



RELATÓRIO E VOTO À MENSAGEM DE VETO Nº 0067/2023

“Veto Total ao Projeto de Lei nº 275/22, que ‘Institui a Política de Regionalização do Atendimento de Saúde em Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, do Estado de Santa Catarina’.”

Autor: Governador do Estado

Relator: Deputado Repórter Sérgio Guimarães

I – RELATÓRIO

Trata-se da Mensagem de Veto nº 0067/2023, por meio da qual o Senhor Governador do Estado comunica a este Parlamento que vetou totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 0275.4/2022, de autoria do Deputado Valdir Cobalchini, que “Institui a Política de Regionalização do Atendimento de Saúde em Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, do Estado de Santa Catarina”.

Sua Excelência, consubstanciando-se no Parecer nº 037/2023, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde (SES) (pp. 11 a 14 da Mensagem Nº 067), e no Parecer nº 24/2023, da Consultoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) (pp. 16 a 31), manifesta-se:

[...]

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 275/2022, que “Institui a Política de Regionalização do Atendimento de Saúde em Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar, do Estado de Santa Catarina”, porquanto contrário ao interesse público, além de eivado de inconstitucionalidade em relação ao § 2º do art. 4º e aos arts. 6º, 7º e 8º.

[...]

A Mensagem de Veto em pauta foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 23 de fevereiro do corrente ano e, na sequência, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual fui designado à relatoria, na forma regimental.



É o relatório.

II – VOTO

À luz do disposto no art. 72, II, c/c o art. 144, I, adentro a análise da admissibilidade de tramitação da Mensagem de Veto epigrafada, bem como ao exame do seu mérito, nos termos do § 1º do art. 305, todos dispositivos do Regimento Interno.

Inicialmente, verifico que a Mensagem de Veto atende aos requisitos formais para a sua admissibilidade formal, em concordância ao disposto no § 1º do art. 54 da Constituição Estadual, sendo apta a regular tramitação nesta Casa Legislativa.

No tocante ao mérito do Veto, passo às exposições enviadas pelo Governador do Estado, por intermédio dos expedientes diligenciados à Secretaria de Estado da Saúde e à Procuradoria-Geral do Estado.

A SES, orientada pela Superintendência de Planejamento em Saúde, identifica ameaça ao interesse público no conteúdo do Projeto de Lei, apontando conflitos com atribuições hoje já desempenhadas e, ainda, a possibilidade de acarretar gastos:

[...] entendemos que a SES já vem trabalhando para a implantação dos serviços regionalizados, mas sempre observando a economia de escala e escopo, para a implantação de novos serviços e encaminhando para habilitação junto ao MS pelo impacto financeiro que estes serviços geram.

Quanto aos serviços de média complexidade, a discussão e implementação demanda ações em conjunto com o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde de Santa Catarina (COSEMS), que já desenvolve ações por meio de sua rede e dos consórcios intermunicipais de saúde, situação que não pode ser desconsiderada na implementação de uma política estadual nesta área.

Desta forma, somos desfavoráveis ao projeto de lei em questão.



[...]

Também instigada a manifestar-se, a PGE assoma questões de constitucionalidade importantes atinentes ao autógrafo do Projeto em pauta. Antes de tudo, quanto à **constitucionalidade formal subjetiva**, fica claro que não há enquadramento da proposta em qualquer das matérias elencadas na CF e na CE para caracterizar usurpação de iniciativa. Conforme entendimento do STF, apresentado pela própria PGE (p. 20 da Mensagem Nº 067), compreende-se:

[...]

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, §2º¹, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

[...]

Sobre a **constitucionalidade material**, a PGE afirma que o § 2º do art. 4º e os arts. 6º, 7º e 8º do autógrafo do PL nº 0275/2022, ao retirarem do Poder Executivo a discricionariedade na execução de política pública de saúde, incorrem em inconstitucionalidade, dado que contrariam os princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva de administração. A PGE busca amparo, ainda, em definição do STF sobre questão de política pública de saúde:

¹ Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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

I – a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;

II – a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou o aumento de sua remuneração;

III – o plano Plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

IV – os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

V – a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

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



[...]

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 20/3/2019]

[...]

Ainda sobre a reserva da matéria, reitera a PGE, acerca das modificações textuais propostas na Emenda Substitutiva Global desta Comissão (p. 50 do Projeto de Lei):

[...]

Verifica-se que, embora tenham sido feitas alterações no texto original do projeto, persiste a violação ao princípio da separação de poderes no § 2º do art. 4º e nos arts. 6º, 7º e 8º, pois se imiscuem em matéria reservada à atuação administrativa, especificamente da Secretaria de Estado da Saúde, em adotar medidas de planejamento, organização e execução da assistência à saúde. [...]

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 abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

[...]

Ou seja, a PGE entende que, ainda que realizadas alterações e supressões de determinados termos que conferiam ideia de imposição de obrigações ao Executivo, segue implícita, em dispositivos da proposta, uma generalização de responsabilidade de administração, que por fim, caberia apenas ao Poder Executivo.



Quanto a harmonia necessária entre os Poderes, Silva (2013, p. 113)² explana que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescem atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro. Filho (2020, p. 65)³, enfatiza: as balizas para a verificação da constitucionalidade da iniciativa parlamentar podem ser apontadas como a autonomia do Poder Executivo (isto é, o Legislativo não pode invadir o espaço de autoadministração dos outros órgãos de soberania) e o próprio desempenho da função administrativa (exercido de forma típica pelo Executivo) [...].

Nesse norte, apesar da boa intenção deste Parlamento, conforme justificação do Autor assentada na proposta original, corroboro o entendimento do Governador do Estado, consubstanciado em pareceres jurídicos da PGE e da SES, no sentido de que, na esfera da saúde, há desrespeito à reserva de administração, vez que a proposta pretende normatizar procedimentos de natureza tipicamente administrativa.

Assim sendo, no meu entendimento, o dispositivo vetado padece de vício de inconstitucionalidade material por violar os princípios da independência e harmonia dos Poderes e da reserva de administração.

Ante o exposto, com fulcro nos arts. 72, II, 144, I, 210, IV e 305, § 1º, todos do Regimento Interno deste Poder, e no art. 54, §§ 1º e 4º⁴, da Constituição

² SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

³ FILHO, João Trindade Cavalcante. Processo Legislativo Constitucional, 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2020.

⁴ Art. 54 [...]

§ 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.



Estadual, voto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **ADMISSIBILIDADE** formal da **Mensagem de Veto nº 0067/2023** e, no mérito, pela **MANUTENÇÃO do Veto Total** aposto ao autógrafo do Projeto de Lei nº 0275.4/2022, devendo a matéria ser encaminhada, nos termos regimentais, à superior deliberação do Plenário desta Casa.

Deputado Repórter Sérgio Guimarães
Relator

[...]

§ 4º O veto será apreciado pela Assembleia Legislativa dentro de trinta dias a contar do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados.

[...]