



PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0005.6/2016

"Dispõe sobre a obrigatoriedade na marcação de exames e consultas para pessoas com mais de 65 anos nas Unidades de Saúde Públicas pertencentes ao Governo do Estado de Santa Catarina."

Autor: Deputado Mario Marcondes

Relator: Deputado Marcos Vieira

I – RELATÓRIO

Trata-se de proposta legislativa, de autoria do Deputado Mario Marcondes, que "Dispõe sobre a obrigatoriedade na marcação de exames e consultas para pessoas com mais de 65 anos nas Unidades de Saúde Públicas pertencentes ao Governo do Estado de Santa Catarina".

O Projeto de Lei em apreciação vem assim redigido:

Artigo 1º - Fica determinado que os exames e consultas para pessoas com mais de 65 (sessenta e cinco) anos junto às Unidades de Saúde pertencentes ao Governo do Estado de Santa Catarina sejam realizados em no máximo 15 (quinze) dias a contar do pedido realizado.

Parágrafo único - A existência de vagas para a realização dos mesmos deverá ser controlado por órgão da Secretaria de Estado da Saúde.

Artigo 2º - Para efeitos desta lei considera-se Unidades de Saúde todos os órgãos públicos de saúde estaduais que realizam consultas e exames à população

Artigo 3º - Esta lei dispensa regulamentação prévia para sua aplicação.

Artigo 4º - As despesas decorrentes da implantação desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessárias.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na Justificativa do Projeto Lei, acostada à fl. 03, o Autor destaca que:



A presente propositura tem como objetivo garantir ao idoso uma vida mais digna, com acesso a saúde de forma mais qualificada e eficiente. É muito comum a demora na marcação de consultas e exames nas unidades estaduais de saúde, fato este que pode colocar em risco de morte a pessoa idosa. Neste sentido, nossa proposta busca assegurar àqueles que ao longo da sua vida contribuíram de forma fundamental para que tivéssemos nos dias atuais mais desenvolvimento e potencialidades, tenham o mínimo de respeito do Estado Catarinense.

A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 11 de fevereiro de 2016 e, posteriormente, encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual, nos termos do art. 128, inciso VI, do Regimento Interno desta Casa, fui designado para sua relatoria.

Em seguida, antes de emitir parecer conclusivo, no âmbito desta Comissão, solicitei diligência à Secretaria de Estado da Casa Civil, nos termos do art. 71, XV, do Regimento Interno, para que encaminhasse aos autos do presente processo manifestações da Secretaria de Estado da Saúde e do Conselho Estadual da Saúde (fls. 05/06).

Em resposta a diligência, a Secretaria de Estado da Casa Civil encaminhou a esta Casa Legislativa o Ofício nº 506, de 28 de abril de 2016 (fls. 11/20), o qual sintetiza as manifestações da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) e da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), asseverando, respectivamente, que:

[...]

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), consultada de ofício diante da matéria objeto da proposição, encaminhou, por intermédio do Ofício nº 259/2016, a Comunicação Interna nº 83/2016, elaborada pela Diretoria do Tesouro Estadual, e ressaltou que, "[...] considerando o atual cenário de redução da atividade econômica e de queda da arrecadação, esta Pasta tem se posicionado pela inviolabilidade de liberação de quotas suplementares de programação financeira aos demais órgãos da administração. Logo, entendemos que eventuais despesas decorrentes da implementação das medidas constantes do referido Projeto de Lei deverão ser suportadas pela Secretaria de Estado da Saúde (SES), com valores inicialmente



disponibilizados na Programação Financeira, que incluem, por vinculação constitucional, aproximadamente 12% da receita líquida de impostos do Estado". Além disso, destacou que, "[...] na qualidade de núcleo técnico do sistema administrativo de administração financeira, é pertinente que esta Diretoria se manifeste a respeito do pleito, ante as regras que norteiam as finanças públicas. [...] Assim sendo, o Projeto de Lei, para estar apto a apreciação e aprovação, carece desses elementos [art. 16 da Lei Complementar federal nº 101, de 2000, com vistas à aferição de sua viabilidade, frente ao impacto na Execução Financeira e Orçamentária].

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 172/16, pela **inconstitucionalidade** do PL em questão, dado que "[...] tal medida legislativa trata de matéria afeta ao Poder Executivo, tanto em termos de regulamentação ou de iniciativa do processo legislativo, quanto na tarefa de executar as atividades ali previstas, sendo, por isso, inconstitucional: a. por vício formal de iniciativa, invadindo campos em que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo; b. por usurparem a competência material do Poder Executivo disposta na Constituição, nada importando se a finalidade é apenas autorizar; c. por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes".

[...] (grifo no original)

Posteriormente, por meio do Ofício nº 1181, de 31 de agosto de 2016 (fl. 21), a Secretaria de Estado da Casa Civil remeteu aos autos do presente processo legislativo, em atendimento e diligência solicitada, ofício da Secretaria de Estado da Saúde, em que resume os pareceres de sua Consultoria Jurídica e da Comissão Médica Estadual de Regulação acerca do Projeto de Lei em evidência, nos seguintes termos:

[...]

A Secretaria de Estado da Saúde (SES) remeteu, por intermédio do Ofício nº 488/16, o Parecer CONJUR nº 320/16, ressaltando que, "No que tange ao mérito do projeto propriamente dito, o CES [Conselho Estadual de Saúde], em seu Parecer, fls. 06 (SES 15832/2016), manifestou-se contrariamente e referida proposta legislativa, como se pode observar: Ressaltamos que merece prioridade em saúde



pública o problema que apresenta maior sofrimento e maior percentual de risco, segundo classificações técnicas, nas quais a idade já se faz presente quando pertinente. O PL dispõe sobre a mudança de procedimentos apenas nas unidades próprias do SES, sendo que a grande maioria dos atendimentos realizados pelos SUS em nosso Estado ocorrem em serviços de saúde municipais ou contratualizados, Os quais estariam fora do escopo da lei'. Já a Comissão Médica Estadual de Regulação, em seu Parecer Técnico nº 20/2016, fls. 04 a 15 (SES15830/2016), apresentou fundamentadamente os impedimentos e os prejuízos que a eventual sanção do referido Projeto e Lei acarretariam, indicando, inclusive, que este é contrário as atuais políticas públicas de saúde em vigor. Deste modo, na forma como foi apresentada a redação do Projeto de Lei nº 0005.6/2016, esta Consultoria se manifesta desfavoravelmente ao tema, por constatar ausência de interesse público".

É o relatório.

II - VOTO

Preliminarmente, destaca-se que a proposta legislativa em exame, ao pretender obrigar as unidades de saúde a realizarem consultas e exames nas pessoas maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, trata de matéria afeta à proteção e defesa da saúde, cuja competência é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme preconiza o art. 24, inciso XII, da Constituição Federal.

No entanto, há que se observar, conforme prevê a Constituição Federal e, por simetria, a Carta Política Catarinense, qual Poder ou órgão constitucional detém competência para dispor sobre o tema objeto do processo legislativo que ora se analisa.

Nesse contexto, verifica-se que o Projeto de Lei focalizado trata de matéria tipicamente administrativa, sobre a qual a competência é privativa do Chefe do Poder Executivo, com o auxílio dos Secretários de Estado, conforme art. 71, incisos I e IV, "a", da Constituição Estadual, que assim prevê:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

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



Sobre o tema o STF já decidiu que:

O princípio constitucional da reserva administrativa impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (STF, Pleno, MC na Adi nº 2.364/AL, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 14.12.2001).

Além disso, a presente proposição afronta o disposto no art. 123, inciso I, da Constituição Estadual, que veda, expressamente, a criação de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual.

Desse modo, não obstante o bom propósito do Autor, denota-se que a proposta em análise implica em aumento de despesa para a Administração Pública, sem que se tenha, contudo, trazido aos autos a demonstração do impacto orçamentário-financeiro que tal medida provocaria, conforme previsão do art. 16, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Destaca-se, também, que o processo legislativo analisado ofende, ainda, o princípio de independência e harmonia entre os Poderes do Estado, insculpido no art. 2º da Constituição Federal, e pelo princípio da simetria, reproduzido pelo art. 32 da Constituição Estadual.

A propósito, observa-se que a manifestação da PGE foi, também, no sentido da inconstitucionalidade do Projeto em comento, por vício formal de iniciativa, ante a invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Além disso, a SEF posicionou-se contrária à matéria, aludindo que o momento econômico atual impede a suplementação de programação financeira a qualquer órgão da Administração. Sendo assim, se a proposição legislativa sob análise for aprovada, a Secretaria de Estado da Saúde terá que arcar com todas as despesas, fato que compromete o orçamento daquela Pasta.

Do mesmo modo, a Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado da Saúde (fls. 22/26) referiu-se, dentre outros obstáculos, à inconstitucionalidade formal



do Projeto sob análise. Já a Comissão Médica Estadual de Regulação exarou parecer (fls. 27/38) indicando que a proposição contraria as atuais políticas públicas de saúde em vigor, proporcionando, inclusive, desigualdade no atendimento.

Nesse cenário, entende-se que a pretensão legislativa em exame não merece prosperar neste Parlamento, por padecer do vício insanável de inconstitucionalidade formal subjetiva, nos termos do art. 32, c/c art. 71, incisos I e IV, "a", ambos da Constituição Estadual.

Ante o exposto, voto pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 0005.6/2016.

Sala da Comissão,

Deputado Marcos Vieira

Relator