



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0220/2023

Institui o Estatuto do Portador de Diabetes, no âmbito do Estado do Santa Catarina e dá outras providências.

Autor: Deputado Fabiano da Luz

Relator: Deputado Pepê Collaço

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado Fabiano da Luz, autuado sob nº 0220/2023, que "Institui o Estatuto do Portador de Diabetes, no âmbito do Estado do Santa Catarina e dá outras providências".

A proposição é constituída por 18 (dezoito) artigos e, nos termos da Justificativa do Deputado Autor, objetiva "[...] estabelecer diretrizes, normas e critérios básicos para assegurar, promover, proteger e resguardar o exercício pleno dos direitos das pessoas com diabetes."

Ainda, no que concerne à citada Justificativa, entendo relevante extrair os seguintes trechos:

[...] a proposta em comento não cria ou redesenha qualquer órgão da Administração Pública, nem cria deveres diversos daqueles genéricos já estabelecidos, como também, não cria despesas extraordinárias não havendo, portanto, seguindo melhor orientação da jurisprudência do STF óbice de natureza constitucional.

Nesse sentido "1. 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. (STF, ARE 878911 RG / Rio de Janeiro - Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo, Relator Ministro Gilmar Mendes, julgamento no dia 29/09/2016).

No referido julgamento, o insigne STF ratificou seu entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas na Constituição, não permitindo interpretação ampliativa. Diante disso, a Corte Suprema da Nação editou o Tema de

Repercussão Geral nº 917, o qual estatui verbis: "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".
[...]

Lida na Sessão Plenária do dia 4 de julho de 2023, a proposta legislativa veio a esta Comissão de Constituição e Justiça, em que fui designado Relator, na forma regimental.

Posteriormente, diligências foram solicitadas ao Poder Executivo, resultando em manifestações da Secretaria de Estado da Saúde, da Procuradoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado da Fazenda.

A Secretaria de Estado da Saúde apontou a existência de uma Política Nacional de Prevenção do Diabetes e a possibilidade de que a proposição estadual possa causar sobreposição de esforços e dispersão de recursos. Enfatizou-se a importância da unificação das políticas de saúde para evitar discrepâncias e otimizar as ações de prevenção e assistência, e que portanto contraria o interesse público.

Por outro lado, a Procuradoria-Geral do Estado identificou problemas relativos à constitucionalidade e legalidade do projeto, destacando possíveis inconstitucionalidades formais e materiais, como a usurpação de iniciativa reservada ao Governador do Estado e violações ao princípio da separação de poderes e à autonomia municipal.

A Secretaria de Estado da Fazenda, através Diretoria do Tesouro Estadual, expressou preocupações relativas ao impacto financeiro do projeto na Secretaria de Estado da Saúde, além de enfatizar a necessidade de conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, particularmente em relação à criação de novas despesas.

É o relatório.

II - VOTO

Inicialmente, sob o enfoque da constitucionalidade formal, percebe-se que a propositura se insere na temática "proteção e defesa da saúde", a qual é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos exatos termos do art. 24, XII, da Constituição Federal.

De outro vértice, observo que o texto constitucional estadual reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo de leis que disciplinem a organização e o funcionamento das atividades da administração, como forma de garantir ampla autonomia política e gerencial ao administrador na consecução de programas, ações e atividades desenvolvidas em prol do interesse público, evitando, ao máximo, a interferência de outras esferas de poder.

É o que preconiza o art. 50, § 2º, VI, parte final, da Constituição do Estado. Veja-se:

Art. 50. [...]

[...]

§ 2º - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

VI – a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inciso IV.

Vale ressaltar que o aludido dispositivo, na parte final do inciso destacado, contempla a hipótese de leis que disciplinam a "organização e o funcionamento da administração estadual" (CE, art. 71, IV, "a"), o que autoriza concluir que compete privativamente ao Governador do Estado dispor sobre isso.

Logo, ao pretender instituir o Estatuto do Portador de Diabetes, estabelecendo, para tanto, princípios, direitos e deveres, a norma projetada usurpa competência e atribuição privativas do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 50, § 2º, VI, parte final, combinado com o art. 71, IV, "a", da Carta Política estadual, violando, por consequência, em última análise, o princípio da separação dos Poderes, inscrito do art. 32, caput, também da Constituição do Estado.

Isso porque as disposições contidas nos arts. 4º, IX, 5º, IV, parte final, e XIV, e 11, IV, VIII e IX, da proposição legislativa em tela, têm o condão de gerar uma política pública que não apenas redundará em aumento de despesa ao erário, como também gerará uma série de novas atribuições administrativas a órgãos do Poder Executivo.

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a "normativa", isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão "normativa" da Câmara e a função "executiva" do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A respeito da matéria, colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Direito Constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei do Estado de Santa Catarina. Retirada e destinação de animais mortos em propriedades rurais. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, que dispõe sobre o procedimento para retirada de animais mortos de propriedades rurais e sua adequada destinação. 2. Esta Corte consolidou o entendimento de que o art. 61, § 1º, I, da CF/1988 confere ao Chefe do Poder Executivo competência privativa para inaugurar o processo de atos normativos que disponham sobre o funcionamento de órgãos da administração pública, comando aplicável por simetria aos entes subnacionais. Precedentes. 3. Na hipótese, ao criar atribuições para a Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina (CIDASC), a Lei nº 16.750/2015, de iniciativa parlamentar, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo estadual. 4. Além disso, as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e dos vegetais são organizadas em um Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária – SUASA, que atua em conjunto com o Sistema Único de Saúde – SUS para a promoção da saúde pública. O regime estadual de sanidade agropecuária, por envolver questões de proteção à saúde e ao meio ambiente, deve observar as normas gerais editadas pela União sobre a matéria (art. 24, VI, XII e §§ 1º ao 4º, CF). 5. Pedido julgado parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 3º e 4º e fixar interpretação conforme a Constituição ao art. 2º, todos da Lei nº 16.750/2015, do Estado de Santa Catarina, com a fixação da seguinte tese de julgamento: “1. É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos da administração pública, por violação do art. 61, § 1º, II, a e e da CF/88. 2. A matéria relativa à destinação de animais mortos se insere na competência legislativa concorrente para a proteção da saúde e do meio ambiente (art. 24, VI e XII, CF/1988)”.

Do voto proferido pelo Ministro Roberto Barroso nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5871, cuja ementa logo acima transcrevo, extraio o seguinte excerto:

[...]

6. Ainda sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG (Tema 917), em 29.09.2016, sob a relatoria do Min. Gilmar Mendes, reconheceu a repercussão geral da controvérsia e reafirmou a jurisprudência da Corte no sentido de que “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”.

7. Desta forma, é possível concluir que há burla à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual na hipótese

em que a lei de iniciativa parlamentar dispõe sobre atribuições ou estrutura de órgãos públicos e do regime jurídico de seus servidores, como se verifica na hipótese dos autos.
[...]

Destarte, considero que a proposição ora objeto de manifestação **apresenta vícios insanáveis de inconstitucionalidade por afronta aos arts. 32, caput, 50, § 2º, VI, e 71, IV, "a", da Constituição Estadual.**

Ante o exposto, com fulcro nos arts. 72, I, 144, I, e 145, caput, do Regimento Interno deste Poder, voto pela **INADMISSIBILIDADE** da continuidade da tramitação determinada pela 1ª Secretária da Mesa para o **Projeto de Lei nº 0220/2023**.

Sala das Comissões,

Deputado Pepê Collaço
Relator



ELEGIS
Sistema de Processo
Legislativo Eletrônico

Documento assinado eletronicamente por **Felippe Luiz Collaço**,
em 12/03/2024, às 14:30.
