



PARECER AO PROJETO DE LEI 0429.4/2019

Dispõe sobre a divulgação, pela internet, nos sites oficiais dos hospitais públicos e privados, fotografia dos pacientes desconhecidos internados na rede de saúde pública e privada no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Autor: Deputado Volnei Weber

Relator: Deputado João Amin

I – RELATÓRIO

Retornam a este órgão fracionário os autos do Projeto de Lei acima enumerado, de autoria do Deputado Volnei Weber, que “Dispõe sobre a divulgação, pela internet, nos sites oficiais dos hospitais públicos e privados, fotografia dos pacientes desconhecidos internados na rede de saúde pública e privada no âmbito do Estado de Santa Catarina”, após colhido o pronunciamento da Secretaria de Estado da Saúde e o da Procuradoria-Geral do Estado a respeito do tema.

A Secretaria de Estado da Saúde se manifestou por meio do Parecer nº 25/2020, de 13 de janeiro de 2020, concebido por sua Consultoria Jurídica, do qual extraio o seguinte excerto:

[...]

Sendo assim, parte-se à análise de legalidade e constitucionalidade da proposta. Observa-se que o projeto de lei induz a criação de despesas e cria obrigações à Administração Pública, ainda que disposto em forma de faculdade do gestor relativo à disponibilização de receitas e aplicação de recursos públicos.

Em que pese considera-se (*sic*) relevante a matéria trazida à baila, ao criar obrigações e provocar despesas ao Poder Executivo Estadual, considera-se ferido o princípio da separação constitucional dos poderes, especialmente por interferir na gestão organizacional e financeiro-orçamentária.

[...]



Com relação à Procuradoria-Geral do Estado, esta o fez por intermédio do Parecer nº 501/2019, da lavra da Procuradora-Chefe da Consultoria Jurídica, sendo oportuno dele transcrever o seguinte fragmento:

[...]

Todavia, com relação a obrigação imposta aos hospitais públicos, concorda-se com o parecer do Procurador do Estado Jair Augusto Scrocaro, isso porque, o projeto de lei obriga a criação de um serviço, impondo atribuições à órgão do Poder Executivo, sendo que normas dessa natureza, que disciplinam a organização e o funcionamento das Secretarias e órgãos da Administração Pública devem ser de iniciativa do Governador do Estado, como se infere do art. 50, § 2º, VI, da Constituição Estadual.

[...]

Conclui-se, portanto, que apesar de não constituir afronta ao art. 5º, X, da Constituição Federal, o projeto de lei, no que concerne aos hospitais públicos, conflita com o art. 50, § 2º, VI, da Constituição Federal (*sic*).

É o relatório.

II – VOTO

São inegáveis o mérito e importância da medida contemplada no Projeto de Lei ora sob análise. Todavia, inconstitucional, conforme bem observado pelos órgãos ouvidos por esta Comissão.

Pois bem. A Constituição Estadual reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo de leis que disciplinem a organização e o funcionamento das atividades da administração, como forma de garantir ampla autonomia política e gerencial ao administrador na consecução de programas, ações e atividades desenvolvidas em prol do interesse público, evitando, ao máximo, a interferência de outras esferas de Poder.

É o que preconiza o art. 50, § 2º, VI, da Constituição do Estado.

Veja-se:

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, inciso IV.

(grifei)

Vale assinalar que a parte final do dispositivo constitucional destacado contempla a hipótese de leis que disciplinem a “organização e o funcionamento da administração estadual” (CE, art. 71, IV, “a”), o que autoriza concluir que compete privativamente ao Governador do Estado sobre isso dispor.

Logo, a edição de lei, de iniciativa parlamentar, pelo Legislativo Estadual, que trate de medida com repercussão no funcionamento das unidades hospitalares da rede pública, configura, a meu juízo, inegável transgressão à harmonia e à independência dos Poderes, princípio de índole constitucional (CE, art. 32).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo compete editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. [...] O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções



dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário”.¹

Colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.²

(grifei)

É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo.³

(grifei)

Ainda do Supremo Tribunal, trago para cotejo o seguinte trecho da decisão exarada na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.372/ES, de relatoria do Ministro Sidney Sanches:

Trata, isto sim, de estabelecer uma nova atribuição de órgão da administração pública (ainda que autárquico), para o que a Constituição Federal de 05.10.1988, em seu texto originário, exigia que a lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, "e" - "criação, estruturação e atribuições do Ministérios e órgãos da administração pública"). Tal dispositivo constitucional não subsiste, diante da nova redação da referida alínea "e", e introduzida pela E.C.

¹ Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712.

² ADI 2329/AL, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 14/04/2010.

³ RE 505.476-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 06/09/2012.



nº 32/2001, que alude apenas a "criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI". Vale dizer, a criação e extinção de órgãos da administração pública depende de Lei, de iniciativa do Poder Executivo. E, uma vez criado o órgão, sua organização e funcionamento será regulado por Decreto (art. 84, VI). Em se tratando de órgão autárquico, surgiria a dúvida, quanto a esse Poder de organização por Decreto. Mesmo sendo a autarquia um órgão da administração pública, ainda que indireta. De qualquer maneira, não se pode compreender que o Poder Legislativo, sem iniciativa do Poder Executivo, possa alterar atribuições de órgãos da Administração Pública, quando a este último cabe a iniciativa de Lei para criá-los e extingui-los. De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las? Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário.

(grifei)

Nesse mesmo diapasão, destaco a seguinte decisão do Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE PARA OS HOSPITAIS DA REDE PÚBLICA E PRIVADA DO ESTADO DE MANTEREM ENFERMEIROS NAS EMERGÊNCIAS PARA REALIZAÇÃO DE EXAME PRELIMINAR NOS PACIENTES - INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - AUMENTO DE DESPESAS E NECESSIDADE IMPLÍCITA DE CRIAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS - FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA - LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VÍCIO DE INICIATIVA - LIMINAR CONCEDIDA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL N. 11.902/01.⁴

(grifei)

Por fim, observo que a questão está pacificada, conforme se observa no Tema de Repercussão Geral nº 917, em que o Plenário do Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento de que há vício de iniciativa de Lei, em

⁴ ADI nº 2002.002651-4, da Capital, Rel. Des. João Martins j. 04/06/2003.



decorrência de interferência entre Poderes, na hipótese de propositura por parlamentar, quando tratar da estrutura ou da atribuição de órgãos do Executivo.

Assim, a criação de preceito legal que abarque a matéria, de iniciativa parlamentar, afrontará dispositivos da Constituição Estadual (arts. 32, 50, § 2º, VI, e 71, IV, alínea "a"), padecendo, pois, do vício insanável de inconstitucionalidade formal.

Ante o exposto, com fundamento nos regimentais arts. 72, I, 144, I, 145, caput, 209, I e 210, II, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça voto pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual determinada à fl.02 pelo 1º Secretário da Mesa, para o Projeto de Lei nº 0429.4/2019.

Sala das Comissões,

Deputado João Amin
Relator