



ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL
DIRETORIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS



Ofício nº 1115/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 20 de setembro de 2022.

Senhor Presidente,

De ordem do Secretário-Chefe da Casa Civil e em complemento ao Ofício nº 1087/2022/CC-DIAL-GEMAT, encaminho o Parecer nº 379/2022, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), em resposta ao Ofício nº GPS/DL/0230/2022, o qual contém pedido de diligência ao Projeto de Lei nº 0106.0/2022, que "Dispõe sobre a prevenção do Câncer Colorretal, através do exame FIT- teste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, na Rede Pública de Saúde do Estado de Santa Catarina".

Respeitosamente,

Ivan S. Thiago de Carvalho
Procurador do Estado
Diretor de Assuntos Legislativos*

Lido no Expediente	
099a	Sessão de 04/10/2022
Anexar ao PL 106/2022	
Diligência	
Secretário	

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURÍCIO ESKUDLARK
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, em exercício
Nesta

*Portaria nº 038/2021 - DOE 21.558
Delegação de competência

OF 1115_PL_0106.0_22_PGE_compl_1087_enc
SCC 11796/2022

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina



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



PARECER N. 379/2022-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 11796/2022

Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 106.0/2022

Origem: Casa Civil (CC)

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

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 106.0/2022, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a prevenção do Câncer Colorretal, através do exame FIT- teste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, na Rede Pública de Saúde do Estado de Santa Catarina." 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de deveres aos estabelecimentos públicos de saúde do Estado. Interferência direta no funcionamento da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, §2º, VI e 71, IV, "a", da CESC). 2. Inconstitucionalidade material. Violação ao princípio da separação dos poderes, na vertente da reserva de administração (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 3. Inconstitucionalidade do projeto em sua integralidade.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício n. 891/CC-DIAL-GEMAT, de 14 de julho de 2022, solicitou a manifestação desta Procuradoria exclusivamente sobre a constitucionalidade e a legalidade do Projeto de Lei n. 106.0/2022, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre a prevenção do Câncer Colorretal, através do exame FIT- teste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, na Rede Pública de Saúde do Estado de Santa Catarina.*"

O referido encaminhamento objetiva atender a pedido de diligência da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), contido no Ofício GPS/DL/0230/2022.

Eis a íntegra do conteúdo do projeto:

Art. 1º Os estabelecimentos públicos de saúde do Estado de Santa Catarina realizarão a prevenção do câncer colorretal através do exame FIT- teste Imunoquímico para pesquisa de sangue oculto".

Art.2º O exame supracitado deverá ser realizado da seguinte forma:

- I - rastreamento oportunístico;
- II - rastreamento organizado; e
- III - idade igual ou superior a 50 (cinquenta) anos



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



Art. 3º O rastreamento organizado deverá ser realizado anualmente, salvo se não tenha sido realizado o rastreamento oportunístico nos últimos 12 (doze) meses.

Art. 4º - Nos casos positivos o paciente será encaminhado para o exame de colonoscopia.

§ 1º - Em casos negativos (falsos negativos), havendo suspeita médica, será realizado novo exame de sangue oculto.

§ 2º - Persistindo o negativo e ainda havendo suspeita justificada o paciente será encaminhado para o exame de colonoscopia.

Art. 5º A Secretaria Estadual de Saúde publicitará em meios de comunicação (sites, mídias sociais, telejornais) os meios de prevenção do câncer colorretal, além de cartazes fixados, na entrada dos estabelecimentos públicos de saúde de saúde.

Art. 6º O Poder Executivo Estadual regulamentará esta Lei estabelecendo as normas necessárias ao seu cumprimento.

Art. 7º As despesas decorrentes com a execução desta Lei serão suportadas pelas dotações orçamentárias próprias.

Art.8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Colhe-se da justificativa do parlamentar proponente que *"o que se destina este projeto é diagnosticar em casos em que a doença se apresentar silenciosa, sem histórico ou sintomas para que não se agrave chegando a quadros às vezes irreversíveis"*.

A realização de diligência externa foi requerida pela Comissão de Finanças e Tributação da Assembleia Legislativa, sobretudo em face dos aspectos financeiros e orçamentários da proposição.

É o relato do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação se restringe unicamente ao exame da legalidade e da constitucionalidade da proposição legislativa em relação à qual a Assembleia Legislativa solicitou diligência.

O projeto, em suma, impõe aos estabelecimentos públicos de saúde do Estado de Santa Catarina o dever de oferecer teste Imunoquímico para pesquisa de sangue oculto (art. 1º). Também são previstas normas acessórias, tais como a forma de realização do exame (art. 2º), o procedimento a ser feito após a obtenção do resultado (art. 4º) e a publicidade dos meios de prevenção do câncer colorretal (art. 5º).

1. Constitucionalidade formal subjetiva

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

Para que se reconheça vício de inconstitucionalidade formal, por usurpação da iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo, em projetos de lei dirigidos a esse Poder, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, §1º, da Constituição Federal (reproduzidas no art. 50, §2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina).



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



Isso porque a regra da deflagração do processo legislativo é a iniciativa comum ou concorrente (CF, art. 61, *caput*). Portanto, *"a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca"*².

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

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

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

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

De fato, a linha hermenêutica até então exposta é no sentido de se interpretar restritivamente as hipóteses de iniciativa reservada, adotando-se, conseqüentemente, postura deferente em face das iniciativas parlamentares.

Contudo, essa diretriz não é suficiente para afastar a circunstância de que o Projeto de Lei n. 106.0/2022 **disciplina tema afeto à organização e ao funcionamento da Administração Pública**, cuja deflagração é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como se pode deduzir dos arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CF, e 50, §2º, VI e 71, IV, "a", da CESC, transcritos a seguir:

CRFB.

Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

¹ CRFB: "Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição."

² STF. ADI 724 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 7/5/1992, DJ 27/4/2001.

³ ARE 878911, Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016, DJe de 10/10/2016.



**ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
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;

CESC.

Art. 50. [...] § 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

[...]

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

[...]

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

[...]

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

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

Destaca-se que a iniciativa privativa subsiste, ainda que a EC 32/2001 tenha retirado a expressão "estruturação e atribuições" do art. 61, §1º, II, "e" da CF. Isso porque o objetivo dessa emenda não foi o de suprimir a iniciativa privativa do chefe do Executivo para tratar sobre esses assuntos. Ao contrário, foi o de permitir-lhe tratar sobre esse tema por decreto autônomo, ou seja, sem a exigência de lei.

Registre-se, ainda, que seria incoerente admitir a iniciativa concorrente quanto às normas de estruturação e funcionamento dos órgãos do Executivo, quando, nos outros Poderes, o que se tem é iniciativa privativa ou até competência normativa exclusiva (CF, arts. 51, IV, e 52, XIII; art. 27, §3º; art. 96, I, "a" e "b").

No caso em comento, o vício de iniciativa decorre do fato de o projeto em exame criar aos estabelecimentos públicos de saúde do Estado o dever de ofertar teste imunológico para pesquisa de sangue oculto.

Embora a finalidade da proposição seja louvável, por ampliar o rol de exames disponibilizados pelo SUS, atribuindo maior densidade ao direito à saúde, não se pode deixar de apontar que houve a delimitação de tarefas determinadas a cargo de estabelecimentos públicos de saúde, impactando o regular funcionamento da Secretaria de Estado da Saúde (SES).

Como é cediço, a dicção dos arts. 50, §2º, VI e 71, IV, ambos da CESC, impõe que projetos de lei sobre organização e funcionamento da Administração Pública, no âmbito do Poder Executivo, só podem ser validamente instaurados pelo Governador do Estado. Veja-se a tese fixada pelo Supremo na ADI 3981:

4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: **"Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa**



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



parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, §1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal).⁴ (grifou-se)

Especificamente sobre a inconstitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que incorporam prestações ao SUS, colaciona-se o seguinte precedente do STF:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 12.257/2006, DO ESTADO DE SÃO PAULO. POLÍTICA DE REESTRUTURAÇÃO DAS SANTAS CASAS E HOSPITAIS FILANTRÓPICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR. INOBSERVÂNCIA DA EXCLUSIVIDADE DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DESTINAÇÃO DE RECEITAS PÚBLICAS. RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. 1. A Lei Estadual 12.257/2006, de iniciativa parlamentar, dispõe sobre política pública a ser executada pela Secretaria de Estado da Saúde, com repercussão direta nas atribuições desse órgão, que passa a assumir a responsabilidade pela qualificação técnica de hospitais filantrópicos, e com previsão de repasse de recursos do Fundo Estadual de Saúde (art. 2º). 2. Inconstitucionalidade formal. Processo legislativo iniciado por parlamentar, quando a Constituição Federal (art. 61, § 1º, II, c e e) reserva ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratem do regime jurídico de servidores desse Poder ou que modifiquem a competência e o funcionamento de órgãos administrativos. 3. Ação Direta julgada procedente.⁵ (grifou-se)

Na mesma linha é a jurisprudência do TJSC, como evidenciam estes julgados:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO II DO ART. 2º, E ART. 3º, DA LEI N. 7.371/2018, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INSTITUIÇÃO DO "PROGRAMA DE SAÚDE BUCAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA", ATRIBUINDO AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A RESPONSABILIDADE DE "OFERECER ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, TODO E QUALQUER TRATAMENTO DE SAÚDE BUCAL ADEQUADO ÀS SUAS NECESSIDADES". INCONSTITUCIONALIDADE POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO E DO ESTADO DE LEGISLAR CONCORRENTEMENTE SOBRE A MATÉRIA. INEXISTÊNCIA. 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, INCISOS II E 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 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).⁶ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 5.450, DE 20.1.2014, DO MUNICÍPIO DE RIO DO SUL, QUE INCLUI A QUIROPRAXIA DENTRE OS TRATAMENTOS FORNECIDOS PELA REDE PÚBLICA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO, ALÉM DE AUTORIZAR O PODER EXECUTIVO A CELEBRAR CONVÊNIOS PARA A SUA IMPLANTAÇÃO. PROJETO DE LEI QUE FOI DE

⁴ STF, ADI 3981, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020, DJe 20/5/2020.

⁵ STF, ADI 4288, Relator para Acórdão Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 29/6/2020, DJe 13/8/2020.

⁶ TJSC, ADI 4011543-25.2019.8.24.0000, Relator Jaime Ramos, Órgão Especial, julgado em 17/7/2019.



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



INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. INTERFERÊNCIA DIRETA EM ATIVIDADE DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE RESULTA EM AUMENTO DE DESPESA, SEM PREVISÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA. VIOLAÇÃO DE PRERROGATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ARTIGOS 32, 50, § 2º, INCISO VI, 71, INCISO IV, ALÍNEA "A", 120, § 2º, E 123, INCISOS I E III, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL, COM EFEITOS A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO.⁷ (grifou-se)

Aqui, não se coloca em jogo a qualidade da intenção do legislador estadual de criar política de prevenção do câncer colorretal, mas tão somente o fato de que, em termos objetivos, a proposição disciplinou questão concernente à organização e ao funcionamento da Administração Pública.

À luz do expendido, entende-se que o Projeto de Lei n. 106.0/2022, de origem parlamentar, apresenta vício de inconstitucionalidade formal subjetiva (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CF, e 50, §2º, VI e 71, IV, "a", da CESC).

2. Constitucionalidade material

Existem matérias cujo tratamento fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, por imposição do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CESC, art. 32). É o que se convencionou denominar *reserva de administração*.

Como bem apontou o Ministro Barroso, na medida cautelar proferida na ADI 5501:

A separação de Poderes, princípio fundamental do Estado e cláusula pétrea no sistema constitucional brasileiro, atribui ao Executivo um domínio de funções tipicamente administrativas, que devem ser desempenhadas com exclusividade, sem margem para interferências legislativas ou judiciais. Tais funções correspondem à chamada *reserva de administração*.⁸

A elaboração de políticas públicas na área da saúde, com a incorporação de prestações ao SUS, é justamente uma dessas matérias. É que tal procedimento possui natureza tipicamente administrativa, cujo juízo essencialmente técnico não pode ser substituído por um juízo político, por melhores que sejam as intenções subjacentes.

Nesse sentido, o TJSC já foi provocado a se manifestar sobre a constitucionalidade de lei municipal de iniciativa parlamentar que impôs ao Poder Executivo da municipalidade a realização de testes e tratamento de trombofilia. Na ocasião, embora se tenha afastado o vício de iniciativa com base no Tema 917 do STF, declarou-se a inconstitucionalidade da norma por violação ao princípio da separação dos poderes. O acórdão foi assim ementado:

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

O STF definiu - e este Órgão Especial vem ratificando - que o Poder Legislativo pode determinar a implantação de prestações públicas, ainda que gere aumento de

⁷ TJSC, ADI 9155259-64.2015.8.24.0000, Relator. Jânio Machado, Órgão Especial, julgado em 1/6/2016.

⁸ Voto do Ministro Barroso proferido na ADI 5501 MC, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/5/2016, DJe 1/8/2017.



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



despesa, desde que não se interfira no funcionalismo ou na estrutura de órgãos estatais.

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

A boa intenção do Legislativo não pode ser a vanguarda: ao se determinar que algo haverá de ser feito, simultaneamente se está impondo que algo deixe de ser feito. Iniciativa legislativa que deve, então, ser do Executivo.⁹ (grifou-se)

Na oportunidade, o Relator, Desembargador Hélio do Valle Pereira, explicou que o SUS deve ser mantido por política pública que tenha por responsável o Poder Executivo, a fim de preservar a racionalidade do sistema. Em suas palavras:

3. [...] reconheço a inconstitucionalidade por entender que apenas o Executivo está gabaritado a estabelecer normativamente a política pública relacionada à saúde.

É certo que a Constituição Federal tem regra ampla sobre o tema:

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.

[...]

Dá-se que se podem imaginar infinitas formas de atenção à saúde – os mais alentados exames, diagnósticos, remédios, intervenções cirúrgicas e assim por diante.

Por mais que se almeje a perfeição (que, de todo modo, não será atingida), espraiando o máximo imaginável (ou quase inimaginável a todos), sempre surgirá a sensação de incompletude. Será um novo teste que apareceu na vanguarda de um país rico, ou mesmo uma terapia alternativa que para uma corrente de pensamento seja eficaz.

Não há como pretender que tudo esteja disponível. Em exemplo extremo, uma tese publicada em periódico científico nesta data haveria de ser aqui imediatamente disponibilizada. (O exemplo pode parecer caricato; não é: já vi pedido neste Tribunal de Justiça para que tratamento noticiado em publicação americana de poucos dias antes fosse atendido de plano pelo SUS.)

Não há lugar do mundo em que esse voluntarismo (a expressão é do Ministro Luís Roberto Barroso: Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial in *Temas de direito constitucional* - v. IV, Renovar, 2009, p. 217 e ss.) vingue. Não vinga porque é inexequível. Não há como direcionar riquezas intermináveis para esse campo: primeiramente porque elas terminam, depois porque só haverá riquezas para gastar com saúde se houver desembolsos em outros campos, que permitiram fazer a economia do país se manter e também progredir, é claro).

Pode-se dizer que a saúde é bem supremo e nesse campo não são viáveis economias; ocorre que só haverá riquezas para atender ao bem-estar do corpo e da mente se ocorrerem também investimentos em outras áreas. Por exemplo, sem educação não haverá prosperidade e sem ela não haverá os aguardados dinheiros para pagar remédios e hospitais.

⁹ TJSC, ADI 4021168-20.2018.8.24.0000, Relator Hélio do Valle Pereira, Órgão Especial, julgado em 20/3/2019.



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



O sistema oficial de saúde deve ser mantido, em outros termos, por uma política pública que tenha por responsável o Poder Executivo.

[...]

A Constituição elegeu um Sistema Único de Saúde, que está sintetizado no art. 198 da Constituição Federal. Ainda que não esteja ali dito expressamente, constato que o objetivo – é a **única forma, aliás, de tornar o Sistema Único de Saúde (único, repita-se) racional é concentrar no Executivo a sua disciplina, ainda que sob a supervisão – quando necessária lei em sentido estrito – do Legislativo**. Não haveria como propiciar que a União, vinte e seis Estados-membros, o Distrito Federal e milhares de municípios deliberassem simultaneamente sobre todas as conjecturáveis opções de saúde, debitando-se aos bons propósitos dos membros do Legislativo definições de caráter conclusivo no estabelecimento de políticas públicas. É evidente que as entidades menores têm importante espaço para exercer a autonomia, mas dentro daquilo que lhes será viável atender por suas forças financeiras; mas não há como pretender que o Legislativo assumira essa dianteira, definindo as prestações de saúde obrigatórias – sem critérios científicos que impliquem a simultânea ponderação de tantos aspectos. (grifou-se)

No mesmo sentido, vale registrar caso já julgado pelo Supremo Tribunal Federal. O Congresso Nacional editou lei permitindo a utilização de um medicamento que não havia seguido os protocolos científicos para registro no Ministério da Saúde. Também consignou, em lei, como sendo um princípio ativo recomendado ao tratamento de neoplasia maligna. Ao enfrentar a questão, o STF suspendeu cautelarmente eficácia da norma e, posteriormente, declarou sua inconstitucionalidade em cognição exauriente. Confira-se a ementa do importante precedente:

SAÚDE – MEDICAMENTO – AUSÊNCIA DE REGISTRO – INCONSTITUCIONALIDADE. É inconstitucional ato normativo mediante o qual autorizado fornecimento de substância, sem registro no órgão competente, considerados o princípio da separação de poderes e o direito fundamental à saúde – artigos 2º e 196 da Constituição Federal.¹⁰

Extraí-se do voto do Ministro Barroso, proferido em sede de medida cautelar:

26. A vigilância e o registro sanitário de medicamentos são, pela sua natureza, procedimentos de caráter tipicamente administrativo, reservados ao Poder Executivo (CF/1988, art. 200, I e II) e, mais especificamente, à Anvisa, autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde (Lei n. 9.782/1999, art. 7º, IX). A própria legislação (Lei n. 6.360/1976) dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos e disciplina os requisitos e ritos específicos para a obtenção do registro (art. 16, II). Como visto, para que um novo medicamento possa ser disponibilizado no mercado, a Anvisa deve praticar uma série de atos administrativos relativos ao controle sanitário e realizar uma análise estritamente técnica a respeito da concessão ou não do registro, com o objetivo de garantir a proteção da saúde pública (Lei n. 9.782/1999, arts. 6º e 7º). A Anvisa tem, assim, o poder-dever de avaliar e decidir, em cada caso, se a substância em questão cumpre todas as exigências legais de segurança, eficácia e qualidade.

27. Esse domínio legítimo de atuação administrativa da Anvisa, balizado pela lei, deve ser respeitado pelas diferentes instâncias de controle, inclusive pelo Poder Legislativo. Trata-se de uma exigência que decorre logicamente da separação de poderes. Daí porque a Lei n. 13.269/2016, ao substituir uma escolha técnica e procedimental da Agência por uma decisão política do Legislador, interferiu de forma ilegítima no funcionamento da Administração Pública, em afronta à reserva de administração e à separação de poderes. Nessa linha, Nuno Piçarra afirma que “o Parlamento não pode dispor do ‘domínio da execução’, substituindo-se à

¹⁰ STF, ADI 5501, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 26/10/2020, DJe 1/12/2020.



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



Administração e executando ele próprio 'legalmente' tais leis, derogando-as singularmente ou dando 'instruções de execução' que anulem a correspondente função". Ou seja, se uma lei (a Lei n. 9.782/1999) conferiu a um órgão administrativo (a Anvisa) competência para conceder registros sanitários a medicamentos, a partir de uma análise caso a caso e de acordo com o procedimento nela estabelecido, não pode o legislador, por meio de outra lei (a Lei n. 13.269/2016) usurpar a atividade executória, subvertendo casuisticamente o sistema regulatório vigente.

28. As razões que impõem essa deferência são simples. A Anvisa recebeu da ordem jurídica a atribuição de realizar o controle sanitário dos medicamentos, porque detém as melhores condições institucionais para tomar tais decisões. Tais capacidades referem-se aos maiores níveis de informação, de *expertise*, de conhecimento técnico e aptidão operacional em relação ao procedimento de registro sanitário, marcado por grande complexidade. Por isso, também à luz da análise comparativa das capacidades institucionais dos diferentes Poderes, não seria legítimo transferir do Poder Executivo para o Legislativo a decisão sobre a autorização de uso de substância que não passou pelo crivo da autarquia responsável.

29. Seria possível, em tese, admitir que o Poder Legislativo alterasse as leis sobre vigilância sanitária para criar, em caráter genérico e abstrato, alguma hipótese excepcional de dispensa de registro, como o fez, aliás, no art. 8º, §5º da Lei 9.782/1992, que prevê que *"a Agência poderá dispensar de registro os imunobiológicos, inseticidas, medicamentos e outros insumos estratégicos quando adquiridos por intermédio de organismos multilaterais internacionais, para uso em programas de saúde pública pelo Ministério da Saúde e suas entidades vinculadas"*. Porém, não é admissível que o Parlamento se substitua à agência responsável no exercício da atividade administrativa e executória, conferindo a uma substância específica, diretamente e em caráter concreto, isenção à realização de análises clínicas e de registro sanitário. E, no presente caso, foi justamente isso que ocorreu com a Lei n. 13.269/2016. A autorização legal do uso da fosfoetanolamina viola, portanto, o princípio da separação de Poderes, na seara da reserva de administração.¹¹

É bem verdade que a moldura fática da situação enfrentada na ADI 5501 é diferente daquela envolvendo o Projeto de Lei n. 106.0/2022, já que este não dispõe sobre a incorporação de medicamentos ao SUS. No entanto, é possível afirmar que a razão de decidir da ADI 5501 é a existência de certa ascendência do Poder Executivo na definição dos critérios eminentemente técnicos a serem observados pelos demais poderes em se tratando de saúde pública. E essa *ratio* se aplica inteiramente à presente situação, na medida em que o Projeto de Lei n. 106.0/2022 pretende adicionar ao SUS a oferta de teste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, que nada mais do que uma prestação, à semelhança do fornecimento de um fármaco.

Com base nessas considerações, o Projeto de Lei n. 106.0/2022 infringiu o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CESC, art. 32), especificamente na vertente da reserva de administração.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o Projeto de Lei n. 106.0/2022, embora relevante do ponto de vista social, é inconstitucional em sua integralidade.

¹¹ Voto do Ministro Barroso proferido na ADI 5501 MC, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 19/05/2016, DJe 01/08/2017.



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



Isso porque a proposição usurpa a competência privativa do Governador do Estado para deflagrar o processo legislativo sobre organização e funcionamento da Administração Pública (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CF, e 50, §2º, VI e 71, IV, "a", da CESC) e, ainda, infringe o princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º; CESC, art. 32), especificamente na vertente da reserva de administração.

É o parecer.

ANDRÉ FILIPE SABETZKI BOEING
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **2TOA00D0**



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

✓ **ANDRE FILIPE SABETZKI BOEING** (CPF: 071.XXX.229-XX) em 12/09/2022 às 15:55:05
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:34:48 e válido até 24/07/2120 - 13:34:48.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDExNzk2XzExODAyXzlwMjJfMIRPQTAWRDA=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00011796/2022** e o código **2TOA00D0** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DESPACHO

Referência: SCC 11796/2022

Assunto: Pedido de Diligência ao Projeto de Lei n. 106.0/2022

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. André Filipe Sabetzki Boeing, cuja ementa foi assim formulada:

Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 106.0/2022, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a prevenção do Câncer Colorretal, através do exame FITteste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, na Rede Pública de Saúde do Estado de Santa Catarina." 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de deveres aos estabelecimentos públicos de saúde do Estado. Interferência direta no funcionamento da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado (arts. 61, § 1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CRFB, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC). 2. Inconstitucionalidade material. Violação ao princípio da separação dos poderes, na vertente da reserva de administração (CRFB, art. 2º; CESC, art. 32). 3. Inconstitucionalidade do projeto em sua integralidade.

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA

Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4I6YY6R9**



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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 12/09/2022 às 16:27:16

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 13:14:45 e válido até 13/07/2118 - 13:14:45.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDExNzk2XzExODAyXzlwMjJfNEk2WVYk2Ujk=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00011796/2022** e o código **4I6YY6R9** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 11796/2022

Assunto: Pedido de diligência. Projeto de Lei n. 106.0/2022, de iniciativa parlamentar, que "Dispõe sobre a prevenção do Câncer Colorretal, através do exame FITteste imunoquímico para pesquisa de sangue oculto, na Rede Pública de Saúde do Estado de Santa Catarina." 1. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Criação de deveres aos estabelecimentos públicos de saúde do Estado. Interferência direta no funcionamento da Secretaria de Estado da Saúde (SES). Usurpação à iniciativa reservada ao Governador do Estado (arts. 61, §1º, II, "e" e 84, VI, "a", da CF, e 50, § 2º, VI e 71, IV, "a", da CESC). 2. Inconstitucionalidade material. Violação ao princípio da separação dos poderes, na vertente da reserva de administração (CF, art. 2º; CESC, art. 32). 3. Inconstitucionalidade do projeto em sua integralidade.

Origem: Casa Civil (CC)

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

De acordo com o **Parecer n. 379/2022-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

1. Aprovo o **Parecer n. 379/2022-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **V09YA000**

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



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 12/09/2022 às 16:29:07

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 15:07:26 e válido até 13/07/2118 - 15:07:26.

(Assinatura do sistema)



ALISSON DE BOM DE SOUZA (CPF: 040.XXX.369-XX) em 12/09/2022 às 18:14:25

Emitido por: "SGP-e", emitido em 30/03/2018 - 12:33:30 e válido até 30/03/2118 - 12:33:30.

(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDExNzk2XzExODAyXzlwMjJfVjA5WUEwTzA=> ou o site

<https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00011796/2022** e o código **V09YA000** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.