



Coordenadoria de Expediente
Ofício nº 0720/2021



Florianópolis, 27 de outubro de 2021

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO NILSO BERLANDA
Nesta Casa

Senhor Deputado,

Encaminho a Vossa Excelência cópia do parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0267.4/2021, que "Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina", para seu conhecimento.

Respeitosamente,


Marlise Furtado Arruda Ramos Burger
Coordenadora de Expediente

RECEBIDO
Nome: Edmundo
Data: 24.10.2021
Ass.: [Assinatura]
Gabinete Deputado Berlanda

Ofício **GPS/DL/ 0870/2021**

Florianópolis, 27 de outubro de 2021



Excelentíssimo Senhor
ERON GIORDANI
Chefe da Casa Civil
Nesta

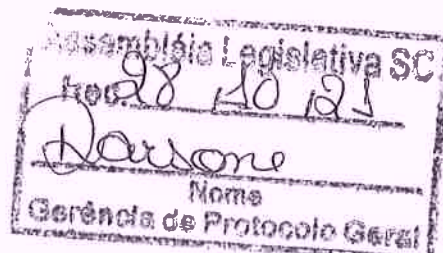
Senhor Chefe,

Encaminho a Vossa Excelência a solicitação contida no parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça deste Poder, ao Projeto de Lei nº 0267.4/2021, que “Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do ‘kit intubação’ a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina”, a fim de obter manifestação sobre a matéria legislativa em exame.

Atenciosamente,


Deputado **RICARDO ALBA**

Primeiro Secretário





**ESTADO DE SANTA CATARINA
CASA CIVIL**

370

24780 -



Ofício nº 1918/CC-DIAL-GEMAT

Florianópolis, 25 de novembro de 2021.

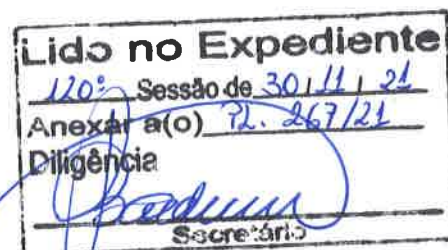
Senhor Presidente,

De ordem do Chefe da Casa Civil e em atenção ao Ofício nº GPS/DL/0870/2021, encaminho o Parecer nº 597/2021, da Procuradoria-Geral do Estado (PGE), contendo manifestação a respeito do Projeto de Lei nº 0267.4/2021, que "Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'Kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina".

Respeitosamente,

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

Excelentíssimo Senhor
DEPUTADO MAURO DE NADAL
Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Nesta



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

OF 1918_PL_0267.4_21_PGE_enc
SCC 20700/2021

Centro Administrativo do Governo do Estado de Santa Catarina
Rod. SC 401, nº 4.600, km 15 - Saco Grande - CEP 88032-000 - Florianópolis - SC
Telefone: (48) 3665-2054 | e-mail: gemat@casacivil.sc.gov.br



Assinaturas do documento



Código para verificação: **4Y6Q9ZX4**



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



IVAN SÃO THIAGO DE CARVALHO (CPF: 661.XXX.149-XX) em 25/11/2021 às 15:13:46

Emitido por: "SGP-e", emitido em 13/07/2018 - 14:05:27 e válido até 13/07/2118 - 14:05:27.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwNzAwXzlwNzE3XzlwMjFfNFk2UTlaWDQ=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020700/2021** e o código **4Y6Q9ZX4** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



PARECER Nº 597/2021-PGE

Florianópolis, data da assinatura digital.

Referência: SCC 20700/2021

Assunto: Ofício nº 1809/CC-DIAL-GEMAT. Encaminha diligência solicitada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), relator Deputado Ricardo Alba, referente ao PL nº 0267.4/2021, de autoria parlamentar (Deputado Nilso Berlanda) que "Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques de medicamentos que fazem parte do 'kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

Ementa: Projeto de Lei (PL) nº 0267.4/2021. Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'Kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina. Competência concorrente. Proteção e defesa da saúde. Constitucionalidade formal orgânica. Iniciativa. Ausência de vício. Inconstitucionalidade material dos parágrafos 1º e 3º do art. 1º, *caput* do art. 2º. Reserva da Administração. Separação das funções estatais. Violação.

Senhora Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica,

RELATÓRIO

A Diretoria de Assuntos Legislativos da Casa Civil, por meio do Ofício nº 1809/CC-DIAL-GEMAT, de 29 de outubro de 2021, solicitou a manifestação desta Procuradoria sobre o Projeto de Lei (PL) nº 0267.4/2021, de origem parlamentar, que "*Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques de medicamentos que fazem parte do 'Kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina*".

A proposição tem a seguinte redação:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do "Kit Intubação" a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo Sistema



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



Único de Saúde (SUS), no âmbito do Estado de Santa Catarina, e que possuam credenciamento de Unidade de Terapia Intensiva (UTI/Covid-19) e leitos de Enfermaria/Covid-19 para atendimento a pacientes infectados com o novo coronavírus.

§ 1º Os medicamentos a que se refere o caput serão discriminados em regulamento previsto no art. 2º e se destinam, exclusivamente, ao uso em pacientes em leitos de UTI/Covid-19 e de Enfermaria/Covid-19, cujas internações tenham iniciado a partir de 1º de março de 2021.

§ 2º Os hospitais beneficiários do disposto nesta Lei deverão prestar contas, junto ao gestor estadual de saúde, da utilização dos medicamentos de que trata o caput, em até 90 (noventa) dias a partir do seu recebimento.

§ 3º O repasse dos medicamentos será feito pelo Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado da Saúde (SES), via Fundo Estadual de Saúde (FES/SC), sem contrapartida ou ônus financeiro para os hospitais contratualizados pelo SUS.

Art. 2º Caberá ao Chefe do Poder Executivo, por meio do gestor estadual de saúde, a regulamentação necessária ao efetivo cumprimento do previsto nesta Lei, no prazo de até 30 (trinta) dias a partir da data de sua publicação.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o relato do essencial.

FUNDAMENTAÇÃO

Não obstante o nobre propósito da iniciativa parlamentar, consoante o firmado na justificativa, a proposição incorre em insuperável vício de inconstitucionalidade material.

Constitucionalidade formal orgânica

Primeiramente, convém situar a proposição no âmbito das disposições que tratam sobre proteção e defesa da saúde (art. 24¹, XII da Constituição Federal de 1988 – CF/88), de competência concorrente dos entes integrantes da Federação.

A opção pelo enquadramento se justifica pelo fato de a proposta legislativa almejar "[...] *garantir o socorro aos pacientes internados em Unidades de Terapia Intensiva (UTI/Covid-19) e Enfermarias/Covid-19, vinculadas ao Sistema Único de Saúde [...] quando se verificar a falta de medicamentos de sedação disponíveis para comercialização pelas entidades hospitalares*".

Dessarte, sob a perspectiva da repartição de competências legislativas, a proposta está sob alçada concorrente dos entes federativos, espraiando-se, assim, no Federalismo de Cooperação. Nesta simbiose legislativa, de viés vertical, a União edita normas gerais e os Estados esmiúçam os comandos genéricos para atender às suas especificidades. Nesta trilha doutrina de escol² esclarece:

¹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

² Agra, Walber de Moura *Curso de Direito Constitucional* / Walber de Moura Agra. – 9. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2018. p 401



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



Competência concorrente é aquela em que a União e os estados atuam, com prerrogativas próprias, legislando sobre uma mesma matéria (art. 24 da CF). A denominação de concorrente, ou competência legislativa vertical, provém do fato de que dois entes federativos atuam em um mesmo campo de incidência, normatizando uma mesma matéria, mas realizando funções distintas. A competência concorrente é denominada de composta porque se forma da elaboração normativa da União e dos estados-membros.

O modelo de competência concorrente adotado no Brasil se refere a uma atribuição legislativa vertical, em que a União legisla sobre normas gerais e os estados se incumbem da legislação específica. Esse tipo de competência reflete um federalismo de feição simbiótica, em que os órgãos componentes somam esforços para alcançar uma finalidade comum.

A norma específica pode ser complementar ou suplementar: complementar quando os estados-membros ou o Distrito Federal produzem normatização para especificar a legislação geral da União, adequando a legislação nacional às peculiaridades regionais; suplementar quando ocorre uma omissão da União em proceder à cominação geral, e assim os estados poderão produzir as normas gerais e específicas. A competência para legislar sobre normas gerais continua a pertencer à União; diante da sua omissão em legislar, os estados poderão normatizar, sem a dependência de nenhuma norma que explicita uma delegação. A transferência de atribuições é imediata, desde que se configure a omissão.

É imperioso ressaltar que o legislador estadual exerce a competência concorrente para complementar a legislação federal, entretanto, não pode ir de encontro aos preceitos gerais editados pela União. Nas hipóteses em que há extravasamento da competência estadual por violação de normas gerais existe vício de inconstitucionalidade. Na inteligência da suprema corte tem-se:

Existência de conflito de índole constitucional. A apreciação da compatibilidade entre a legislação geral federal e as normas estaduais editadas sob o pálio da competência concorrente reflete nítida situação de conflito legislativo de índole constitucional, ensejando a análise de 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)

O ministro Gilmar Mendes³ também esquadrihou a situação:

A lei estadual, que, a pretexto de minudenciar ou de suplementar lei federal, venha a perturbar, no âmbito local, o sistema que a União quis uniforme em todo o país, é inválida, por inconciliável com o modelo constitucional de competência legislativa concorrente.

No caso em apreço não há impeditivo legal para que o Estado atue em coordenação com os entes locais para garantir o direito fundamental à saúde (art. 196, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88)).

Deste modo, o PL supera o crivo da constitucionalidade formal orgânica.

³ Mendes, Gilmar Ferreira *Curso de direito constitucional* / Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco. – 14. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019. – (Série IDP) 1. *Direito constitucional - Brasil* 2. *Direito constitucional I*. Branco, Paulo Gustavo Gonet II. *Título III. Série*.



Iniciativa

Quanto à alçada para deflagrar o processo legislativo, o PL não motiva reprimenda, visto que não se assenhora das atribuições do Chefe do Executivo encartadas no art. 61, § 1º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e no art. 50, § 2º da Constituição do Estado de Santa Catarina (CESC).

É necessário ter em mente que a função precípua dos órgãos legislativos é a criação das regras e princípios e, apenas excepcionalmente, admite-se decote nessa iniciativa ou a atribuição de reserva a certa categoria de agentes ou órgãos. Com efeito, é premente a interpretação estrita das competências reservadas, como propugnado pelo Supremo Tribunal Federal (STF):

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" (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

Em reforço, colhe-se da lição doutrinária reproduzida no parecer do Ministério Público de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 158.603-0/0-00⁴:

A distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica" (J. H. Meirelles Teixeira. *Curso de Direito Constitucional*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).

Pela pertinência, cumpre pontuar sobre a tese oriunda da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro – Tema 917.

Dos autos alhures exsurge problemática idêntica a aqui enfrentada, já que se discutia a *"aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa"*.

Já no introito da fundamentação o magistrado relator informou que a sua inteligência emana de posicionamento consolidado da corte nos processos ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.20, e consiste na impossibilidade de interpretação ampliativa do art. 61 da CF/88 para *"abarcas matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo"*.

O caso esmiuçado pelo guardião da constituição dizia respeito a recurso extraordinário com agravo, interposto pela Câmara Municipal do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 102, III, a, da Constituição, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, que reconheceu a

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade 158.603-0/0-00. Parecer. Gomes. Maurício Augusto. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-15860300_03-06-08.htm



ESTADO DE SANTA CATARINA
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA



inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, de lei⁵ que tornava obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais (art. 1º).

Para o ministro, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição é que o Poder Legislativo não poderia criar despesa e a reserva de iniciativa referente à organização administrativa prevista no art. 61, §1º, II, "b", somente se aplica aos Territórios federais, conforme manifestação anterior da corte na ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009.

Em seguida arremata:

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de **que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos** (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

A tese do tema 917 também teve como precedente o emblemático voto do ministro Eros Grau na ADI 3.394. Nesta ocasião, a lei amazonense açoitada possuía como artigo nuclear um comando garantidor de exame de DNA aos necessitados:

Art. 1º - O Estado do Amazonas viabilizará a realização do exame laboratorial com ácido desoxirribonucléico - DNA ou teste de paternidade e maternidade para atender interesses de pessoas reconhecidamente carentes.

Para o integrante da suprema corte, a lei atacada "*não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local*". Ademais, expressou que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em rol taxativo, no artigo 61 da CF/88, "*dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo*".

Nessa conjuntura, deflui dos indigitados julgados que a edição de lei com imposição de obrigações ao Executivo não está necessariamente imbricada à matéria da reserva de iniciativa do art. 61, ainda que, em alguns casos, possa haver o entrelaçamento. Em outros termos, nem toda lei que prevê uma ação no bojo de uma política pública, a ser operada pelo Executivo, acarretará modificação na estrutura ou na atribuição de seus órgãos, nem no regime jurídico de servidores públicos.

É certo que o exercício das funções estatais deve ter por desígnio a promoção dos direitos fundamentais, já que estes têm aplicação imediata⁶, no entanto, haja vista o Princípio da Justeza funcional, a interpretação das normas constitucionais não pode levar ao sentido que

⁵Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais. Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT. Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmaras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas. Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens. Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento. Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

⁶ CF/88 Art. 5º [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.



subverta a ordem de Separação dos Poderes.

Dá que na persecução de determinadas políticas públicas muitas das vezes os representantes do Poder Legislativo editam regras capazes de tangenciar o conceito de Administração Pública, conquanto não tratem da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, apesar de engajá-los.

Em decorrência disso, um importante vetor para descobrir a legitimidade de uma regra que correlacione a Administração Pública, em uma eventual intersecção entre a função administrativa e a legislativa, consiste em saber se o exercício da primeira não configura um obstáculo à consecução de direitos fundamentais por impedir a manifestação da segunda.

Nesta senda, vem a calhar a distinção realizada por Saul Baldivieso e Pablo Baldivieso⁷:

[...] Mas, como não há separação se não houver independência, veio implícito na separação dos Poderes o princípio da autonomia de cada Poder no que respeita à sua administração interna. Ou seja, cada Poder se autoadministra, de modo independente, cuidando com exclusividade dos atos e fatos administrativos que são estritamente peculiares à sua organização e ao seu funcionamento.

Dá, que o termo administração pública assumiu dois sentidos: um sentido amplo, voltado para o interesse geral da comunidade; e um sentido estrito, voltado para o interesse interno de cada Poder, revestindo aqui o caráter de competência privativa do Poder a que se refere. Decorre daí o princípio estruturante da iniciativa legislativa sobre matéria público-administrativa. A saber: a administração do interesse geral da comunidade constitui matéria que não pode ser furtada à própria comunidade, nem sequer aos legisladores por ela eleitos, devendo-se garantir neste caso a iniciativa popular e a iniciativa parlamentar, ao passo que a administração dos interesses internos pertinentes a cada Poder não deve ser acessível senão a ele próprio, privativamente, para assegurar sua autonomia. Aqui, sim, se deve garantir a exclusividade da iniciativa.

Em suma, o princípio que preside à estruturação da iniciativa legislativa em correlação com a administração pública estabelece que a administração dos interesses gerais da comunidade é externa e acessível a todos os Poderes do Estado, tocando a cada um deles agir segundo a sua função precípua, ao passo que a administração dos interesses peculiares e internos de cada um dos Poderes não é acessível senão a ele próprio, privativamente, para garantir a sua autonomia.

Destarte, apesar de o PL suscitar esforços administrativos, é indubitável o interesse geral da comunidade na tutela do direito fundamental à saúde. Do contrário, em não se admitindo esse pioneirismo, aniquilar-se-ia a promoção dos direitos fundamentais, que estariam jungidos exclusivamente à vontade do Chefe do Executivo.

Para corroborar, discorrendo sobre limites à formulação de políticas públicas por iniciativa do legislativo, TRINDADE⁸ salienta que *“é possível, contudo, coordenar a atuação de órgãos ou entidades já existentes, ou fixar-lhes os objetivos de atuação, ou ainda especificar-lhes as tarefas, dentro do quadro normativo já existente”*, sem que isso provoque a inconstitucionalidade formal

⁷ BALDIVIESO, Pablo. Projetos de iniciativa do Poder Legislativo à luz do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ. Genjuridico.com.br. 2021. Disponível em: < <http://genjuridico.com.br/2021/01/04/poder-legislativo-re-878-911-rj/>>. Acesso em 03.09.2021.

⁸TRINDADE, João Trindade Cavalcante Filho. LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS - Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Ag. 27



subjéitiva da medida.

Portanto, como o PL não contempla novas atribuições, tampouco rege o funcionamento e a estruturação da Administração Pública, o descerramento da proposta tem guarida na lei fundamental.

Inconstitucionalidade material – parágrafos 1º e 3º do art. 1º e art. 2º

Não obstante a inexistência de vício formal subjétivo, quanto aos parágrafos 1º e 3º do art. 1º e art. 2º, é forçoso reconhecer que existe invasão na esfera de atuação do Executivo, fulminando a Reserva de Administração, como deflui da redação:

Art. 1º [...]

§ 1º Os medicamentos a que se refere o caput serão discriminados em regulamento previsto no art. 2º e se destinam, exclusivamente, ao uso em pacientes em leitos de UTI/Covid-19 e de Enfermaria/Covid-19, cujas internações tenham iniciado a partir de 1º de março de 2021.

[...]

§ 3º O repasse dos medicamentos será feito pelo Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado da Saúde (SES), via Fundo Estadual de Saúde (FES/SC), sem contrapartida ou ônus financeiro para os hospitais contratualizados pelo SUS.

Art. 2º Caberá ao Chefe do Poder Executivo, por meio do gestor estadual de saúde, a regulamentação necessária ao efetivo cumprimento do previsto nesta Lei, no prazo de até 30 (trinta) dias a partir da data de sua publicação.

Segundo Rafael Carvalho Rezende⁹, há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Por meio dessa reserva, é defeso ao Poder Legislativo (ou quem exerça atipicamente a função legislativa) invadir o campo da execução de lei, próprio da Administração Pública. Em outras palavras, não é possível, a pretexto de se exercer a função legislativa, a invasão do espaço da função administrativa, seja pela utilização desnecessária e abusiva de leis de efeito concreto ou leis de caráter específico (afastando-se do caráter geral e abstrato dos atos legislativos), seja pela regulamentação legal exacerbadamente minuciosa nos campos em que se requer maior margem de atuação da Administração – por atos abstratos ou mesmo concretos. A razão a ser observada é que não se poderia adentrar em um “domínio de execução”, de modo a “executar legalmente a lei”.

Logo, extrai-se da reserva geral de administração um impedimento ao legislador de editar uma lei com descrição normativa excessivamente detalhada a ponto de inviabilizar o exercício da

⁹ Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo . Método. Edição do Kindle.



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



função administrativa, seja engessando indevidamente a atuação da administração pública em concreto (não dando abertura para a atuação do poder discricionário, quando recomendável), seja por perder a lei, sem motivo justificável, seu caráter material de ato geral e abstrato, ou ainda por restringir o campo do poder regulamentar, quando esse for recomendável.

Nessa toada, a proposição retira do Executivo qualquer discricionariedade, tolhendo qualquer margem de atuação executiva. Em outros termos, caso seja oportuno e conveniente para Administração eleger outro marco temporal para as internações ou outro modo de repasse dos medicamentos, inclusive que produza os melhores resultados com maior economia (Princípio da Eficiência – art. 37, *caput* da CF/88), estará obstada pela manifestação legislativa. Dessa forma, o ato do legislativo incorre em inconstitucionalidade material.

O tema já foi enfrentado pelo STF, na ocasião foi sedimentada a inconstitucionalidade da declaração, pelo Legislativo, da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (ADI MC 776/RS):

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes.

Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredindo 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.

Não se revela constitucionalmente lícito, ao Legislativo, decretar a nulidade do procedimento administrativo do concurso público, sob pretexto de infringência, por órgãos do Poder Executivo, de prescrições legais.

Esta senda também se observa no seguinte excerto:

Ofende a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2º), a proibição de cobrança de tarifa de assinatura básica no que concerne aos serviços de água e gás, em grande medida submetidos também à incidência de leis federais (CF, art. 22, IV), mormente quando constante de ato normativo emanado do Poder Legislativo fruto de iniciativa parlamentar, porquanto supressora da margem de apreciação do chefe do Poder Executivo distrital na condução da administração pública, no que se inclui a formulação da política pública remuneratória do serviço público. [ADI 3.343, rel. p/ o ac. min. Luiz Fux, j. 1º-9-2011, P, DJE de 22-11-2011.]

No que concerne ao art. 2º, este não segue o modelo constitucional, porque trouxe para o Chefe do Executivo a imposição de regulamentar a lei em 30 dias. A pecha da inconstitucionalidade que assola o dispositivo se evidencia na contraposição à Separação das Funções do Estado (art. 2º da CF/88). É que a edição de regulamentos de execução é



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



indissociável do núcleo da função executiva, com esteio no art. 84, IV da CF/88, porém, ainda que para o desenvolvimento de prerrogativa constitucional, a estipulação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça suas atribuições desfaz o equilíbrio que deve existir entre órgãos incumbidos das funções estatais. Assim manifestou-se o STF:

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo dever de regulamentar. No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar a interdependência e harmonia entre os poderes. A determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se ADI n. 2.393, Relator o Ministro Sydney Sanches, Dj de 28/03/2003, e a ADI n. 546, Relator o Ministro Moreira Alves, Dj de 14/04/2000.

CONCLUSÃO

Pelo esposado, opina-se pela inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 3º do art. 1º, *caput* do art. 2º, e pela constitucionalidade dos demais dispositivos do PL nº 0267.4/2021.

É o parecer.

CARLOS RENÊ MAGALHÃES MASCARENHAS
Procurador do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **8NY49CB2**

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



CARLOS RENE MAGALHAES MASCARENHAS (CPF: 038.XXX.543-XX) em 22/11/2021 às 14:55:23
Emitido por: "SGP-e", emitido em 24/07/2020 - 13:44:58 e válido até 24/07/2120 - 13:44:58.
(Assinatura do sistema)

Para verificar a autenticidade desta cópia, acesse o link <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo/conferencia-documento/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwNzAwXzIwNzE3XzIwMjFfOE5ZNDIDQjl=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020700/2021** e o código **8NY49CB2** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



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



DESPACHO

Referência: SCC 20700/2021

Assunto: Ofício nº 1809/CC-DIAL-GEMAT. Encaminha diligência solicitada pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (Alesc), relator Deputado Ricardo Alba, referente ao PL nº 0267.4/2021, de autoria parlamentar (Deputado Nilso Berlanda) que "Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina".

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o parecer retro exarado pelo Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, cuja ementa foi assim formulada:

***Ementa:** Projeto de Lei (PL) nº 0267.4/2021. Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'Kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina. Competência concorrente. Proteção e defesa da saúde. Constitucionalidade formal orgânica. Iniciativa. Ausência de vício. Inconstitucionalidade material dos parágrafos 1º e 3º do art. 1º, caput do art. 2º. Reserve de Administração. Separação das Funções estatais. Violação.*

À consideração superior.

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALINE CLEUSA DE SOUZA
Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica



Assinaturas do documento



Código para verificação: **V15EY2M8**

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



ALINE CLEUSA DE SOUZA (CPF: 003.XXX.689-XX) em 22/11/2021 às 15:14:46

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwNzAwXzlwNzE3XzlwMjFfVjE1RVkyTTg=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020700/2021** e o código **V15EY2M8** 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 20700/2021

Assunto: Projeto de Lei (PL) nº 0267.4/2021. Dispõe sobre o repasse, em caráter excepcional, para a regularização dos estoques, de medicamentos que fazem parte do 'Kit intubação' a hospitais públicos e privados sem fins lucrativos, contratualizados pelo SUS, no âmbito do Estado de Santa Catarina. Competência concorrente. Proteção e defesa da saúde. Constitucionalidade formal orgânica. Iniciativa. Ausência de vício. Inconstitucionalidade material dos parágrafos 1º e 3º do art. 1º, *caput* do art. 2º. Reserve de Administração. Separação das Funções estatais. Violação.

Origem: Casa Civil (CC)

Interessado: Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC)

De acordo com o **Parecer nº 597/21-PGE** da lavra do Procurador do Estado, Dr. Carlos Renê Magalhães Mascarenhas, 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 nº 597/21-PGE** referendado pelo Dr. Sérgio Laguna Pereira, Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à Diretoria de Assuntos Legislativos (DIAL).

Florianópolis, data da assinatura digital.

ALISSON DE BOM DE SOUZA

Procurador-Geral do Estado



Assinaturas do documento



Código para verificação: **58T8ZQI8**



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



SÉRGIO LAGUNA PEREIRA (CPF: 004.XXX.480-XX) em 22/11/2021 às 13:25:58

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 22/11/2021 às 14:36:37

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/U0NDXzEwMDY4XzAwMDIwNzAwXzIwNzE3XzIwMjFhU0FpRSTg=> ou o site <https://portal.sgpe.sea.sc.gov.br/portal-externo> e informe o processo **SCC 00020700/2021** e o código **58T8ZQI8** ou aponte a câmera para o QR Code presente nesta página para realizar a conferência.



DEVOLUÇÃO

Após respondida a diligência, usando os atributos do Regimento Interno (Resolução nº 001/2019) em seu artigo 144, devolve-se o presente Processo Legislativo PL./0267.4/2021 para o Senhor Deputado João Amin, para exarar relatório conforme prazo regimental.

Sala da Comissão, em 1 de dezembro de 2021


Alexandre Luiz Soares
Chefe de Secretaria