



MENSAGEM Nº 003

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS
DEPUTADAS E SENHORES DEPUTADOS DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO**

No uso da competência privativa que me é outorgada pelo § 1º do art. 54 da Constituição do Estado, comunico a esse colendo Poder Legislativo que decidi vetar totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 420/2019, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina”, porquanto contrário ao interesse público, além de eivado de inconstitucionalidade em relação ao art. 5º, com fundamento no Parecer nº 1886/2022, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), e no Parecer nº 535/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

O PL nº 420/2019, em que pese a boa intenção do legislador, apresenta contrariedade ao interesse público, conforme as seguintes razões apontadas pela SES:

Instada a se manifestar, a Diretoria de Atenção Primária à Saúde, vinculada à Superintendência de Planejamento em Saúde, por meio de Parecer nº 36/2022 (fls. 03-06), disse ser contrário ao exposto no PL, nos seguintes termos:

“[...]”

Primeiramente, impende esclarecer que o Sistema Único de Saúde (SUS) está organizado por meio de uma Rede de Atenção à Saúde (RAS) e uma Rede de Atenção Psicossocial - RAPS que tem como objetivo realizar um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção, proteção e prevenção de agravos, além do diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde.

A atual situação referente às políticas públicas de saúde no âmbito da RAPS tem por finalidade a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do SUS.

A Portaria de Consolidação nº 3 se caracteriza por ser uma Rede de Saúde Mental integrada, articulada e efetiva nos diferentes pontos de atenção, tais como: Unidades Básicas de Saúde (UBS); os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS): CAPS ad (Álcool e Drogas), CAPS II (Transtorno Mental Grave) e CAPSi (Infanto-juvenil); os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT); os Centros de Convivência e Cultura, as Unidades de Acolhimento (Uas), os leitos de Atenção Integral em Hospitais Gerais, Especializados e nos CAPS III; Atenção de Urgência e Emergência (SAMU 192; Sala de Estabilização; UPA 24 horas e portas hospitalares de atenção à urgência/pronto socorro).



Nesse sentido, cumpre destacar que as medidas de prevenção e tratamentos de saúde, no que diz respeito ao uso e abuso de drogas, conforme 'A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e de Outras Drogas', a universalidade de acesso, a integralidade e o direito à assistência são assegurados a esses usuários (população em conflito com a lei) de forma extramuros, por meio das redes assistenciais descentralizadas.

Nesse sentido, a UBS e os CAPS ad, por exemplo, estão dispostos nos territórios de abrangências onde localizam-se as unidades prisionais para o atendimento às pessoas em conflito com a lei, a fim de que possam realizar o seu tratamento e acompanhamento, no que tange o uso e abuso de álcool e outras drogas.

Não obstante, importa salientar que a população em conflito com a lei também conta com uma política de saúde atenta às desigualdades existentes, pautada no princípio da equidade em saúde, em virtude de reconhecer as diferenças, especificidades, singularidades e necessidades da população.

Nesse sentido, por intermédio da Portaria Interministerial nº 1 de 02 de janeiro de 2014, o Ministério da Saúde instituiu a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional no âmbito do SUS - PNAISP, que tem como objetivo geral promover o acesso das pessoas privadas de liberdade à Rede de Atenção à Saúde, visando ao cuidado integral no SUS.

[...]

Cabe pontuar que os municípios que contam com unidades prisionais em seu território podem habilitar equipes de atenção primária prisional (intramuros), a quem incumbe a oferta de ações de saúde em articulação com a RAS. Outrossim, impende registrar que os serviços de saúde nas unidades prisionais são estruturados como pontos da RAS e cadastrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

Ante o exposto, compreende-se que a RAS e a PNAISP contam com dispositivos para o fim a que se propõe o projeto de lei em apreço, motivo pelo qual, por conseguinte, não se mostra necessária sua aprovação. É o parecer.

[...]"

Assim, no tocante ao interesse público da propositura legislativa, tem-se que a manifestação desta Pasta de Saúde é pela desnecessidade ao Projeto de Lei supracitado.

E a PGE, por sua vez, ressaltou que o art. 5º do PL em questão está eivado de inconstitucionalidade material, conforme os seguintes fundamentos:

Quanto à constitucionalidade material, o art. 5º, *caput*, e seu parágrafo único evidenciam invasão na esfera de atuação própria do Executivo, fulminando a reserva de administração. Explica-se.



Segundo Rafael Carvalho Rezende, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico, sobretudo a Constituição, destaca determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-la exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois impõe, à direção do estabelecimento prisional, a destinação de espaços de atendimento coletivo e individual (art. 5º, *caput*), bem como impõe à Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) a implementação do programa por meio de tecnologias utilizadas na telemedicina, na telemedicina e na educação a distância (art. 5º, parágrafo único), desconsiderando qualquer juízo da autoridade técnica encarregada sobre a melhor forma de executar a política pública.

Dessa forma, o ato do legislativo incorre em inconstitucionalidade material, pois se contrapõe à separação dos poderes do Estado (art. 2º, CRFB). O tema já foi enfrentado pelo STF:

“Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público.” [ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º- 9-2011, P, DJE de 22-11-2011.]



ESTADO DE SANTA CATARINA GABINETE DO GOVERNADOR

Também o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) já foi provocado a se manifestar sobre a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que impusera ao Poder Executivo da municipalidade a realização de testes e tratamento de trombofilia. Na ocasião, embora se tenha afastado o vício de iniciativa com base no Tema 917 do STF (tal como o entendimento constante deste opinativo), declarou-se a inconstitucionalidade da norma por violação ao princípio da separação dos poderes. O acórdão foi assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 7.271/2018 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA - IMPOSIÇÃO DE TESTES E TRATAMENTO DE TROMBOFILIA - POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE QUE DEVE SER CONCENTRADA NO EXECUTIVO - SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO - PROCEDÊNCIA.

O STF definiu - e este Órgão Especial vem ratificando - que o Poder Legislativo pode determinar a implantação de prestações públicas, ainda que gere aumento de despesa, desde que não se interfira no funcionalismo ou na estrutura de órgãos estatais.

O campo da saúde não permite igual liberdade sob pena de impedir que o SUS fique submetido a critérios racionais, definidos a partir de evidências que propiciem uma gestão produtiva dos recursos - que em qualquer lugar do mundo são finitos.

A boa intenção do Legislativo não pode ser a vanguarda: ao se determinar que algo haverá de ser feito, simultaneamente se está impondo que algo deixe de ser feito. Iniciativa legislativa que deve, então, ser do Executivo.” (TJSC, ADI 4021168-20.2018.8.24.0000, Relator Hélio do Valle Pereira, Órgão Especial, julgado em 20/03/2019)

[...]

Com base nessas considerações, entende-se que o art. 5º, *caput* e parágrafo único, do Projeto de Lei n. 420/2019 infringiu o princípio da separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32), especificamente na vertente da reserva de administração, motivo pelo qual se sugere o veto desse dispositivo.

Ante o exposto, entende-se que:

- 1) O art. 5º, *caput* e parágrafo único, do Projeto de Lei n. 420/2019 é materialmente inconstitucional, visto que viola a reserva da administração, decorrência nuclear do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB)
- 2) Não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade nas demais disposições do Projeto de Lei n. 420/2019.

Essas, senhoras Deputadas e senhores Deputados, são as razões que me levaram a vetar o projeto em causa, as quais submeto à elevada apreciação dos senhores Membros da Assembleia Legislativa.

Florianópolis, 6 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **UW831ZL5**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 06/01/2023 às 16:52:46

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzMzXzE4NzQzXzlwMjJfVVVc4MzFaTDU=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018733/2022** e o código **UW831ZL5** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 420/2019

Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina, a ser ofertado quando do ingresso no sistema prisional ao preso que declarar envolvimento com drogas, lícitas ou ilícitas, independentemente do crime praticado.

§ 1º A adesão ao Programa de Recuperação de que trata o *caput* será voluntária e antecedida de assinatura de termo de consentimento livre, esclarecido e informado.

§ 2º O Programa de Recuperação de que trata o *caput* será desenvolvido na unidade prisional a que o preso for recolhido, ou em estabelecimento especificamente destinado para esse fim.

Art. 2º A possibilidade de ingressar em Programa de Recuperação será ofertada também aos presos provisórios.

Art. 3º O Programa de Recuperação de que trata esta Lei será ofertado, preferencialmente, pela rede pública de saúde.

§ 1º Para consecução desta Lei, poderá ser firmada parceria com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais e grupos religiosos, ou afins.

§ 2º As parcerias com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais e grupos religiosos, ou afins, serão firmadas a título gratuito, podendo ser emitidos certificados com fins educacionais ou de reconhecimento de mérito aos profissionais e pesquisadores que trabalharem no Programa.

Art. 4º O preso participante do Programa de Recuperação de que trata esta Lei, quando liberado, seguirá sendo atendido, nos equipamentos públicos de saúde, com o fim de evitar o retorno ao uso e abuso de drogas lícitas, ou ilícitas, atendimento que dependerá da anuência do beneficiário.

Art. 5º Para o desenvolvimento do Programa previsto nesta Lei, a direção do estabelecimento prisional destinará espaços de atendimento coletivo e individual.



Parágrafo único. A Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa implementará o Programa de que trata esta Lei por meio das tecnologias utilizadas na telessaúde, na telemedicina e na educação a distância.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 20 de dezembro de 2022.

Deputado **MOACIR SOPELSA**
Presidente



PARECER Nº 1886/2022/SES/COJUR/CONS

Processo: SCC 18751/2022

Interessado: Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil

Ementa: Autógrafo do Projeto de Lei nº 420/2019, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina”, oriundo da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)”. Ao GABS.

RELATÓRIO

Adoto como relatório o teor constante no documento “informações” (p. 07), subscrita pela servidora Damarys Santos.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme os arts. 17 e 18, do Decreto nº 2.382/2014, compete a esta Pasta, quando solicitada a se manifestar pela Secretaria de Estado Casa Civil (SCC), apreciar os Projetos de Leis que em sua matéria apresentem repercussão na área da saúde.

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e

III – ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), quando o autógrafo versar sobre matéria afeta às suas respectivas competências.

Art. 18. As respostas às consultas sobre autógrafos deverão:

I – ser precisas, claras e objetivas;

II – conter indicativos explícitos de sanção ou veto;

III – ser elaboradas com base no que está disposto no autógrafo;

IV – se abster de sugerir modificações no seu texto;

V – ser respondidas no prazo de 5 (cinco) dias úteis; e

VI – observar, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

Parágrafo único. Na hipótese de indicativo de veto parcial, este deverá recair sobre texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. (Grifado)

A respeito do procedimento o artigo 6º, do Decreto nº 2.382/2014, dispõe:

Art. 6º Compete aos órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais do Sistema de Atos do Processo Legislativo: [...]

V – analisar e coordenar a elaboração dos instrumentos relativos a anteprojetos de lei, medida provisória e decreto, resposta a diligências, pedidos de informação, moções, requerimentos, indicações, e a solicitações oriundas da ALESC;



O mesmo instrumento normativo esclarece que cabe à Casa Civil – CC, por meio da Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL, a intermediação entre Executivo e Legislativo:

Art. 24 Todo o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais referente aos atos do processo legislativo deverá ser realizado pelo titular da SCC ou, por delegação, pelo Diretor de Assuntos Legislativos.

Por fim, cabe esclarecer que as diligências solicitadas por parlamentares deverão cumprir a seguinte rotina:

Art. 19. As diligências oriundas da ALESC em relação a projetos de lei deverão, no âmbito do Poder Executivo, ser encaminhadas às Secretarias de Estado ou aos órgãos especificados nos pareceres emitidos pelas comissões parlamentares e, a critério da DIAL, a outras Secretarias ou órgãos considerados necessários, para resposta no prazo máximo de 10 (dez) dias.

§ 1º A resposta às diligências deverá:

I – atender aos quesitos formulados ou às solicitações de manifestação contidas na diligência e ser elaborada em linguagem clara e objetiva, fornecendo aos parlamentares entendimento preciso, a fim de esclarecer eventuais dúvidas suscitadas;

II – tramitar instruída com parecer analítico, fundamentado e conclusivo, elaborado pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico, e referendado pelo titular da Secretaria de Estado ou pelo dirigente da fundação, autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista proponente, nos pedidos que envolverem matéria jurídica, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 8º deste Decreto; e

III – ser apresentada em meio físico mediante a juntada dos documentos que a integram ao ofício encaminhado pela GEMAT, observado, no que couber, o disposto no § 5º do art. 7º deste Decreto.

§ 2º As respostas às diligências apresentadas inadequadamente, de forma a impossibilitar o seu processamento pela GEMAT, serão imediatamente devolvidas à origem, para cumprimento dos requisitos de que trata este artigo.

§ 3º Os órgãos setoriais, setoriais regionais e seccionais serão responsáveis pelo conteúdo e pela autenticidade dos documentos por eles expedidos para que a SCC, por intermédio da GEMAT, possa fornecer à ALESC material pertinente e satisfatório a atender às diligências.

Pois bem. A propositura legislativa tem por objetivo, “*estabelecer Programa de Recuperação e Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado, ao apenado que declarar envolvimento com drogas, lícitas ou ilícitas, independente do crime praticado.*”

Instada a se manifestar, a Diretoria de Atenção Primária à Saúde, vinculada a Superintendência de Planejamento em Saúde, por meio de Parecer nº 36/2022 (fls. 03-06), disse ser contrário ao exposto no PL, nos seguintes termos:

Cumprimentando-o cordialmente, em resposta ao Ofício 365/CC-DIAL-GMAT, expedido pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, referente ao SCC 187512022, vimos expor o que segue.

Trata-se de solicitação do Secretário Chefe da Casa Civil de exame e manifestação, por intermédio de parecer, a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei nº 420/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “*Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no*



Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina”, disponível para consulta nos autos do processo-referência nº SCC 18733/2022.

Da análise do referido projeto, depreende-se que objetiva ofertar às pessoas em conflito com a lei tratamento para o uso e abuso de drogas lícitas ou ilícitas, quando do ingresso no sistema prisional. Estabelece que o programa será desenvolvido na unidade prisional em que a pessoa em conflito com a lei for recolhida ou em estabelecimento especificamente destinado para esse fim (artigo 1º, §2º) e, ainda, que o programa será ofertado, preferencialmente, pela rede pública (artigo 3º).

Primeiramente, impende esclarecer que o Sistema Único de Saúde (SUS) está organizado por meio de uma Rede de Atenção à Saúde (RAS) e uma Rede de Atenção Psicossocial – RAPS que tem como objetivo realizar um conjunto de ações de saúde, no âmbito individual e coletivo, que abrange a promoção, proteção e prevenção de agravos, além do diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde.

A atual situação referente às políticas públicas de saúde no âmbito da RAPS, tem por finalidade a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do SUS.

A *Portaria de Consolidação nº 3* se caracteriza por ser uma Rede de Saúde Mental integrada, articulada e efetiva nos diferentes pontos de atenção, tais como: Unidades Básicas de Saúde (UBS); os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS): **CAPS ad (Álcool e Drogas)**, CAPS II (Transtorno Mental Grave) e CAPS I (Infanto-juvenil); os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT); os Centros de Convivência e Cultura, as Unidades de Acolhimento (Uas), os leitos de Atenção Integral em Hospitais Gerais, Especializados e nos CAPS III; Atenção de Urgência e Emergência (SAMU 192; Sala de Estabilização; UPA 24 horas e portas hospitalares de atenção à urgência /pronto socorro).

Nesse sentido, cumpre destacar que as medidas de prevenção e tratamentos de saúde, no que diz respeito ao uso e abuso de drogas, conforme *A Política do Ministério da Saúde para Atenção Integral a Usuários de Álcool e de Outras Drogas*, a universalidade de acesso, a integralidade e o direito à assistência são assegurados a esses usuários (população em conflito com a lei) de forma extramuros, por meio das redes assistenciais descentralizadas.

Nesse sentido, a UBS e os CAPS ad, por exemplo, estão dispostos nos territórios de abrangências onde localizam-se as unidades prisionais para o atendimento às pessoas em conflito com a lei, a fim de que possam realizar o seu tratamento e acompanhamento, no que tange o uso e abuso de álcool e outras drogas.

Não obstante, importa salientar que a população em conflito com a lei também conta com uma política de saúde atenta às desigualdades existentes, pautada no princípio da equidade em saúde, em virtude de reconhecer as diferenças, especificidades, singularidade e necessidades da referida população.

Nesse sentido, por intermédio da Portaria Interministerial nº 1 de 02 de janeiro de 2014, o Ministério da Saúde instituiu a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional no âmbito do SUS – PNAISP**, que tem como objetivo geral promover o acesso das pessoas privadas de liberdade à Rede de Atenção à Saúde, visando ao cuidado integral no SUS

Art. 4º Constituem-se diretrizes da PNAISP:



I - promoção da cidadania e inclusão das pessoas privadas de liberdade por meio da articulação com os diversos setores de desenvolvimento social, como educação, trabalho e segurança;

II – **atenção integral resolutiva, contínua e de qualidade às necessidades de saúde da população privada de liberdade no sistema prisional**, com ênfase em atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;

III – controle e/ou redução dos agravos mais frequentes que acometem a população privada de liberdade no sistema prisional;

IV – respeito à diversidade étnico-racial, às limitações e às necessidades físicas e mentais especiais, às condições econômico sociais, às práticas e concepções culturais e religiosas, ao gênero, à orientação sexual e à identidade de gênero; e

V - **intersectorialidade para a gestão integrada e racional e para a garantia do direito à saúde.**

Art. 6º São objetivos específicos da PNAISP:

I - promover o acesso das pessoas privadas de liberdade à Rede de Atenção à Saúde, visando ao cuidado integral;

II – garantir a autonomia dos profissionais de saúde para a realização do cuidado integral das pessoas privadas de liberdade;

III – qualificar e humanizar a atenção à saúde no sistema prisional por meio de ações conjuntas das áreas da saúde e da justiça;

IV – promover as relações intersectoriais com as políticas de direitos humanos, afirmativas e sociais básicas, bem como com as da Justiça Criminal; e

V - fomentar e fortalecer a participação e o controle social.

Cabe pontuar que os municípios que contam com unidades prisionais em seu território podem habilitar equipes de atenção primária prisional (intramuros), a quem incumbe a oferta de ações de saúde em articulação com a RAS. Outrossim, impende registrar que os serviços de saúde nas unidades prisionais são estruturados como pontos da RAS e cadastrados no Sistema Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES).

Ante o exposto, compreende-se que a RAS e a PNAISP contam com dispositivos para o fim a que se propõem o projeto de lei em apreço, motivo pelo qual, por conseguinte, não se mostra necessária sua aprovação. É o parecer.

Por fim, considerando que o parágrafo único do artigo 5º do projeto de lei em tela preconiza que a Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa será responsável pela implementação do programa, sugerimos que a referida pasta seja consultada para manifestação quanto à viabilidade.

Assim, no tocante ao interesse público da propositura legislativa, tem-se que a manifestação desta Pasta de Saúde é pela desnecessidade ao Projeto de Lei supracitado.

CONCLUSÃO

Limitado ao exposto, esta Consultoria Jurídica acompanha a manifestação desfavorável ao Autógrafo do Projeto de Lei nº 420/2019, apresentado, nos termos das razões enunciadas pela área técnica.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE
CONSULTORIA JURÍDICA**

É o parecer.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

THIAGO AGUIAR DE CARVALHO
Procurador do Estado

De acordo. Remeta-se os autos à SCC/DIAL.

ALDO BAPTISTA NETO
Secretário de Estado da Saúde



Assinaturas do documento



Código para verificação: **78R52TUV**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ **THIAGO AGUIAR DE CARVALHO** (CPF: 843.XXX.903-XX) em 23/12/2022 às 14:53:14
Emitido por: "SGP-e", emitido em 20/03/2019 - 18:12:25 e válido até 20/03/2119 - 18:12:25.
(Assinatura do sistema)

- ✓ **ALDO BAPTISTA NETO** (CPF: 800.XXX.609-XX) em 23/12/2022 às 16:30:28
Emitido por: "SGP-e", emitido em 19/06/2020 - 12:00:54 e válido até 19/06/2120 - 12:00:54.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzUxXzE4NzYxXzlwMjJfNzhSNTJUVVY=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018751/2022** e o código **78R52TUV** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



PARECER N. 535/2022-PGE
digital.

Florianópolis, data da assinatura

Referência: SCC 18748/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 420/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Autógrafo. Projeto de Lei n. 420/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina.”. 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Matéria sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). 3. Constitucionalidade material dos arts. 1º a 4º. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para normatização de políticas relacionadas à defesa e proteção da saúde. 4. Inconstitucionalidade material do art. 5º, caput, e parágrafo único. Violação à reserva da administração. 5. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao art. 5º, caput, e parágrafo único. Sugestão de veto parcial ao Projeto de Lei.

Senhor Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 1363/CC-DIAL-GEMAT, de 20 de dezembro de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei n. 420/2019, de origem parlamentar, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina.”.

Eis o teor do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa, disponível no processo SCC 420/2019:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina, a ser ofertado quando do ingresso no Sistema prisional ao preso que declarar envolvimento com drogas, lícitas ou ilícitas, independentemente do crime praticado.

§ 1º A adesão ao Programa de Recuperação de que trata o caput será voluntária e antecedida de assinatura de termo de consentimento livre, esclarecido e informado.

§ 2º O Programa de Recuperação de que trata o caput será desenvolvido na unidade prisional a que o preso for recolhido, ou em estabelecimento especificamente destinado para esse fim.

Art. 2º A possibilidade de ingressar em Programa de Recuperação será ofertada



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

também aos presos provisórios.

Art. 3º O Programa de Recuperação de que trata esta Lei será ofertado, preferencialmente, pela rede pública de saúde.

§ 1º Para consecução desta Lei, poderá ser firmada parceria com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais e grupos religiosos, ou afins.

§ 2º As parcerias com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais e grupos religiosos, ou afins, serão firmadas a título gratuito, podendo ser emitidos certificados com fins educacionais ou de reconhecimento de mérito aos profissionais e pesquisadores que trabalharem no Programa.

Art. 4º O preso participante do Programa de Recuperação de que trata esta Lei, quando liberado, seguirá sendo atendido, nos equipamentos públicos de saúde, com o fim de evitar o retorno ao uso e abuso de drogas lícitas, ou ilícitas, atendimento que dependerá da anuência do beneficiário.

Art. 5º Para o desenvolvimento do Programa previsto nesta Lei, a direção do estabelecimento prisional destinará espaços de atendimento coletivo e individual.

Parágrafo único. A Secretaria de Estado da Administração Prisional e Socioeducativa implementará o Programa de que trata esta Lei por meio das tecnologias utilizadas na tele-saúde, na telemedicina e na educação a distância.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

Atualmente vivemos numa crescente no que se refere ao aumento dos dependentes químicos em todo o mundo, no Brasil não poderia ser diferente.

(...)

Fato é que em razão da dependência química, muitas pessoas ficam incapazes para o trabalho e acabam ingressando no mundo do crime, para sustentar o próprio vício e, assim cometendo os mais diversos crimes, atentando contra a vida de outras pessoas.

Em outros países, entretanto, com perspectiva mais verdadeiramente científica, a relação entre crimes e drogas é reconhecida e programas de recuperação de adictos são implementados não apenas como programas de saúde, mas como programas de prevenção à violência.

(...)

Em livre tradução: Prisões não só protegem a sociedade do contato com criminosos, mas também os prepara para a saída. Problemas com dependência de drogas são fatores de risco para a prática de crime e também para a reincidência. Um bom programa de saúde e tratamento para as drogas pode reduzir a reincidência.

Eventuais previsões processuais não seriam de todo o mal; entretanto, fugiriam à competência desta Casa Legislativa. O projeto em referência não versa sobre Processo Penal e também não versa sobre Direito Penal, trata de um programa de saúde para o homem e a mulher presa, com a peculiaridade de ter reflexos na segurança pública. Os demais são de competência estadual, ainda que concorrente.

Por tratar de saúde e segurança pública, o projeto que ora se apresenta é de plena competência desta Casa Legislativa e, por prever claramente parcerias gratuitas, por certo, não gera despesas (...)

É o relato do necessário.



FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tem como propósito orientar a decisão a ser tomada pelo Excelentíssimo Senhor Governador, na fase de deliberação executiva do processo legislativo. Essa fase compreende a prerrogativa conferida ao Chefe do Poder Executivo de sancionar ou vetar o projeto aprovado pelo Parlamento, consoante a dicção do art. 54, *caput* e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Eis o teor dos dispositivos mencionados:

Art. 54. Concluída a votação e aprovado o projeto de lei, a Assembleia Legislativa o encaminhará ao Governador do Estado para sanção.

§ 1º Se o Governador do Estado considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Assembleia os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Governador do Estado importará em sanção.

Sobre o parâmetro da análise a ser feita por esta Procuradoria, o Decreto Estadual n. 2.382/2014, que dispõe sobre o Sistema de Atos do Processo Legislativo, prevê, nestes termos:

Art. 17. A SCC, por intermédio da GEMAT, ao receber os autógrafos, e antes de submetê-los ao Governador do Estado, promoverá consulta:

I – à PGE, quanto à legalidade e constitucionalidade;

II – às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da administração pública estadual, quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público; e [...]

Dessa forma, observa-se que a análise da PGE se restringe unicamente à legalidade e à constitucionalidade do autógrafo, cabendo às Secretarias de Estado e aos demais órgãos e entidades da Administração Pública consultadas manifestarem-se quanto à existência ou não de contrariedade ao interesse público.

Passa-se, portanto, ao exame da constitucionalidade e legalidade do autógrafo.

1. Constitucionalidade formal subjetiva

De início, importante esclarecer que o fato de a norma a ser criada estar dirigida ao Poder Executivo, seja conformando o exercício da função administrativa, seja criando um direito, seja, ainda, estabelecendo diretrizes de políticas públicas, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado.

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, §1º, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), correspondentes ao art. 50, §2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente



(CRFB, art. 61, *caput*¹). Portanto, *"a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca"*².

Assim, temas que não se enquadram nas hipóteses taxativas de reserva de iniciativa, ainda que impliquem aumento de despesa, não acarretam vício de inconstitucionalidade subjetiva. Entendimento em sentido contrário teria o efeito de tolher significativamente a abrangência da atividade parlamentar como um todo, conforme advertência feita pelo Ministro Moreira Alves no julgamento da ADI 2072 MC/RS, Relator Ministro Octavio Gallotti, DJU de 19/9/2003, reproduzida a seguir:

Sr. Presidente, com a devida vênia, vou acompanhar o eminente Relator, porquanto, se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar, sem essa iniciativa, a respeito de qualquer matéria – assim, por exemplo, pensão especial, doação ou remissão – que tenha reflexo no orçamento.

Esse entendimento foi reafirmado no ARE 878911, julgado em sede de repercussão geral. Na ocasião, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou a constitucionalidade de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impôs à municipalidade a instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Confira-se a tese fixada (Tema 917):

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).³

Com efeito, a maior parte dos casos de inconstitucionalidade por vício de iniciativa se verifica quando projetos de lei de origem parlamentar interferem diretamente na organização ou no funcionamento de órgãos públicos ou, ainda, tratam do regime jurídico de servidores públicos.

Nessa toada, deflui do entendimento acima esposado que a edição de lei com imposição de prestações positivas ao Executivo não está necessariamente imbricada à matéria da reserva de iniciativa do art. 61, ainda que em alguns casos possa haver o entrelaçamento. Em outros termos, nem toda lei que prevê uma ação concreta no bojo de uma política pública, a ser operada pelo Executivo, acarretará modificação na estrutura ou na atribuição de seus órgãos, nem no regime jurídico dos servidores públicos.

É certo que o exercício das funções estatais deve ter por desígnio a promoção dos direitos fundamentais, já que estes têm aplicação imediata⁴, no entanto, haja vista o princípio da justiça funcional, a interpretação das normas constitucionais não pode levar ao sentido que subverta a ordem da separação dos poderes.

Daí que, na persecução de determinadas políticas públicas, muitas das vezes os representantes do Poder Legislativo editam regras capazes de tangenciar o conceito de Administração Pública, conquanto não tratem de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, apesar de engajá-los.

¹ CRFB: "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."

² STF, ADI 724 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27/04/2001.

³ ARE 878911, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, DJe de 10/10/2016.

⁴ CRFB Art. 5º (...) §1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.



Em decorrência disso, um importante vetor para descobrir a legitimidade de uma regra que correlacione Administração Pública, em uma eventual intersecção entre a função administrativa e a legislativa, consiste em saber se o exercício da primeira não configura um obstáculo à consecução de direitos fundamentais por impedir a manifestação da segunda.

Nesta senda, vem a calhar a distinção realizada por Saul Baldivieso e Pablo Baldivieso⁵:

[...] Mas, como não há separação se não houver independência, veio implícito na separação dos Poderes o princípio da autonomia de cada Poder no que respeita à sua administração interna. Ou seja, cada Poder se autoadministra, de modo independente, cuidando com exclusividade dos atos e fatos administrativos que são estritamente peculiares à sua organização e ao seu funcionamento.

Daí, que o termo administração pública assumiu dois sentidos: um sentido amplo, voltado para o interesse geral da comunidade; e um sentido estrito, voltado para o interesse interno de cada Poder, revestindo aqui o caráter de competência privativa do Poder a que se refere. Decorre daí o princípio estruturante da iniciativa legislativa sobre matéria público-administrativa. A saber: a administração do interesse geral da comunidade constitui matéria que não pode ser furtada à própria comunidade, nem sequer aos legisladores por ela eleitos, devendo-se garantir neste caso a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar, ao passo que a administração dos interesses internos pertinentes a cada Poder não deve ser acessível senão a ele próprio, privativamente, para assegurar sua autonomia. Aqui, sim, se deve garantir a exclusividade da iniciativa.

Em suma, o princípio que preside à estruturação da iniciativa legislativa em correlação com a administração pública estabelece que a administração dos interesses gerais da comunidade é externa e acessível a todos os Poderes do Estado, tocando a cada um deles agir segundo a sua função precípua, ao passo que a administração dos interesses peculiares e internos de cada um dos Poderes não é acessível senão a ele próprio, privativamente, para garantir a sua autonomia (grifou-se).

Destarte, apesar de o projeto suscitar esforços administrativos, é indubitável o interesse geral da comunidade na proteção e defesa da saúde e recuperação dos dependentes químicos que integram o sistema prisional do Estado de Santa Catarina, demonstrando atuação válida do Legislativo. Do contrário, em não se admitindo esse pioneirismo, aniquilar-se-ia a promoção dos direitos fundamentais, que estariam jungidos exclusivamente à vontade do Chefe do Poder Executivo.

Convém registrar que o direito à saúde é de cunho social (arts. 6^o e 196⁷) exigindo prestações positivas do Estado para concretização, de modo que, para o STF, "*não ofende a separação dos poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição*". Nesse sentido os precedentes:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ACÇÃO

⁵ BALDIVIESO. Pablo. Projetos de iniciativa do Poder Legislativo à luz do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ. Genjuridico.com.br. 2021. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2021/01/04/poder-legislativo-re-878-911-rj/>>.

⁶ CRFB. rt. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição

⁷ Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.



DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Ação direta julgada improcedente. (ADI 4723, DJe 08.07.2020)

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO)

Mais especificamente, e ainda nesse viés, não se vislumbra criação de novas atribuições aos órgãos do Executivo, uma vez que, segundo informações constantes do Parecer n. 065/2020⁸, da Diretoria de Atenção Primária à Saúde, da Secretaria de Estado da Saúde (SES), a promoção e a prevenção de agravos, além do diagnóstico, do tratamento, da reabilitação, da redução de danos e da manutenção da saúde já se encontram inseridos dentro das ações da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS):

A atual situação referente às Políticas Públicas de Saúde no âmbito da RAPS, tem por finalidade a criação, ampliação e articulação de pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental, incluindo aquelas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). A Portaria de Consolidação nº 3 se caracteriza por ser uma Rede de Saúde Mental integrada, articulada e efetiva nos diferentes pontos de atenção, tais como: Unidades Básicas de Saúde (UBS); os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), sendo eles CAPS ad (Álcool e Drogas), CAPS II (Transtorno Mental Grave) e CAPSi (infantil); os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT); os Centro de Convivência e Cultura, as Unidades de Acolhimento (UAs), os leitos de Atenção Integral em Hospitais Gerais, Especializados e nos CAPS III; Atenção de Urgência e Emergência (SAMU 192; Sala de Estabilização; UPA 24 horas e portas hospitalares de atenção à urgência/pronto socorro) (...)

Conforme a *Portaria Interministerial n. 01 de 02 de janeiro de 2014*, que estabelece a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional no âmbito do SUS – PNAISP**, tem como objetivo geral promover o acesso das pessoas privadas de liberdade à Rede de Atenção à Saúde, visando ao cuidado integral no SUS. Sendo assim, os **CAPS ad** estão dispostos nos territórios de abrangências onde localizam-se os estabelecimentos e complexos penitenciários para o atendimento de usuários a fim de efetivarem o seu tratamento e acompanhamento ao que tange o uso e abuso de álcool e outras drogas ilícitas.

Nesse sentido, inclusive aproveitamos para ressaltar que a Diretoria de Atenção Primária entende que a prevenção e o tratamento ao uso e abuso de álcool e outras

⁸ Disponível nos autos SCC 10975/2020 (fls. 06/07)



drogas ilícitas devem ocorrer a partir de um processo e conjunto de ações sejam elas educacionais ou informativas e devem incluir intervenções e articulações no âmbito familiar, cultural e social, considerando a Rede de Atenção Psicossocial de seu território, cuja a programação e fluxograma dos atendimentos dos Serviços de Saúde são organizados mediante às necessidades dos usuários.

Assim, esta Coordenação não é favorável ao Projeto de Lei n. 0420.6/2019 por entender que **já existem dispositivos organizados e articulados por meio da Rede de Atenção Psicossocial nos territórios (...)** (grifou-se)

Importante ressaltar que, apesar de a Diretoria se manifestar por não ser favorável ao projeto de lei em exame, o fez sob o ponto de vista do interesse público, o que não significa que a proposição seja inconstitucional.

Para corroborar, discorrendo sobre limites à formulação de políticas públicas por iniciativa do Legislativo, Trindade⁹ salienta que "*é possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente*", sem que isso provoque a inconstitucionalidade subjetiva da medida.

Em reforço argumentativo, informa-se que no Estado de Roraima foi promulgada a Lei n. 1.619/2022, que "*Estabelece o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Roraima e dá outras providências*", com redação semelhante à da proposição em análise, não se tendo notícias de declaração de eventual inconstitucionalidade.

Feitas essas considerações, entende-se válida a deflagração do Projeto de Lei n. 420/2019 por iniciativa parlamentar.

2. Constitucionalidade formal orgânica

Uma leitura contemporânea sobre o critério adequado para a interpretação de competências federativas preconiza o reconhecimento do denominado **princípio da subsidiariedade**, que "*significa, em palavras simples, o seguinte: tudo aquilo que o ente menor puder fazer de forma mais célere, econômica e eficaz não deve ser empreendido pelo ente maior*"¹⁰. É o que explica André Ramos Tavares, nestes termos:

O princípio da subsidiariedade, como tem sido denominado pela doutrina, quando aplicado no campo federativo significa, basicamente, que **somente na hipótese de o nível mais individual não poder realizar a tarefa é que esta há de ser transposta para um nível de agrupamento superior**.¹¹ (grifou-se)

Como decorrências desse princípio, podem ser extraídas duas regras: **(i)** ao constatar-se uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, cabe ao intérprete adotar exegese que priorize o fortalecimento das autonomias regionais e locais, presumindo-se que os entes menores possuem competência; e **(ii)** só haverá inconstitucionalidade se eventual lei editada pelo ente federado de maior abrangência claramente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos.

Impõe-se, com isso, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais, prestigiando-se o pluralismo político (CRFB, art. 1º, V), fundamento da

⁹ TRINDADE, João Trindade Cavalcante Filho. LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Ag. 27

¹⁰ Voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferido na ADI 6362, julgado em 02/09/2020, DJe 07/12/2020.

¹¹ TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle.



República Federativa do Brasil. Veja-se, nessa linha, o RE 194704, assim ementado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL 4.253/85 DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PREVISÃO DE IMPOSIÇÃO DE MULTA DECORRENTE DA EMISSÃO DE FUMAÇA ACIMA DOS PADRÕES ACEITOS. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA À REGRA CONSTITUCIONAL DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FEDERATIVAS. INOCORRÊNCIA. NORMA RECEPCIONADA PELO TEXTO VIGENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. **Nos casos em que a dúvida sobre a competência legislativa recai sobre norma que abrange mais de um tema, deve o intérprete acolher interpretação que não tolha a competência que detêm os entes menores para dispor sobre determinada matéria (presumption against preemption).** 2. Porque o federalismo é um instrumento de descentralização política que visa realizar direitos fundamentais, se a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma adequada, necessária e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que detêm os entes menores (clear statement rule), é possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente menor. 3 **Na ausência de norma federal que, de forma nítida (clear statement rule), retire a presunção de que gozam os entes menores para, nos assuntos de interesse comum e concorrente, exercerem plenamente sua autonomia, detêm Estados e Municípios, nos seus respectivos âmbitos de atuação, competência normativa.** 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento.¹² (grifou-se)

Postos tais parâmetros sobre a interpretação de regras de repartição de competências em uma federação, entende-se que o tema de que trata este projeto versa sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII), matéria de **competência legislativa concorrente**.

Nos temas de competência legislativa concorrente, a Constituição Federal estabeleceu o denominado "condomínio legislativo", em que há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem (CRFB, art. 24, §§ 1º a 4º).

Com efeito, da leitura dos parágrafos do art. 24 da CRFB, observa-se que há duas hipóteses em que compete ao Estado-membro legislar em temas de competência concorrente: **(i)** quando a União não o faz e, assim, o ente regional, ao regulamentar uma das matérias do art. 24, não encontra limites na norma federal geral; e **(ii)** quando a União edita norma geral sobre o tema, a ser observada em todo território nacional, cabendo ao Estado a respectiva complementação, a fim de adequar as prescrições às suas particularidades locais.

Estabelecidas essas premissas, verifica-se que, no âmbito da União, foi editada a Portaria Interministerial nº 01, de 02 de janeiro de 2014 que, de maneira ampla, "*Institui a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)*".

No entanto, não se infere do referido diploma legal uma disciplina exaustiva do tema, que inexoravelmente exclua a competência dos Estados-membros. Ao contrário, extrai-se do referido diploma:

Art. 16. **Compete ao Estado** e ao Distrito Federal:

I – por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde:

a) executar, no âmbito da atenção básica, **as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde da população privada de liberdade**, referenciada em sua

¹² STF, RE 194704, Relator Carlos Velloso, Relator para Acórdão Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, DJe 17/11/2017.



pactuação;

(...)

II – por intermédio da Secretaria Estadual de Justiça, da Administração Penitenciária ou congêneres:

a) executar, no âmbito da atenção básica, **as ações de promoção, proteção e recuperação da saúde em todas as unidades prisionais sob sua gestão;** (...)

Assim sendo, o Estado de Santa Catarina pode exercer a competência legislativa sobre o assunto.

3. Constitucionalidade material

Quanto à constitucionalidade material, o art. 5º, *caput*, e seu parágrafo único evidenciam invasão na esfera de atuação própria do Executivo, fulminando a reserva de administração. Explica-se.

Segundo Rafael Carvalho Rezende¹³, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico, sobretudo a Constituição, destaca determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-la exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “*domínio de execução*”, de modo a “*executar legalmente a lei*”.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, pois impõe, à direção do estabelecimento prisional, a destinação de espaços de atendimento coletivo e individual (art. 5º, *caput*), bem como impõe à Secretaria de Estado de Administração Prisional e Socioeducativa (SAP) a implementação do programa por meio de tecnologias utilizadas na telessaúde, na telemedicina e na educação à distância (art. 5º, parágrafo único), desconsiderando qualquer juízo da autoridade técnica encarregada sobre a melhor forma de executar a política pública.

Dessa forma, o ato do legislativo incorre em inconstitucionalidade material, pois se contrapõe

¹³ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.



à separação dos poderes do Estado (art. 2º, CRFB). O tema já foi enfrentado pelo STF:

Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), **mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital na condução da administração pública**, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. [ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º- 9-2011, P, DJE de 22-11-2011.]

Também o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) já foi provocado a se manifestar sobre a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que impusera ao Poder Executivo da municipalidade a realização de testes e tratamento de trombofilia. Na ocasião, **embora se tenha afastado o vício de iniciativa com base no Tema 917 do STF** (tal como o entendimento constante deste opinativo), declarou-se a inconstitucionalidade da norma por violação ao princípio da separação dos poderes. O acórdão foi assim ementado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 7.271/2018 DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA - **IMPOSIÇÃO DE TESTES E TRATAMENTO DE TROMBOFILIA - POLÍTICA PÚBLICA DE SAÚDE QUE DEVE SER CONCENTRADA NO EXECUTIVO - SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO** - PROCEDÊNCIA.

O STF definiu - e este Órgão Especial vem ratificando - que o Poder Legislativo pode determinar a implantação de prestações públicas, ainda que gere aumento de despesa, desde que não se interfira no funcionalismo ou na estrutura de órgãos estatais.

O campo da saúde não permite igual liberdade sob pena de impedir que o SUS fique submetido a critérios racionais, definidos a partir de evidências que propiciem uma gestão produtiva dos recursos - que em qualquer lugar do mundo são finitos.

A boa intenção do Legislativo não pode ser a vanguarda: ao se determinar que algo haverá de ser feito, simultaneamente se está impondo que algo deixe de ser feito. Iniciativa legislativa que deve, então, ser do Executivo.¹⁴ (grifou-se)

Inclusive, em sede de diligência ao presente projeto, a SAP informou que sequer dispõe de espaço físico em determinadas unidades para atendimento ao *caput* do art. 5º, em razão da estrutura arquitetônica. Também em relação ao parágrafo único informou que "*esta Secretaria não dispõe de equipamentos telemáticos suficientes para implantar telessaúde ou telemedicina com vistas ao programa (...)*" (Comunicação Interna n. 471/2020/DIAF/SAP, nos autos do SCC 10947/2020 – fls. 15/16).

Com base nessas considerações, entende-se que o art. 5º, *caput*, e parágrafo único, do Projeto de Lei n. 420/2019 infringiu o princípio da separação dos poderes (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32), especificamente na vertente da reserva de administração, motivo pelo qual se sugere o veto desse dispositivo.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que:

- 1) O art. 5º, *caput*, e parágrafo único, do Projeto de Lei n. 420/2019 é materialmente

¹⁴ TJSC, ADI 4021168-20.2018.8.24.0000, Relator Hélio do Valle Pereira, Órgão Especial, julgado em 20/03/2019.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA**

inconstitucional, visto que viola a reserva da administração, decorrência nuclear do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CRFB)

2) Não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade nas demais disposições do Projeto de Lei n. 420/2019.

É o parecer.

LETÍCIA ARANTES SILVA
Procuradora do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **77S20XWH**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



"LETICIA ARANTES SILVA" em 26/12/2022 às 20:41:19

Emitido por: "SGP-e", emitido em 25/10/2021 - 16:12:36 e válido até 25/10/2121 - 16:12:36.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzQ4XzE4NzU4XzlwMjJfNzdTMjBYV0g=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018748/2022** e o código **77S20XWH** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 18748/2022

Assunto: Autógrafo do Projeto de Lei n. 420/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

Manifesto concordância com o parecer exarado pela Procuradora do Estado Dra. Letícia Arantes Silva, cuja ementa foi assim formulada:

Autógrafo. Projeto de Lei n. 420/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina.”. 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Matéria sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). 3. Constitucionalidade material dos arts. 1º a 4º. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para normatização de políticas relacionadas à defesa e proteção da saúde. 4. Inconstitucionalidade material do art. 5º, caput, e parágrafo único. Violação à reserva da administração. 5. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao art. 5º, *caput*, e parágrafo único. Sugestão de veto parcial ao Projeto de Lei.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **172WTR9M**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING (CPF: 071.XXX.229-XX) em 27/12/2022 às 14:06:59

Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzQ4XzE4NzU4XzlwMjJfMTcyV1RSOU0=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018748/2022** e o código **172WTR9M** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 18748/2022

Assunto: Autógrafo. Projeto de Lei n. 420/2019, de iniciativa parlamentar, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina.”. 1. Constitucionalidade formal subjetiva. Inexistência de usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado. Adequação à tese firmada pelo STF no tema 917 (ARE 878911 RG). 2. Constitucionalidade formal orgânica. Matéria sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). 3. Constitucionalidade material dos arts. 1º a 4º. Proposição situada dentro da margem de conformação do legislador para normatização de políticas relacionadas à defesa e proteção da saúde. 4. Inconstitucionalidade material do art. 5º, *caput*, e parágrafo único. Violação à reserva da administração. 5. Ausência de vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, salvo em relação ao art. 5º, *caput*, e parágrafo único. Sugestão de veto parcial ao Projeto de Lei.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer n. 535/2022-PGE** da lavra da Procuradora do Estado, Dra. Leticia Arantes Silva, referendado pelo Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica.

DANIEL CARDOSO

Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos

1. Aprovo o **Parecer n. 535/2022-PGE** referendado pelo Dr. Daniel Cardoso, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **2M0K93VT**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

✓ **SÉRGIO LAGUNA PEREIRA** (CPF: 004.XXX.480-XX) em 27/12/2022 às 14:21:03
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.
(Assinatura do sistema)

✓ **DANIEL CARDOSO** (CPF: 036.XXX.859-XX) em 27/12/2022 às 15:09:44
Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/06/2018 - 14:29:42 e válido até 13/06/2118 - 14:29:42.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzQ4XzE4NzU4XzlwMjJfMk0wSzkzVIQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018748/2022** e o código **2M0K93VT** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**

DESPACHO

Autos do processo nº SCC 18733/2022
Autógrafo do PL nº 420/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 420/2019, que “Institui o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Estado de Santa Catarina”, porquanto contrário ao interesse público, além de eivado de inconstitucionalidade em relação ao art. 5º.

Florianópolis, 6 de janeiro de 2023.

JORGINHO DOS SANTOS MELLO
Governador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4AEE72J0**

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



JORGINHO DOS SANTOS MELLO (CPF: 250.XXX.199-XX) em 06/01/2023 às 16:52:46

Emitido por: "SGP-e", emitido em 02/01/2023 - 11:06:20 e válido até 02/01/2123 - 11:06:20.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDE4NzMzXzE4NzQzXzlwMjJfNEFFRTcySjA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00018733/2022** e o código **4AEE72J0** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.