



MENSAGEM Nº 708

VETO TOTAL AO

PL 293/19

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE, SENHORAS 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 293/2019, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos", por ser inconstitucional, com fundamento nos Pareceres nº 214/21, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), nº 1.462/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde (SES), e nº 252/2021, da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF).

O PL nº 293/2019, ao pretender obrigar o Estado a fornecer gratuitamente aparelho medidor de glicose que dispensa sangue a crianças inseridas em programa de educação para diabéticos, está eivado de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo legislar sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública, e de inconstitucionalidade material, dado que contraria o princípio da independência e harmonia dos Poderes, ofendendo, assim, o disposto no art. 32 e no inciso I e na alínea "a" do inciso IV do *caput* do art. 71 da Constituição do Estado (art. 2º e inciso II e alínea "a" do inciso VI do *caput* do art. 84 da Constituição da República).

Outrossim, o PL está eivado de inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez que fere expressamente norma geral sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários aos portadores de diabetes, editada pela União (Lei federal nº 11.347, de 27 de setembro de 2006), de observância obrigatória pelos demais entes da Federação, ofendendo, assim, o disposto nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 24 da Constituição da República.

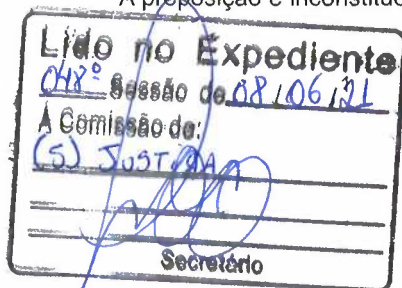
Por fim, o PL também é inconstitucional por violar o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, uma vez que cria despesa obrigatória sem estar acompanhado da estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

Nesse sentido, a PGE recomendou vetar totalmente o referido PL, manifestando-se nos seguintes termos:

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, pretende-se incorporar ao rol prestações exigíveis no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina o fornecimento de aparelho para monitorização dos níveis de glicose, sem a necessidade de coleta de sangue.

A proposição é inconstitucional, consoante se passa a expor.

msvi_PL_293_19_PGE_SES_SEF



Ao Expediente da Mesa
Em 02/06/21
Deputado Ricardo Alba
1º Secretário



[...]

Quanto à constitucionalidade formal relativamente à deflagração do processo legislativo, o projeto versa sobre organização e funcionamento da Administração Pública, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, II e VI, "a", da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB).

É que a proposição legislativa, ao obrigar o Poder Público a, no âmbito do SUS, fornecer os aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue, interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais. Isso porque estes terão de formular políticas públicas específicas a fim de assegurar o "acesso universal e igualitário" à prestação que o projeto pretende incorporar ao SUS, nos termos do art. 196 da CRFB.

Dessarte, além de acarretar aumento de despesas [...], o projeto interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais (circunstância que torna a proposição eivada de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva).

Veja-se, nesse sentido, a ADI 3981, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

"Ementa: [...] 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: 'Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, 'e' e art. 84, VI, da Constituição Federal).'" (ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05- 2020 PUBLIC 20-05-2020)

Ainda que louvável a intenção parlamentar, a materialização da política pública sem anuência ou o mínimo respaldo da Secretaria Estadual de Saúde (SES) enseja indevida interferência na gestão do serviço público. Há, desse modo, além do vício de iniciativa, ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º).

Especificamente sobre a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que incorporam prestações ao SUS interferindo em políticas públicas, colacionam-se os seguintes precedentes dos tribunais pátrios:

"[...]

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, 'A', 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, 'A' E 'C', 84, VI, 'A', 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.



[...] 6. Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, 'a', da CF). [...] (ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

[...]

No que se refere à constitucionalidade formal quanto à repartição de competências legislativas, a proposição legislativa em análise veicula normas de proteção e defesa da saúde, matéria para a qual os Estados-membros possuem competência legislativa concorrente (CRFB, art. 24, XII).

[...]

Nesses casos, a violação, por lei estadual, de uma norma geral editada pela União, representa vício de inconstitucionalidade e não mera ilegalidade. O desrespeito à Constituição resulta não da contrariedade à lei federal, mas da extrapolação do exercício de competências federativas. Essa é a atual jurisprudência do STF [...].

Estabelecidas essas premissas sobre repartição de competências federativas, destaca-se que existe norma federal que claramente dispõe em sentido contrário ao Projeto de Lei nº 293/2019. E isso exclui a competência legislativa estadual no vertente caso.

Cuida-se da Lei nº 11.347/2006, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas de educação para diabéticos". O art. 1º, *caput*, e § 1º, do referido diploma legal prevê, nestes termos:

"Art. 1º Os portadores de diabetes receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde - SUS, os medicamentos necessários para o tratamento de sua condição e os materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar.

§ 1º O Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, selecionará os medicamentos e materiais de que trata o *caput*, com vistas a orientar sua aquisição pelos gestores do SUS."

Como se depreende da textualidade dos dispositivos, a atribuição de selecionar, no âmbito do SUS, os materiais necessários à monitoração da glicemia capilar foi expressamente outorgada ao Poder Executivo Federal. Isso se justifica como forma de conferir uniformidade de tratamento nacional à política pública de prevenção a diabetes e tratamento da aludida comorbidade.

Regulamentando a Lei nº 11.347/2006, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007, a qual 'Define elenco de medicamentos e insumos disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde, nos termos da Lei nº 11.347, de 2006, aos usuários portadores de diabetes mellitus'. Em seu art. 1º, II, o aludido ato normativo dispõe sobre os insumos que devem ser disponibilizados na rede do SUS, destinados ao monitoramento da glicemia capilar dos portadores da doença, por todos os entes federados. Eis o rol de insumos selecionados:

- a) seringas com agulha acoplada para aplicação de insulina;
- b) tiras reagentes de medida de glicemia capilar; e



c) lancetas para punção digital.

Com efeito, a política pública de âmbito nacional não inclui o fornecimento de aparelho medidor de glicose que dispensa a coleta de sangue. Assim sendo, a proposição legislativa em exame viola a regra de competência prevista no art. 24, XII, da CRFB, porquanto dispõe em sentido diverso do estabelecido na Lei nº 11.347/2006 e na Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007, do Ministério da Saúde.

No caso, o Projeto de Lei nº 293/2019 não veicula simples norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União para dispor sobre normais gerais de proteção e defesa da saúde.

[...]

O projeto cria despesa obrigatória, porquanto confere a indivíduos com idade inferior a 12 anos direito público subjetivo à obtenção de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue.

[...]

Reconhecida a obrigatoriedade da despesa criada pela proposição legislativa, importante mencionar os requisitos necessários à criação dessa modalidade de gasto. Em sede infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 17, §§ 1º e 2º, dispõe sobre o tema e prevê uma série de condicionantes.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, constitucionalizou parcialmente a matéria, como se pode deduzir do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criado pela referida emenda. Eis o teor do preceito citado:

"Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

Conforme ressoa da redação do dispositivo, é requisito constitucional da proposição legislativa que crie despesa obrigatória a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Não há, no entanto, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da estimativa de impacto orçamentário a que se refere o dispositivo constitucional.

[...]

O preceito constitucional em questão alcança, inclusive, leis de origem parlamentar, não se limitando às proposições de iniciativa do Poder Executivo. Nesse contexto, vale mencionar que o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), no acórdão 2.937/2018, alertou o Poder Legislativo no sentido de que a manutenção da dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças públicas e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos públicos para a prestação de serviços essenciais aos cidadãos. Colhe-se do inteiro teor do referido acórdão:



"9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República [...]".

Posto isso, deduz-se que Projeto de Lei nº 293/2019 viola o disposto no art. 113 do ADCT, que é norma de hierarquia constitucional.

[...]

Ante o exposto, opina-se pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 293/2019, em razão de três fundamentos:

- 1) Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo destinado a dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CRFB, art. 84, II e VI, "a"), bem como ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º). Isso porque o projeto interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais, os quais terão de formular políticas públicas específicas a fim de assegurar o acesso universal e igualitário à prestação referente ao fornecimento de aparelho para monitorização dos níveis de glicose que dispensa a coleta de sangue, cuja incorporação ao SUS é pretendida.
- 2) Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII), porquanto a proposição legislativa dispõe de modo diverso do estabelecido na Lei nº 11.347/2006. Esta última expressamente outorga ao Poder Executivo Federal a atribuição de selecionar, no âmbito do SUS, os materiais necessários à monitoração da glicemia capilar. Também há violação à norma regulamentar dessa lei, a Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007, do Ministério da Saúde, que não inclui como obrigação do Poder Público a oferta do aparelho de que trata o projeto.
- 3) Violação do disposto no art. 113 do ADCT, em face da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.

Por seu turno, a SES, por meio de sua Consultoria Jurídica, também apresentou manifestação contrária à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

[...] em que pese a louvável intenção, o referido projeto decorre de iniciativa parlamentar e, no atual arcabouço normativo brasileiro, há a garantia de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projetos de lei que versem sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, como as Secretarias de Estado, sob pena de afronta à separação dos Poderes (art. 2º da CF). Essa é a correta interpretação que se extrai do art. 84, VI, "a", da Constituição Federal (aplicável, por simetria) [...].

Sobre o tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora com o entendimento de que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de projetos de leis que criem atribuições para órgãos da Administração Pública, tais como as Secretarias de Saúde.

[...]



Outrossim, vale transcrever as informações prestadas pela área técnica (Parecer nº 31/2021, fls. 3/4) [...].

[...] segundo a equipe técnica, o viver de crianças com Diabetes Mellitus (DM) abarca a necessidade de cuidado em múltiplas dimensões, dentre elas, o monitoramento das condições clínicas.

Ressaltam que as evidências científicas que incluem estudos comparando o monitoramento contínuo de glicemia por aparelho medidor de glicose que dispensa sangue versus glicosímetro capilar convencional para controle de diabetes são limitados, e não apontam que esse aparelho supracitado seja mais efetivo que o glicosímetro capilar usualmente utilizado no controle da glicemia em crianças e adolescentes.

Informam ainda que o risco de sintomas de hipoglicemia ou cetoacidose, considerados desfechos clínicos relevantes, não diminuiu significativamente com a monitorização contínua e os resultados devem ser interpretados com cautela.

Dessa forma, a despeito do bom propósito da iniciativa, verifica-se que esta é contrária ao interesse público.

E a SEF, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, também se posicionou contrariamente à sanção do PL em questão, nos seguintes termos:

Tendo em vista o teor da proposição, encaminharam-se os autos à Diretoria do Tesouro Estadual, que, por meio do Ofício DITE/SEF nº 203/2020 (pág. 06), manifestou-se nos seguintes termos:

"[...]

No que tange ao aspecto financeiro, verifica-se que a proposta exigirá investimentos e aumento de despesas na Secretaria de Estado da Saúde (SES), sendo imperioso que aquela Pasta se manifeste quanto ao custo-benefício da medida, já que pode envolver critérios técnicos que fogem da alçada desta Diretoria.

Trata-se de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo. Sem se adentrar na (in)constitucionalidade da iniciativa, esta Diretoria tem sido contrária a qualquer ação ou programa que acarrete aumento de despesa, especialmente se não instruídas com as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois induzem o desequilíbrio financeiro.

De qualquer sorte, não é recomendável a adoção de medidas que ampliem despesas ou reduzam receitas. Em 2020, as medidas de isolamento social impuseram uma perda estimada de receita de aproximadamente R\$ 1 bilhão (meses de abril, maio e junho), no entanto, o auxílio financeiro da União e a suspensão das parcelas da dívida pública (Lei Complementar federal n. 173/2020) aliviaram os impactos nas contas estaduais.

Contudo, em 2021, o auxílio federal não se repetirá, de forma que os efeitos da redução de receita serão integralmente absorvidos pelo Estado. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), já prevê em seu art. 4º, § 2º, um déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões – o qual será diretamente agravado no caso de frustração de receita.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR**



E com o advento da Emenda Constitucional n. 109, de 2021, foi inserido o art. 167-A à Constituição Federal, que exige avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados. A partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal previstos, que restringem o aumento da despesa corrente. Na última verificação, realizada em abril/2021, essa relação é de 87,63% - o que denota a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes, especialmente aquelas obrigatórias de caráter continuado."

Como visto, a Diretoria do Tesouro fez um breve relato das finanças públicas e ressaltou a necessidade de priorizar o adimplemento de compromissos obrigatórios de caráter continuado.

Nesse contexto, em tese, o autógrafo pode estar em contrariedade com a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que não há notícia de que a proposta, em sua tramitação, tenha observado as disposições contidas no art. 16 da referida norma [...].

Assim, em se tratando de projeto que deverá gerar despesas, necessário se faz estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e da comprovação de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, a DITE alertou, ainda, que o art. 17 da LRF deve ser observado, dado que o projeto tem potencial de criar despesas de caráter continuado, sem observar os requisitos necessários para tanto, quando considerado o sistema de controle fiscal instituído pela LRF.

Nas condições propostas, considerando o retrato das finanças estaduais delineado pela DITE, o projeto obviamente apresenta contrariedade às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

[...]

Diante de tais considerações, esta Secretaria se manifesta pela contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 293/2019.

Essas, 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, 31 de maio de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado



AUTÓGRAFO DO PROJETO DE LEI Nº 293/2019

Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos.

A Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina,

DECRETA:

Art. 1º As crianças com idade inferior a 12 (doze) anos de idade, portadoras de diabetes, receberão gratuitamente, do Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina o aparelho medidor de glicose que dispensa sangue.

Art. 2º Para verificação das condições previstas no *caput* do art. 1º desta Lei, poderá ser exigido atestado médico de especialista na área.

Art. 3º É condição para o recebimento do equipamento citado no *caput* do art. 1º desta Lei, estar inscrito em programa de educação para diabéticos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO BARRIGA-VERDE, em Florianópolis, 12 de maio
de 2021.

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



Ofício GP/DL/ 0215 /2021

Florianópolis, 12 de maio de 2021

Excelentíssimo Senhor
CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado de Santa Catarina
Nesta

Senhor Governador,

Encaminho a Vossa Excelência, para os fins previstos no art. 54 da Constituição do Estado, o autógrafo do Projeto de Lei nº 0293/2019, que “Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos”.

Atenciosamente,

Deputado **MAURO DE NADAL**
Presidente



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER N.º 252/2021-COJUR/SEF

Florianópolis, 18 de maio de 2021.

Processo n.º: SCC 9170/2021

Interessado: Diretoria de Assuntos Legislativos – DIAL/CC

Autógrafo do Projeto de Lei n.º 293/2019.
Verificação da existência ou não de contrariedade
ao interesse público.

Tratam os autos do autógrafo do Projeto de Lei n.º 293/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que “Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos”.

A DIAL, por meio do Ofício 649/CC-DIAL-GEMAT, solicita a análise do referido projeto, nos moldes do inciso II do art. 17 do Decreto 2.382/2014, o qual dispõe, *in verbis*:

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 (grifei).

Em decorrência dessa previsão, a análise deste parecer cinge-se à verificação de existência ou não de contrariedade ao interesse público do referido projeto quanto ao aspecto financeiro, sendo que cabe à Procuradoria-Geral do Estado manifestar-se sobre a legalidade e constitucionalidade.



Tendo em vista o teor da proposição, encaminharam-se os autos à Diretoria do Tesouro Estadual, que, por meio do Ofício DITE/SEF nº 203/2020 (pág. 06), manifestou-se nos seguintes termos:

“[...]”

No que tange ao aspecto financeiro, verifica-se que a proposta exigirá investimentos e aumento de despesas na Secretaria de Estado da Saúde (SES), sendo imperioso que aquela Pasta se manifeste quanto ao custo-benefício da medida, já que pode envolver critérios técnicos que fogem da alçada desta Diretoria.

Trata-se de uma norma que impõe obrigação de despesa ao Poder Executivo. Sem se adentrar na (in) constitucionalidade da iniciativa, esta Diretoria tem sido contrária a qualquer ação ou programa que acarrete aumento de despesa, especialmente se não instruídas com as exigências dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pois induzem o desequilíbrio financeiro.

De qualquer sorte, não é recomendável a adoção de medidas que ampliem despesas ou reduzam receitas. Em 2020, as medidas de isolamento social impuseram uma perda estimada de receita de aproximadamente R\$ 1 bilhão (meses de abril, maio e junho), no entanto, o auxílio financeiro da União e a suspensão das parcelas da dívida pública (Lei Complementar federal n. 173/2020) aliviaram os impactos nas contas estaduais.

Contudo, em 2021, o auxílio federal não se repetirá, de forma que os efeitos da redução de receita serão integralmente absorvidos pelo Estado. Lembramos, ainda, que a Lei 18.055, de 29 de dezembro de 2021, que estima a receita e fixa as despesas para o exercício financeiro de 2021 (LOA 2021), já prevê em seu art. 4º, § 2º, um déficit orçamentário de R\$ 1,23 bilhões – o qual será diretamente agravado no caso de frustração de receita.

E com o advento da Emenda Constitucional n. 109, de 2021, foi inserido o art. 167-A à Constituição Federal, que exige avaliação bimestral da relação entre despesas correntes e receitas correntes (poupança corrente) dos entes federados. A partir do atingimento da proporção de 85%, é facultado ao ente aplicar os mecanismos de ajuste fiscal previstos, que restringem o aumento da despesa corrente. Na última verificação, realizada em abril/2021, essa relação é de 87,63% - o que denota a necessidade de cautela na assunção de novas despesas correntes, especialmente aquelas obrigatórias de caráter continuado.

Como visto, a Diretoria do Tesouro fez um breve relato das finanças públicas e ressaltou a necessidade de priorizar o adimplemento de compromissos obrigatórios de caráter continuado.

Nesse contexto, em tese, o autógrafo pode estar em contrariedade



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**



com a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, eis que não há notícia de que a proposta, em sua tramitação, tenha observado as disposições contidas no art. 16 da referida norma:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

[...]

Assim, em se tratando de projeto que deverá gerar despesas, necessário se faz estar acompanhado da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e da comprovação de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, a DITE alertou, ainda, que o art. 17 da LRF deve ser observado, dado que o projeto tem potencial de criar despesas de caráter continuado, sem observar os requisitos necessários para tanto, quando considerado o sistema de controle fiscal instituído pela LRF.

Nas condições propostas, considerando o retrato das finanças estaduais delineado pela DITE, o projeto obviamente apresenta contrariedade às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A mensagem deixada pela Diretoria do Tesouro, portanto, dá conta que, não há espaço para aumento de despesas.

Contudo, tem razão a Diretoria do Tesouro quando aponta a necessidade de se ouvir a manifestação técnica da Secretaria de Estado da Saúde - SES, órgão que será responsável pela execução das despesas decorrentes do projeto.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
CONSULTORIA JURÍDICA**



Cabe, de fato, à SES fazer a análise quanto ao “custo-benefício da medida”, uma vez que envolve critérios técnicos que fogem da alçada desta SEF.

Diante de tais considerações, esta Secretaria se manifesta pela contrariedade ao interesse público do Projeto de Lei nº 293/2019.

Ante o exposto, tecidas as pertinentes considerações, observadas as competências desta SEF, sugerimos que os autos sejam restituídos à DIAL/CC para as demais providências.

É o parecer.

**Nathali Aline Schneider
Assistente Técnica**

À decisão do Senhor Secretário.

**Luiz Henrique Domingues da Silva
Consultor Jurídico**

Acolho o Parecer. À DIAL/CC para conhecimento e providências que julgar necessárias.

**Paulo Eli
Secretário de Estado da Fazenda**



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



PARECER Nº 214/21-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Processo: SCC 9167/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei nº 293/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

Ementa: Autógrafo de projeto de lei nº 293/2019, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 84, II e VI, "a"). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de fornecimento de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue. Interferência direta nas atribuições dos órgãos públicos estaduais. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). Projeto de lei de encontro às normas gerais estabelecidas pela Lei nº 11.347/2006 e pela Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007. Responsabilidade da União pela definição de insumos destinados ao monitoramento da glicemia capilar dos portadores de diabetes mellitus. Exclusão da competência suplementar. 3. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 4. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 293/2019.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

1. RELATÓRIO

Por meio do Ofício nº 647/CC-DIAL-GEMAT, a Casa Civil, por sua Diretoria de Assuntos Legislativos, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o autógrafo do Projeto de Lei nº 293/2019, aprovado pela Assembleia Legislativa, de origem parlamentar, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos".

Eis o teor do projeto de lei em questão:



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



Art. 1º As crianças com idade inferior a 12 (doze) anos de idade, portadoras de diabetes, receberão gratuitamente, do Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina o aparelho medidor de glicose que dispensa sangue.

Art. 2º Para verificação das condições previstas no caput do art. 1º desta Lei, poderá ser exigido atestado médico de especialista na área.

Art. 3º É condição para o recebimento do equipamento citado no caput do art. 1º desta Lei, estar inscrito em programa de educação para diabéticos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente:

Um grande incômodo na vida dos diabéticos é ter que furar o dedo para medir o nível de glicose, problema que o Brasil atinge cerca de 14 milhões de pessoas, ainda que somente metade delas saiba que tem a enfermidade. Para portadores de diabetes tipo 1 ou 2 saber a taxa de açúcar no sangue é uma obrigação diária. Há casos em que o mesmo procedimento deve ser feito mais de uma vez a cada 24 horas. O mais comum é realizar o teste com uma picada no dedo para colher o sangue que será processado em um aparelho chamado de glicosímetro. O procedimento provoca dor e risco de exposição. Se para os adultos já é um desafio repetir o teste várias vezes, imagine para as crianças.

É o relato do necessário.

2. ANÁLISE

O autógrafo do projeto aprovado pela Assembleia Legislativa foi remetido pela Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil para exame e parecer da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), a fim de orientar a decisão do Excelentíssimo Senhor Governador, tendo em vista o que estabelece o art. 54, caput e §§ 1º a 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC). Senão vejamos:

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.

Por seu turno, o Decreto nº 2.382, de 28 de agosto de 2014, que dispõe sobre



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



o Sistema de Atos do Processo Legislativo, determina, a respeito dos autógrafos, que:

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. [Grifou-se]

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;

VI – observar o disposto no Capítulo IV-A deste Decreto; e

VII – ser elaboradas pela consultoria jurídica ou pela unidade de assessoramento jurídico dos órgãos ou das entidades de que tratam os incisos I e II do art. 17 deste Decreto e referendadas pelo respectivo titular.

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

Dessa forma, observa-se que a análise pela PGE se restringe 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, pois, à análise acerca da legalidade e da constitucionalidade do autógrafo.

Conforme se infere do teor do projeto de lei em questão, pretende-se incorporar ao rol prestações exigíveis no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina o fornecimento de aparelho para monitorização dos níveis de glicose, sem a necessidade de coleta de sangue.

A proposição é inconstitucional, consoante se passa a expor.

2.1 Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo e ao princípio da independência e harmonia dos Poderes

Quanto à constitucionalidade formal relativamente à deflagração do processo legislativo, o projeto versa sobre organização e funcionamento da Administração Pública, matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 84, II e VI, “a”, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB)^[1].



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



É que a proposição legislativa, ao obrigar o Poder Público a, no âmbito do SUS, fornecer os aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue, interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais. Isso porque estes terão de formular políticas públicas específicas a fim de assegurar o "*acesso universal e igualitário*" à prestação que o projeto pretende incorporar ao SUS, nos termos do art. 196 da CRFB^[2].

Dessarte, além de acarretar aumento de despesas (o que, por si só, não é inconstitucional, tratando-se de leis de origem parlamentar), o projeto interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais (circunstância que torna a proposição eivada de vício de inconstitucionalidade formal subjetiva).

Veja-se, nesse sentido, a ADI 3981, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), ementada, para o que aqui interessa, nestes termos:

Ementa: [...] 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "**Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública** (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)."

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-124 DIVULG 19-05-2020 PUBLIC 20-05-2020) [Grifou-se]

Ainda que louvável a intenção parlamentar, a materialização da política pública sem anuência ou o mínimo respaldo da Secretaria Estadual de Saúde (SES) enseja indevida interferência na gestão do serviço público. Há, desse modo, além do vício de iniciativa, ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º).

Especificamente sobre a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que incorporam prestações ao SUS interferindo em políticas públicas, colacionam-se os seguintes precedentes dos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 9.490/2014, DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DE TRANSPORTE GRATUITO PARA PACIENTES COM DOENÇA RENAL CRÔNICA EM TRATAMENTO NOS HOSPITAIS PÚBLICOS E NAS CLÍNICAS DE HEMODIÁLISE QUE MANTENHAM CONVÊNIO COM O SUS. INVASÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INDEVIDA INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. AUMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR OFENSA AOS ARTS. 32; 50, § 2º, INCISO VI; 71, INCISOS I E IV, ALÍNEA "A", DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. EFEITOS EX TUNC. "As leis que interferem diretamente nas atribuições das secretarias e dos órgãos administrativos estaduais [ou municipais], gerando maiores despesas aos cofres públicos, são de competência privativa do chefe do Poder



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



Executivo. A ofensa a tal preceito acarreta insanável vício de inconstitucionalidade da norma, por usurpação de competência e, consequentemente, vulneração do princípio da separação de poderes (CE, arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, II e IV, a)" (TJSC - ADI n. 2000.021132-0, da Capital, Rel. Des. Luiz Carlos Freyesleben). (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 4007027-64.2016.8.24.0000, da Capital, rel. Jaime Ramos, Órgão Especial, j. 04-07-2018). [Grifou-se]

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE PARA PORTADORES DE DOENÇAS CRÔNICAS, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PARA QUE POSSA PROVER A DISTRIBUIÇÃO DE MEDICAMENTOS NA FORMA E PRAZO DETERMINADO EM LEI. VÍCIO DE INICIATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 5.632, DE 30 DE OUTUBRO DE 2013 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO.

(0023007-94.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO - Julgamento: 30/07/2018 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL) [Grifou-se]

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.392/2000 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO E CONTROLE ÀS DOENÇAS SEXUALMENTE TRANSMISSÍVEIS – DST E À SÍNDROME DE IMUNODEFICIÊNCIA ADQUIRIDA – AIDS. ADOÇÃO DE MEDIDAS CONTRA A DISCRIMINAÇÃO DE PESSOAS PORTADORAS DO VÍRUS DA IMUNODEFICIÊNCIA HUMANA – HIV. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ARTS. 21, XII, "A", 22, I E IV, 24, XII, 25, § 1º, 61, § 1º, II, "A" E "C", 84, VI, "A", 200, I E II, E 220, § 3º, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

[...] 6. Inconstitucionalidade formal dos arts. 11 e 18 da Lei nº 11.392/2000 do Estado de Santa Catarina, por afronta à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo versando sobre organização, funcionamento e orçamento da Secretaria de Estado da Saúde (arts. 61, § 1º, II, e 84, VI, "a", da CF).

[...]

(ADI 2341, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 05/10/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-252 DIVULG 16-10-2020 PUBLIC 19-10-2020)

Registre-se que não se aplica ao caso em comento a conclusão exarada no ARE 878911, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 10-10-2016, julgado em sede de repercussão geral (tema 917). Na ocasião, fixou-se a seguinte tese:



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



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).

Isso porque existe questão de fato inerente ao vertente caso que afasta a aplicação do tema 917. É que, reitera-se, a proposição legislativa em análise nitidamente cria uma obrigação à Administração Pública (qual seja, o fornecimento de aparelho medidor de glicose que dispensa a coleta de sangue), com interferência direta no desempenho das atividades administrativas, razão por que o tema 917 não confere validade formal à proposição legislativa.

2.2 Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde

No que se refere à constitucionalidade formal quanto à repartição de competências legislativas, a proposição legislativa em análise veicula normas de proteção e defesa da saúde, matéria para a qual os Estados-membros possuem competência legislativa concorrente (CRFB, art. 24, XII^[3]).

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. A esse propósito, destaca-se o seguinte julgado do STF:

[...] 1. A competência legislativa concorrente cria o denominado "condomínio legislativo" entre a União e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal; e aos segundos o exercício da competência complementar — quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) — e da competência legislativa plena (supletiva) — quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). [...] (ADI 4988, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 04-10-2018 PUBLIC 05-10-2018)

Nesses casos, a violação, por lei estadual, de uma norma geral editada pela União representa vício de inconstitucionalidade e não mera ilegalidade. O desrespeito à Constituição resulta não da contrariedade à lei federal, mas da extrapolação do exercício de competências federativas. Essa é a atual jurisprudência do STF, da qual se colaciona este precedente:

[...] 2. Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise eventual ofensa direta às regras constitucionais de repartição da competência legislativa. [...]

(ADI 3336, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)

É também o que explica André Ramos Tavares^[4], nestas palavras:

Se a União edita norma que não é nacional, mas sim federal, os demais entes federativos não estão subordinados a seu comando. Contudo, pode ocorrer, por exemplo, que a matéria seja de competência dos Estados, ou dos Municípios, e que a União Federal resolva editar a norma. Nesse caso, houve desrespeito às regras de competência da Constituição. Não se pode falar em ilegalidade da lei federal em relação à estadual ou à municipal, da mesma maneira que não se poderia falar em ilegalidade da lei municipal que desrespeitasse a competência da lei federal ou estadual, ou em ilegalidade de lei estadual que desrespeitasse matéria própria de lei federal. [...]. **A regra é a seguinte: sempre que houver delimitação de âmbitos próprios (distintos) de competência, a violação importa em inconstitucionalidade, e não em ilegalidade**, porque no caso não há subordinação de uma norma à outra, antes se encontrando no mesmo nível e devendo, ambas, obediência direta à Constituição. As diferentes leis, no caso, haurem sua validade diretamente da Constituição, e não da lei que resulta contrariada. [Grifou-se]

Registre-se que doutrina e jurisprudência vêm reconhecendo, no campo federativo, a existência 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*"^[5].

Como decorrência desse princípio, só haverá inconstitucionalidade se a lei editada pelo ente federado de maior abrangência expressamente excluir a atribuição legislativa dos entes periféricos. Impõe-se, com essa diretriz, a adoção de postura deferente na análise da constitucionalidade das legislações regionais e locais, prestigiando-se o pluralismo político (CRFB, art. 1º, V^[6]), fundamento da República Federativa do Brasil.

Veja-se, nessa linha, o RE 194704, assim ementado:

Ementa: 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



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



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.

(RE 194704, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 16-11-2017 PUBLIC 17-11-2017) [Grifou-se]

Estabelecidas essas premissas sobre repartição de competências federativas, destaca-se que existe norma federal que claramente dispõe em sentido contrário ao Projeto de Lei nº 293/2019. E isso exclui a competência legislativa estadual no vertente caso.

Cuida-se da Lei nº 11.347/2006, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de medicamentos e materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar aos portadores de diabetes inscritos em programas de educação para diabéticos". O art. 1º, *caput* e § 1º, do referido diploma legal prevê, nestes termos:

Art. 1º Os portadores de diabetes receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde - SUS, os medicamentos necessários para o tratamento de sua condição e os materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar.

§ 1º **O Poder Executivo, por meio do Ministério da Saúde, selecionará os medicamentos e materiais de que trata o caput, com vistas a orientar sua aquisição pelos gestores do SUS.** [Grifou-se]

Como se depreende da textualidade dos dispositivos, a atribuição de selecionar, no âmbito do SUS, os materiais necessários à monitoração da glicemia capilar foi expressamente outorgada ao Poder Executivo Federal. Isso se justifica como forma de conferir uniformidade de tratamento nacional à política pública de prevenção a diabetes e tratamento da aludida comorbidade.

Regulamentando a Lei nº 11.347/2006, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007^[7], a qual "Define elenco de medicamentos e insumos disponibilizados pelo Sistema Único de Saúde, nos termos da Lei nº 11.347, de 2006, aos usuários portadores de diabetes mellitus". Em seu art. 1º, II, o aludido ato



normativo dispõe sobre os insumos que devem ser disponibilizados na rede do SUS, destinados ao monitoramento da glicemia capilar dos portadores da doença, por todos os entes federados. Eis o rol de insumos selecionados:

- a) seringas com agulha acoplada para aplicação de insulina;
- b) tiras reagentes de medida de glicemia capilar; e
- c) lancetas para punção digital.

Com efeito, a política pública de âmbito nacional não inclui o fornecimento de aparelho medidor de glicose que dispensa a coleta de sangue. Assim sendo, a proposição legislativa em exame viola a regra de competência prevista no art. 24, XII, da CRFB, porquanto dispõe em sentido diverso do estabelecido na Lei nº 11.347/2006 e na Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007, do Ministério da Saúde.

No caso, o Projeto de Lei nº 293/2019 não veicula simples norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União para dispor sobre normais gerais de proteção e defesa da saúde.

2.3 Ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa

O projeto cria despesa obrigatória, porquanto confere a indivíduos com idade inferior a 12 anos direito público subjetivo à obtenção de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue. Explica-se.

Inicialmente, importante esclarecer o alcance do termo "despesa obrigatória".

No âmbito doutrinário, Marcus Abraham^[8] conceitua despesas obrigatórias como sendo "*aquelas que a Administração Pública não pode suspender ou deixar de pagar*". Ou seja, são despesas que independem de disponibilidade financeira para serem exigidas. Isso porque a obrigação a ser cumprida pelo Estado deriva de uma imposição normativa (lei ou ato administrativo) que precede a sua inclusão na lei orçamentária anual.

De forma similar, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o conceito de despesa obrigatória de caráter continuado, nestes termos:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

A palavra "legal", que predica o termo "obrigação", não deixa dúvida de que, para uma despesa qualificar-se como obrigatória, não pode existir qualquer margem de discricionariedade quanto à efetivação do gasto, na medida em que a despesa deriva de ato normativo preexistente à inclusão no orçamento e não de escolhas alocativas do



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



gestor.

Na ADI 2238^[9], o relator, Ministro Alexandre de Moraes, em seu voto, assentou que *"esses gastos são obrigatórios, com menor flexibilidade do ponto de vista orçamentário"*.

Tais despesas obrigatórias se contrapõem às despesas discricionárias, que *"são realizadas a partir de uma escolha estatal, desde que haja interesse público e recursos disponíveis, podendo ser suspensas ou contingenciadas por decisão administrativa"*^[10].

Estabelecidas essas premissas, analisando-se o conteúdo do Projeto de Lei nº 293/2019, verifica-se que o conceito de despesa obrigatória amolda-se à obrigatoriedade contínua de fornecimento, no âmbito do SUS, de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue.

Isso porque o cidadão possui direito público subjetivo de obter prestações incorporadas ao SUS. Como é cediço, o fornecimento dessas prestações já definidas em políticas públicas não se sujeita a juízo de discricionariedade do gestor, cabendo, inclusive, intervenção judicial a fim de forçar o adimplemento estatal. É o que explica Gilmar Ferreira Mendes^[11]:

[...] ao deferir uma prestação de saúde incluída entre as políticas sociais e econômicas formuladas pelo SUS, o Judiciário não está criando política pública, mas apenas determinando o seu cumprimento. Nesses casos, a existência de um direito subjetivo público a determinada política pública de saúde parece ser evidente.

Reconhecida a obrigatoriedade da despesa criada pela proposição legislativa, importante mencionar os requisitos necessários à criação dessa modalidade de gasto. Em sede infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 17, §§ 1º e 2º^[12], dispõe sobre o tema e prevê uma série de condicionantes.

A Emenda Constitucional nº 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, constitucionalizou parcialmente a matéria, como se pode deduzir do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), criado pela referida emenda. Eis o teor do preceito citado:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Conforme ressoa da redação do dispositivo, é requisito constitucional da proposição legislativa que crie despesa obrigatória a existência de estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Não há, no entanto, nos autos do processo legislativo, qualquer referência à inclusão da estimativa de impacto orçamentário a que se refere o dispositivo



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



constitucional.

Convém mencionar que a referida regra se dirige a todos os entes da federação e não apenas à União. Nesse sentido é a iterativa jurisprudência do STF, da qual se colacionam os seguintes julgados:

Ementa: CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. **A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirigi-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI 5816, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019) [Grifou-se]

Ementa: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. CONCESSÃO DE VANTAGEM REMUNERATÓRIA E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 169, § 1º, INCISO I, DA CF. **ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DE NORMAS ESTADUAIS COM FUNDAMENTO NESSE PARÂMETRO.** AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. É possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016). 2. Agravo Regimental provido. (ADI 6080 AgR, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-036 DIVULG 25-02-2021 PUBLIC 26-02-2021) [Grifou-se]

O preceito constitucional em questão alcança, inclusive, leis de origem parlamentar, não se limitando às proposições de iniciativa do Poder Executivo. Nesse contexto, vale mencionar que o Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU), no



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



acórdão 2.937/2018, alertou o Poder Legislativo no sentido de que a manutenção da dinâmica de expansão das despesas e/ou inibição de receitas, mediante inovações ou alterações legislativas desacompanhadas de adequadas estimativas do impacto orçamentário-financeiro nas finanças públicas e de medidas mitigadoras destes impactos, acarreta riscos significativos para a sustentabilidade fiscal do país, além de comprometer a capacidade operacional dos órgãos públicos para a prestação de serviços essenciais aos cidadãos. Colhe-se do inteiro teor do referido acórdão:

9.2.2. os requisitos estabelecidos no art. 14 da Lei Complementar 101/2000, no art. 113 do ADCT e na Lei de Diretrizes Orçamentárias não se limitam aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, estendendo-se à apreciação de propostas de iniciativa do Poder Legislativo, o que deve ocorrer, neste último caso, por ocasião do exercício do poder de sanção e/ou de veto do presidente da República com base no art. 66 da Constituição da República [...]

Posto isso, deduz-se que Projeto de Lei nº 293/2019 viola o disposto no art. 113 do ADCT, que é norma de hierarquia constitucional.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina-se pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 293/2019, em razão de três fundamentos:

1) Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo destinado a dispor sobre organização e funcionamento da Administração Pública (CRFB, art. 84, II e VI, "a"), bem como ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º). Isso porque o projeto interfere diretamente nas atribuições dos órgãos públicos estaduais, os quais terão de formular políticas públicas específicas a fim de assegurar o acesso universal e igualitário à prestação referente ao fornecimento de aparelho para monitorização dos níveis de glicose que dispensa a coleta de sangue, cuja incorporação ao SUS é pretendida.

2) Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII), porquanto a proposição legislativa dispõe de modo diverso do estabelecido na Lei nº 11.347/2006. Esta última expressamente outorga ao Poder Executivo Federal a atribuição de selecionar, no âmbito do SUS, os materiais necessários à monitoração da glicemia capilar. Também há violação à norma regulamentar dessa lei, a Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007, do Ministério da Saúde, que não inclui como obrigação do Poder Público a oferta do aparelho de que trata o projeto.

3) Violação do disposto no art. 113 do ADCT, em face da ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro da criação de despesa obrigatória na proposição legislativa.



É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING

Procurador do Estado

Notas

1. [^] CRFB: "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal; [...] VI - dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;"
2. [^] CRFB: "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."
3. [^] CRFB: "Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;"
4. [^] TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. Edição do Kindle.
5. [^] Voto do relator, Ministro Ricardo Lewandowski, proferido na ADI 6362, DJe 07-12-2020.
6. [^] CRFB: "Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] V - o pluralismo político."
7. [^] Disponível em:
http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2007/prt2583_10_10_2007.html.
Acesso: 19.05.2021.
8. [^] ABRAHAM, Marcus. Lei de responsabilidade fiscal comentada. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. VitalSource Bookshelf version.
9. [^] ADI 2238. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES. Julgamento: 24/06/2020. Publicação: 15/09/2020.
10. [^] ABRAHAM, Marcus. op. cit.
11. [^] MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019. Edição do Kindle.
12. [^] Lei complementar 101/2000: Art. 17. [...] § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa."



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



Processo: SCC 9167/2021

Assunto: Autógrafo de Projeto de Lei nº 293/2019

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

DESPACHO

Manifesto concordância com o parecer exarado pelo Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzski Boeing, no processo em epígrafe, pelos próprios fundamentos e bem lançadas razões, cuja ementa está assim lançada:

Ementa: Autógrafo de projeto de lei nº 293/2019, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 84, II e VI, "a"). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de fornecimento de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue. Interferência direta nas atribuições dos órgãos públicos estaduais. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). Projeto de lei de encontro às normas gerais estabelecidas pela Lei nº 11.347/2006 e pela Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007. Responsabilidade da União pela definição de insumos destinados ao monitoramento da glicemia capilar dos portadores de diabetes mellitus. Exclusão da competência suplementar. 3. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 4. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 293/2019.

Assim, submeto à elevada apreciação.

Florianópolis, data de assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



SCC 9167/2021

Assunto: Autógrafo de projeto de lei nº 293/2019, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos". 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Violação à reserva de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (CRFB, art. 84, II e VI, "a"). Organização e funcionamento da Administração Pública. Obrigação de fornecimento de aparelhos medidores de glicose que dispensam a coleta de sangue. Interferência direta nas atribuições dos órgãos públicos estaduais. Ofensa ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (CRFB, art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal orgânica. Extrapolação da competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CRFB, art. 24, XII). Projeto de lei de encontro às normas gerais estabelecidas pela Lei nº 11.347/2006 e pela Portaria nº 2.583, de 10 de outubro de 2007. Responsabilidade da União pela definição de insumos destinados ao monitoramento da glicemia capilar dos portadores de diabetes mellitus. Exclusão da competência suplementar. 3. Inconstitucionalidade por violação ao art. 113 do ADCT. Novo regime fiscal. Criação de despesa obrigatória sem estimativa do impacto orçamentário na proposição legislativa. Extensão da regra a todos os entes federados e a leis de origem parlamentar. 4. Opinião pelo veto à integralidade do Projeto de Lei nº 293/2019.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessada: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (Alesc)

De acordo com o **Parecer nº 214/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, referendado pela Dra. Aline Cleusa de Souza, Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica.

SÉRGIO LAGUNA PEREIRA
Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**



DESPACHO

1. Acolho o **Parecer nº 214/21-PGE**, referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhe-se o processo à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA
Procurador-Geral do Estado



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº PAR 1.462/2021-COJUR/SES

Processo: SCC 00009169/2021

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

Ementa: Projeto de Lei nº 293/2019. “Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos”. Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC). Ao GABS.

Senhor Secretário,

Cuida-se de solicitação de parecer a respeito da existência ou não de contrariedade ao interesse público do autógrafo do Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que “Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos”

É a síntese do necessário.

ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre destacar que, conforme os artigos 17 e 18, do Decreto n. 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:



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



- 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 n. 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



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



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.

Dito isso, o projeto de lei em análise prevê o seguinte:

Art. 1º As crianças com idade inferior a 12 (doze) anos de idade, portadoras de diabetes, receberão gratuitamente, do Sistema Único de Saúde (SUS) de Santa Catarina o aparelho medidor de glicose que dispensa sangue.

Art. 2º Para verificação das condições previstas no caput do art. 1º desta Lei, poderá ser exigido atestado médico de especialista na área.

Art. 3º É condição para o recebimento do equipamento citado no caput do art. 1º desta Lei, estar inscrito em programa de educação para diabéticos.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Verifica-se que o projeto de lei visa a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos

Pois bem. No que diz respeito à constitucionalidade, verifica-se que a matéria aqui tratada não se encontra inserida dentre aquelas privativamente atribuídas à União, relacionadas no art. 22 da CRFB/88. Aliás, de acordo com a Constituição da República, “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição” (art. 25, §1º, da CRFB).

Contudo, em que pese a louvável intenção, o referido projeto decorre de iniciativa parlamentar e, no atual arcabouço normativo brasileiro, há a garantia de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projetos de lei que versem sobre atribuições dos órgãos da Administração Pública, como as Secretarias de Estado, sob pena de afronta à separação dos Poderes (art. 2º da CF). Essa é a correta interpretação que se extrai do art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal (aplicável, por simetria):



ESTADO DE SANTA CATARINA
SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
GABINETE DO SECRETÁRIO
CONSULTORIA JURÍDICA



Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Sobre o tema, **a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal corrobora com o entendimento de que é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo de projetos de leis que criem atribuições para órgãos da Administração Pública**, tais como as Secretarias de Saúde. Nesse sentido:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente (ADI 821, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 25-11- 2015 PUBLIC 26-11-2015).

Outrossim, vale transcrever as informações prestadas pela área técnica (Parecer nº 31/2021, fls. 3/4).

A Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, a qual destaca em seu artigo 7º, a responsabilidade de serem desenvolvidas ações de assistência farmacêutica e do uso racional de medicamentos, garantindo a disponibilidade e acesso a medicamentos e insumos visando a integralidade do cuidado. Esta é entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema e garantida a todo usuário dos serviços de saúde.

A Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017, ao se referir a política de Promoção da Saúde (PNPS) destaca em seu art.4º que a integralidade, abarca as intervenções pautadas no reconhecimento



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



da complexidade, potencialidade e singularidade de indivíduos, grupos e coletivos, construindo processos de trabalho articulados e integrais.

O viver de crianças com Diabetes Mellitus (DM) concretiza-se em um processo complexo o qual abarca a necessidade de cuidado em múltiplas dimensões, dentre elas, o monitoramento das condições clínicas. O DM em crianças pode desencadear descompensações clínicas significativas, as quais necessitam ser monitoradas frequentemente. O controle glicêmico se faz necessário nesse contexto. Portanto, considera-se de extrema relevância fortalecer a garantia da disponibilidade e acesso a insumos, baseado na melhor evidência científica disponível no momento para fortalecer a integralidade do cuidado dessa população. Entretanto, as evidências científicas que incluem estudos comparando o monitoramento contínuo de glicemia por aparelho medidor de glicose que dispensa sangue versus glicômetro capilar convencional para controle de diabetes são limitados e não apontam que esse aparelho supracitado seja mais efetivo que o glicosímetro capilar usualmente utilizado no controle da glicemia em crianças e adolescentes. O risco de sintomas de hipoglicemia ou cetoacidose, considerados desfechos clínicos relevantes, não diminuiu significativamente com a monitorização contínua e os resultados devem ser interpretados com cautela.

Tendo em vista as informações supracitadas, as respectivas áreas técnicas apontam o parecer desfavorável a luz das evidências científica.

Assim, segundo a equipe técnica, o viver de crianças com Diabetes Mellitus (DM) abarca a necessidade de cuidado em múltiplas dimensões, dentre elas, o monitoramento das condições clínicas.

Ressaltam que as evidências científicas que incluem estudos comparando o monitoramento contínuo de glicemia por aparelho medidor de glicose que dispensa sangue versus glicômetro capilar convencional para controle de diabetes são limitados, e não apontam que esse aparelho supracitado seja mais efetivo que o glicosímetro capilar usualmente utilizado no controle da glicemia em crianças e adolescentes.

Informam ainda que o risco de sintomas de hipoglicemia ou cetoacidose, considerados desfechos clínicos relevantes, não diminuiu significativamente com a monitorização contínua e os resultados devem ser interpretados com cautela.

Dessa forma, a despeito do bom propósito da iniciativa, verifica-se que esta é contrária ao interesse público.

CONCLUSÃO

Rua Esteves Júnior, 160, 8º Andar, Centro, Florianópolis/SC, CEP 88.115-350
Telefone: (48) 3664-8849; e-mail: cojur@saude.sc.gov.br



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



Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica manifesta-se no sentido de que o projeto de lei em análise é contrário ao interesse público.

É o parecer.

Florianópolis, (data da assinatura digital).

SINÉZIO VIEIRA
Assessor Jurídico
OAB/SC 45.649

De acordo.

THIAGO AGUIAR DE CARVALHO
Procurador do Estado
Consultor Jurídico

De acordo. Encaminhem-se os autos à DIAL.

ANDRÉ MOTTA RIBEIRO
Secretário de Estado da Saúde



ESTADO DE SANTA CATARINA
GABINETE DO GOVERNADOR



DESPACHO

Autos do processo nº SCC 9155/2021
Autógrafo do PL nº 293/2019

Veto totalmente o autógrafo do Projeto de Lei nº 293/2019, que "Dispõe sobre a distribuição gratuita de aparelho medidor de glicose que dispensa sangue para crianças inseridas em programa de educação para diabéticos", por ser inconstitucional.

Florianópolis, 31 de maio de 2021.

CARLOS MOISÉS DA SILVA
Governador do Estado

Despacho de veto total PL_293_19

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Fone: (48) 3665-2000

O original deste documento é eletrônico e foi assinado utilizando Assinatura Digital SGP-e por CARLOS MOISÉS DA SILVA em 31/05/2021 às 21:18:06, conforme Decreto Estadual nº 39, de 21 de fevereiro de 2019.
Para verificar a autenticidade desta cópia impressa, acesse o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o código J5NU1M28.