1º Ficam obrigados os hospitais da rede Municipal a manterem serviços de vacinação pública.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal do Rio de Janeiro, em 15 de maio de 2002.

Sami Jorge Haddad Abdulmacih
Presidente

3. Sustenta o representante a violação aos arts. 7º (*"São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"*), e 112, § 1º, II, d (*"... § 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: ... II - disponham sobre: ... d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo"*) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, já que a iniciativa legislativa não partiu do Poder Executivo, tendo sido invadida a sua esfera de competência.

4. Não foi apresentado pedido de liminar.

5. Solicitadas as informações de estilo, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro as apresentou às fls. 11/16. Sustenta, em síntese, que: **a)** os preceitos da Constituição Estadual apontados como violados são idênticos aos arts. 2º e 61, § 1º, II, da Constituição da República, sendo normas de reprodução obrigatória, o que terá conseqüências processuais também relevantes; **b)** a iniciativa privativa é uma exceção, somente comportando uma interpretação restritiva; e **c)** a lei ora impugnada buscou operacionalizar e dar efetividade ao contido no art. 196 da Constituição da República e no art. 287 da Constituição do Estado, ficando ao alvedrio do Executivo a oportunidade e a conveniência de adotá-la ou não. Ao final, conclui pela ausência de infração aos paradigmas de análise da Constituição do Estado.

6. Pronunciamento da douta Procuradoria-Geral do Estado às fls. 20/24, inclinando-se pelo reconhecimento do vício de iniciativa e pela conseqüente declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.

II

7. O Exmo. Sr. Prefeito Municipal, a teor do art. 162 da Constituição do Estado, é parte legítima para a propositura da representação da inconstitucionalidade de lei municipal em face daquela.

8. A Lei Municipal nº 3.397/2002 dispõe sobre a obrigação de os hospitais da rede pública municipal disponibilizarem o serviço de vacinação. Trata-se, à evidência, de imposição de atribuição a órgãos municipais vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, estando todos integrados na estrutura organizacional do Poder Executivo.

9. Consoante o art. 112, § 1º, II, d, da Constituição do Estado, nítida projeção do princípio mais amplo da separação dos poderes, consagrado no art. 7º da mesma Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as

leis que disponham sobre “*criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo*”. Em decorrência de sua relevância na formação do processo legislativo, corolário do sistema dos *checks and balances*, o princípio da simetria, contemplado no art. 345, *caput* e inciso VIII, da Constituição do Estado, torna cogente a observância dessa norma na esfera municipal.

10. Sendo usurpada a iniciativa privativa do Executivo Municipal na deflagração do processo legislativo que culminou com a promulgação da Lei Municipal nº 3.397/2002, torna-se evidente o vício de iniciativa e a inconstitucionalidade formal desse diploma legal.

11. A competência municipal para legislar sobre saúde haverá de ser exercida em consonância com as normas de escalão superior que conferem e asseguram a harmonia do sistema. Ainda que o art. 287 da Constituição do Estado disponha sobre o direito de todos à saúde, com o correlato dever dos Poderes Públicos em garantir a sua observância, o preenchimento do espaço de conformação deixado por essa norma deverá ser promovido com a estrita observância do processo legislativo regular. Sob essa ótica específica, embora seja de competência da Câmara Municipal, em linhas, gerais, a discussão, a votação e a aprovação da lei municipal, o início do processo legislativo está condicionado à conveniência do Poder Executivo, a quem caberá valorar as circunstâncias, subjacentes ao caso, os recursos disponíveis e os projetos prioritários à luz do interesse público. Trata-se de opção essencialmente política, que bem delimita o equilíbrio de forças que deve existir entre as distintas funções que exercem o poder estatal. Detectado o vício de iniciativa, ainda que sejam nobres os fins, a lei será inconstitucional.

12. Além de dispor sobre as atribuições dos órgãos municipais, esfera reservada à iniciativa privativa do Executivo, a lei impugnada, na medida em que aumenta o espectro de serviços a serem prestados, importará em aumento da despesa pública. Consoante o art. 209, III, da Constituição do Estado, trata-se de matéria igualmente afeita à iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, devendo ser objeto de disciplina na lei orçamentária municipal.

13. Não merece acolhida a tese de que a lei impugnada buscou operacionalizar e dar efetividade ao contido no art. 196 da Constituição da República e no art. 287 da Constituição do Estado, ficando ao alvedrio do Executivo a oportunidade e a conveniência de adotá-la ou não. Além de o art. 1º da Lei Municipal nº 3.397/2002 não deixar margem a dúvidas quanto à “*obrigatoriedade*” de os hospitais públicos municipais disponibilizarem o serviço de vacinação, o argumento confunde o momento de criação da norma com o de sua execução. A vinculação ou a discricionariedade do Executivo estão afetadas ao momento de execução da norma, enquanto que, *in casu*, o vício de inconstitucionalidade se situa em um momento anterior, vale dizer, no início do processo legislativo. Sendo inválida a norma, não se abre ao Executivo a liberdade de escolha preconizada nas informações da Câmara Municipal. Peculiaridades concernentes à execução da norma, repita-se, são desinfluentes, pois o que se sustenta é a inconstitucionalidade presente no processo de criação normativa.

III

14. Ante o exposto, o parecer é no sentido de que seja declarada a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.397, de 15 de maio de 2002, do Município do Rio de Janeiro, com efeitos *ex tunc*.

Rio de Janeiro, 17 de janeiro de 2005.

EMERSON GARCIA
Promotor de Justiça
Assistente

De acordo:

TALMA PRADO CASTELO BRANCO JÚNIOR
Procurador de Justiça
Assessor Chefe

Aprovo:

CELSO FERNANDO DE BARROS
Procurador-Geral de Justiça em exercício.