



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE VÍCIO
FORMAL DE INICIATIVA NA ELABORAÇÃO DA LEI
MUNICIPAL Nº 1.671/2007 DE NOVO HAMBURGO
QUE CONCEDE O DIREITO À PRIORIDADE DE
ATENDIMENTO EM HOSPITAIS E POSTOS DE
SAÚDE (EXCETO EMERGENCIAIS), ÀS PESSOAS
IDOSAS E PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA.
INICIATIVA CONCORRENTE DOS PODERES
LEGISLATIVO E EXECUTIVO.**

Assim como na esfera da União não é conferida exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre serviços públicos federais, salvo dos Territórios, não poderia, não pode, e como efetivamente não fez o constituinte estadual reservar ao Governador a prerrogativa. Tanto que na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por conta do modelo federal, não há dispositivo que confira ao Chefe do Executivo reserva de iniciativa de leis sobre serviços públicos. Confira-se o art. 82 da CE.

Forçoso reconhecer, assim, a ausência de qualquer vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 1.671/2007, que assegura o direito à prioridade de atendimento em hospitais e postos de saúde (exceto emergenciais), sediados no Município de Novo Hamburgo, às pessoas idosas e portadoras de deficiência.

Aos idosos e deficientes, a Constituição Federal consagra especial proteção, outorgando-lhes garantias distintas e específicas com vistas a promover sua inserção social, como dispõem os seguintes preceitos : artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 203, IV e V, 208, III, 227, parágrafos 1º, II, e 2º, 230 e 244.

Daí que a legislação municipal não só podia como pode e deve obrigatoriamente amparar, e como efetivamente amparou os idosos e os portadores de deficiência em ordem de atenuar as dificuldades que lhes são próprias seja de inserção social, seja de relacionamento humano e atendimento médico-hospitalar.

Inconstitucionalidade na parte que estipula prazo para edição do regulamento pelo Poder Executivo, por desafeição aos princípios da harmonia e independência entre poderes.

**AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.
UNÂNIME.**



GJBB

Nº 70027105352
2008/CÍVEL

AÇÃO DIRETA DE ÓRGÃO ESPECIAL
INCONSTITUCIONALIDADE

Nº 70027105352 COMARCA DE PORTO ALEGRE

EXMO. SR. PREFEITO MUNICIPAL PROPOSTOR;
DE NOVO HAMBURGO,

CÂMARA MUNICIPAL DE REQUERIDO;
VEREADORES DE NOVO
HAMBURGO,

EXMO. SR. PROCURADOR-GERAL INTERESSADO.
DO ESTADO/RS,

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos.

Acordam os Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado, à unanimidade, em julgar parcialmente procedente a ação.

Custas na forma da lei.

Participaram do julgamento, além do signatário, os eminentes Senhores **DESEMBARGADORES LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS (PRESIDENTE), DANÚBIO EDON FRANCO, JOÃO CARLOS BRANCO CARDOSO, LEO LIMA, MARCELO BANDEIRA PEREIRA, MARCO AURÉLIO DOS SANTOS CAMINHA, GASPAR MARQUES BATISTA, ARNO WERLANG, FRANCISCO JOSÉ MOESCH, LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS, MARIA ISABEL DE AZEVEDO SOUZA, AYMORÉ ROQUE POTTES DE MELLO, JOSÉ AQUINO FLÔRES DE CAMARGO, ANA MARIA NEDEL SCALZILLI, PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, ALZIR FELIPPE SCHMITZ, LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, MARIO ROCHA LOPES FILHO E ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO.**



GJBB
Nº 70027105352
2008/CÍVEL

Porto Alegre, 14 de dezembro de 2009.

**DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES,
Relator.**

RELATÓRIO

DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES (RELATOR)

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Novo Hamburgo objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.671/2007, que assegura o direito à prioridade de atendimento em hospitais e postos de saúde (exceto emergenciais), sediados no Município de Novo Hamburgo, às pessoas idosas e portadoras de deficiência. Sustenta que o referido dispositivo legal viola os artigos 8º, 10, 19, 60, II, “d”, e 82, III e VIII e 176, III, da Constituição Estadual, por inobservância da competência exclusiva de iniciativa formal do processo legislativo do Poder Executivo para tal fim.

Requereu liminar, que foi deferida ao efeito de declarar a suspensão da Lei Municipal nº 1.671/2007.

O Sr. Presidente do Legislativo Municipal foi notificado do conteúdo da inicial e documentos juntados, tendo se manifestado a fl. 68 no sentido de que não tem informações a apresentar referente à presente Ação.

A Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado juntou a petição de fl. 77, na qual limitou-se a “*....pugnar pela manutenção da totalidade da Lei questionada, forte no princípio que presume sua constitucionalidade, derivado que é da independência, harmonia e tripartição dos poderes estatais (CF/88, art. 2º).*”.

Com vista dos autos, a Dra. Procuradora-Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação, para que seja declarado o vício de



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

inconstitucionalidade tão-somente da expressão “.... no prazo de 60 dias após a sua publicação.....”, a qual deve ser excluída do art. 3º da Lei Municipal nº 1.671/2007, de Novo Hamburgo, mantendo-se, no mais, integralmente a lei.

É o relatório.

VOTOS

DES. GENARO JOSÉ BARONI BORGES (RELATOR)

Para o Proponente, a Lei Municipal nº 1.671/2007 padece de vício formal, posto seria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Tratando do processo legislativo salienta Alexandre de Moraes:

“Iniciativa de lei é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva.

Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/Senadores da República) de apresentação de projetos de lei.

Diz-se, por outro lado, iniciativa de lei extraparlamentar aquela conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (iniciativa popular de lei).

Por sua vez, a iniciativa concorrente é aquela pertencente a vários legitimados de uma só vez (por exemplo,: parlamentares e Presidente da República), enquanto iniciativa exclusiva é aquela reservada a determinado cargo ou órgão (por exemplo: CF, art. 61, parágrafo 1º” (Direito Constitucional – Atlas - vigésima quarta edição – pág. 644).

Por simetria, a regra se aplica aos Estados e, para ficar no caso, aos Municípios. Deveras, o processo legislativo a ser observado pelos



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

demais entes federados há de seguir o modelo delineado para a União, no que cabível. Embora se refira à Carta Constitucional passada, aplica-se à atual a lição de José Celso de Mello Filho: “As unidades federadas não poderão ampliar nem restringir a relação das matérias submetidas à iniciativa reservada ou exclusiva do Chefe do Executivo. O modelo Federal é de observância obrigatória” (Constituição Federal Anotada – Saraiva- 1984- págs. 165/166).

De igual modo, mas já ao império da atual Carta Magna, posiciona-se a Corte Constitucional :

“Processo legislativo: consolidação da jurisprudência do STF no sentido de que – não obstante a ausência de regra explícita na Constituição de 1988 – impõem-se a observância do processo legislativo dos Estados-membros as linhas básicas do correspondente modelo federal, particularmente as de reserva de iniciativa, na medida em que configuram elas prisma relevante do perfil do regime positivo de separação e independência dos poderes, que é o princípio fundamental ao qual se vinculam compulsoriamente os ordenamentos das unidades federadas” (ADin 872/RS- Rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 61, parágrafo 1º da Constituição Federal estabelece:

“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.

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

I - (...)



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

II -disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da Administração dos Territórios;
- c) Servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado do disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.”

No regime constitucional anterior não se diferenciava, no ponto, o processo legislativo. Transcrevo, para registro, o que dispunha o artigo 60 da CF 67 com a redação da EC 01/69:

“Art. 60- É da competência exclusiva do Presidente da República e iniciativa das leis que :

- I - disponham sobre matéria financeira;
- II- criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
- III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
- IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.

Vê-se claramente que a disposição que confere iniciativa reservada ao Presidente da República, para ficar no caso, versa sobre



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

serviços públicos dos Territórios, não se podendo transpô-la para os demais entes da federação. Na verdade, a verba constitucional não trata de serviços públicos em geral, como quer a Proponente.

Portanto, como na esfera da União não é conferida exclusividade de iniciativa para projetos de lei que disponham sobre serviços públicos federais, salvo dos Territórios, não poderia, não pode, e como efetivamente não fez o constituinte estadual reservar ao Governador a prerrogativa. Tanto que na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por conta do modelo federal, não há dispositivo que confira ao Chefe do Executivo reserva de iniciativa de leis sobre serviços públicos. Confira-se o art. 82 da CE.

Forçoso reconhecer, assim, a ausência de qualquer vício de iniciativa na elaboração da Lei Municipal nº 1.671/2007, de Novo Hamburgo que assegurou atendimento prioritário a idosos e portadores de deficiência nos estabelecimentos hospitalares e postos de saúde sediados no Município.

É que aos idosos e deficientes, a Constituição Federal consagra especial proteção, outorgando-lhes garantias distintas e específicas com vistas a promover sua inserção social, como dispõem os seguintes preceitos : artigos 7º, XXXI, 23, II, 24, XIV, 37, VIII, 203, IV e V, 208, III, 227, parágrafos 1º, II, e 2º, 230 e 244.

Daí que a legislação municipal não só podia como pode e deve obrigatoriamente amparar, e como efetivamente amparou os idosos e os portadores de deficiência em ordem de atenuar as dificuldades que lhes são próprias seja de inserção social, de relacionamento humano e atendimento médico-hospitalar.

Indesmentível, para além disso, a relevância do princípio de amparo aos deficientes e idosos, razão porque num esforço de interpretação é possível reconhecer-lhe “ascendência axiológica sobre o texto



GJBB

Nº 70027105352

2008/CÍVEL

constitucional em geral até mesmo para dar unidade e harmonia ao sistema”, segundo ensinamento de Luís Roberto Barroso que acrescenta: “A eficácia dos princípios constitucionais, nessa acepção, consiste em orientar a interpretação das regras em geral (constitucionais e infraconstitucionais), para que o intérprete faça a opção, dentre as possíveis exegeses para o caso, por aquela que realiza melhor o efeito pretendido pelo princípio constitucional pertinente” (Interpretação e Aplicação da Constituição – Saraiva – sexta edição – pág. 378).

Ademais, a Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), a par de considerar idoso, para seus efeitos, a pessoa maior de 60 (sessenta anos) (art. 1º), concebe o envelhecimento como um direito personalíssimo e sua proteção um direito social (art. 8º). De tal maneira, não se ostenta extravagante, nem discrepa do contexto, o fato de a lei municipal nº 1.671/2007 conceder atendimento médico-hospitalar preferencial.

Padece todavia de vício de inconstitucionalidade tão-somente a expressão “... no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação...” , a ser excluída do art. 3º da Lei nº 1.671/2007, do Município de Novo Hamburgo.

Como pondera a d. Procuradora-Geral de Justiça, em exercício, “... ao estabelecer prazo para o cumprimento da medida, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes, inscrito no art. 10 da Constituição Estadual” (fls. 73)”

Ante ao exposto, julgo parcialmente procedente em ordem de reconhecer vício de inconstitucionalidade tão-só na expressão “... no prazo de 60 dias após a sua publicação...” a ser excluída do art. 3º da Lei Municipal nº 1.671/2007, de Novo Hamburgo, pela técnica da redução de texto, que , pondera a d. Precerista, “ não traz inconvenientes de ordem



GJBB
Nº 70027105352
2008/CÍVEL

objetiva e, tampouco, se afasta da vontade do legislador. Por outro lado, sana de modo eficaz o vício de constitucionalidade apontado, impedindo interpretações equivocadas" (Parecer – fls. 73v.).

É como voto.

TODOS OS DESEMBARGADORES VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR.

SR. PRESIDENTE (DES. LUIZ ARI AZAMBUJA RAMOS) – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70027105352, de Porto Alegre – “À UNANIMIDADE, JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO.” Não participaram do julgamento, por motivo justificado, os Desembargadores Arminio José Abreu Lima da Rosa (Presidente), Roque Miguel Fank, Jorge Luis Dall'Agnol e Sejalmo Sebastião de Paula Nery.

LFB