



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

MENSAGEM Nº 49 /GG

LIDO NO EXPEDIENTE

03.02.2011

Jáno Novo

1º Secretário

Teresina(PI), 17 de DEZEMBRO de 2010

Excelentíssimo Senhor Presidente,
Excelentíssimas Senhoras Deputadas e Senhores Deputados,

Comunico a Vossas Excelências que, nos termos do § 1º, do art. 78, da Constituição Estadual, decidi **VETAR TOTALMENTE** o Projeto de Lei de **iniciativa parlamentar** que "*Dispõe sobre o Código de Saúde do Estado do Piauí e dá outras providências*" pelas razões a seguir espostas:

O Projeto tenciona criar um estatuto que regule ações e serviços na área da saúde em âmbito estadual e municipal. Além de delinear os direitos dos indivíduos à obtenção de serviços de saúde, a proposição normativa busca instituir os instrumentos necessários à implementação dessas políticas públicas. Nesse mister, porém, estipula obrigações para a Secretaria de Estado da Saúde e outros órgãos estatais, inclusive determinando a criação de órgãos na Administração Pública.

Apenas como exemplificação, tem-se que a proposição normativa em todo o seu Título II, do Livro I, que trata das ações e dos serviços de saúde, delinea condutas e parâmetros a serem seguidos pelos órgãos da Administração Pública Estadual e Municipal, determinando, ainda as diretrizes a serem seguidas pelo Estado na formulação da Política de Saúde.

Por seu turno, o Livro II, ao disciplinar a estrutura e funcionamento do Sistema Único de Saúde, também traça diretrizes para a atuação do Estado, fixando, ainda, a sua competência, com a estipulação das autoridades responsáveis pela condução das ações vinculadas ao Sistema Único de Saúde, nos artigos 14 e 15. Os artigos 16, 17 e 18 do Projeto, por sua vez, trazem de forma minuciosa a forma de atuação do Estado nas políticas voltadas para a área da saúde. Nesse ponto, não se pode negar que o delineamento dessa competência para atuação na área da Saúde cria atribuições para órgãos estaduais.

Excelentíssimo Senhor
Deputado THEMISTOCLES DE SAMPAIO PEREIRA FILHO
Presidente da Assembléia Legislativa do Piauí
NESTA CAPITAL

17.12.2010
PARA LEITURA -
Raimundo Marlon Reis de Freitas
Secretário Geral da Mesa



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

A proposição normativa, ao tratar no art. 20 sobre a participação do setor privado no SUS, estabelece limitações à celebração de convênios ou contratos administrativos. Na mesma senda, dispõe, no Capítulo V, do Título I, do Livro II, sobre o financiamento das ações e serviços do SUS, estabelecendo que os recursos financeiros, provenientes de receita, repasse ou transferência da União para o Estado e para os municípios ou do Estado para os municípios serão depositados em conta do fundo de saúde de cada esfera de governo e movimentados pela direção do SUS, sob fiscalização do Conselho de Saúde, além de estabelecer regras para a contabilidade dos fundos.

Outrossim, quando aborda, no Capítulo VI, os Recursos Humanos, chega a traçar diretrizes para a formulação da política salarial e dos planos de carreira, de cargos e salários dos servidores da área da saúde.

De igual modo, como forma de permitir a implantação do sistema estadual de informação em saúde, disciplinado no Capítulo VIII, cria o Centro de Informação Toxicológica – CITOX, órgão vinculado à Secretaria Estadual de Saúde.

No Título II, do Livro II, também são disciplinadas diversas outras obrigações conferidas ao Poder Público que implicam necessariamente na alteração das atribuições dos órgãos administrativos que atuam na área da saúde, como forma de permitir a implementação das ações programáticas estratégicas de saúde em todas as suas áreas específicas, tais como saúde da criança e do adolescente; saúde da mulher; saúde do homem; saúde mental; saúde do idoso; saúde da pessoa com deficiência; saúde bucal e para as políticas de combate às doenças sexualmente transmissíveis e do uso de substâncias que geram dependência física e psíquica.

Em verdade, todas essas determinações do projeto de lei acarretariam em uma necessária reestruturação administrativa para possibilitar a consecução dos objetivos e planos idealizados.

Por fim, impende consignar que a referida proposição normativa também trata da vigilância sanitária, epidemiológica, meio ambiente e controle de zoonoses, saúde do trabalhador, das infrações administrativas e do procedimento administrativo sanitário, sempre criando obrigações para órgãos da administração pública ou alterando as suas atribuições.

Ao assim fazer, esqueceu-se, porém, que a organização administrativa, bem como a criação de órgãos, somente pode ser instituída por lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Estadual reservou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa das leis que versem sobre a criação, *estruturação* e *atribuições* das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo, como se depreende do art. 75, §2º, III, vejamos:

Art. 75, §2º São de iniciativa do Governador as leis que:
[...]

III – estabeleçam:

b) criação, estruturação, extinção e atribuições das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo.



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

Não obstante se tratar de matéria relevante e cujo interesse público é inegável, bem como tenha o projeto perfilhado substancialmente a escoreita técnica legislativa, tendo em vista que o Projeto de Lei em análise tem por objetivo estruturar as ações e serviços de saúde em âmbito estadual, criando obrigações para os órgãos da Administração Pública, tão-somente poderia ser iniciada pelo chefe do Poder Executivo Estadual, incorrendo em vício formal.

Esse posicionamento é corroborado por decisão do Supremo Tribunal Federal, em caso similar:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 10.539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOSMEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. *Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, “e”). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa.* 2. Alteração da denominação e atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo. (ADI 2417/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, Julgamento: 03/09/2003, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Publicação: DJ 05/12/2003, pp. 00018).

Outro julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal também aborda de forma cristalina a matéria:

É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.’ (Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.254/ES, rel. Min. Ellen Gracie, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, DJ de 02/12/2005)

A Constituição do Estado do Piauí, seguindo preceitos estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, não autoriza a ingerência de outro Poder na estruturação administrativa, mormente quando se trata da implementação de políticas públicas que geram alteração de atribuições já conferidas a órgãos da Administração Pública e até mesmo a criação de novos órgãos dentro da estrutura da Administração, evidenciando



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

violação ao princípio da Separação dos Poderes, disciplinado no art. 2º da Constituição Federal.

Em sendo assim, a Proposição Normativa em apreço apresenta-se inconstitucional, ante a constatação de *vício de validade formal quanto à deflagração do processo legislativo*, uma vez que invade a iniciativa de lei privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual.

Por oportuno, é imperioso destacar que mesmo a eventual sanção de Projeto de Lei acoimado de vício formal subjetivo não possui o condão de convalidar a mácula existente em norma que não respeitou as disposições constitucionais atinentes à legitimidade para instauração do processo legislativo, tal como resta exteriorizado no posicionamento perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal, *in litteris*:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado”. (STF, Pleno, Adin n.º 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre de Moraes, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1.098).

A doutrina, de maneira semelhante, também aponta a impossibilidade de suprimento do vício de iniciativa pela sanção do chefe do Poder Executivo, como bem se observa no magistério de Marcelo Caetano:

‘um projeto resultante de iniciativa inconstitucional sofre de um pecado original, que a sanção não tem a virtude de apagar, até porque, a par das razões jurídicas, militam os fortes motivos políticos que determinassem a exclusividade da iniciativa presidencial, cujo afastamento poderia conduzir a situações de intolerável pressão sobre o Executivo.’ (CAETANO, Marcelo. *Direito Constitucional – volume 2*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1987, página 34).

Em sendo assim, mesmo em se tratando de projeto de lei que visa suprir os anseios sociais por uma prestação de serviços de saúde de qualidade, o que é dever do Estado, tal como preceituado no art. 196 da Constituição Federal, a sanção da referida proposição normativa com vício formal quanto à iniciativa de deflagração do processo legislativo acabaria por gerar verdadeira insegurança jurídica, ante a possibilidade de qualquer legitimado contestar a validade da norma, visto que insanável a mácula que a acoberta.

Afastado o defeito formal apresentado, nada impede o encaminhamento deste relevante projeto à deliberação do Poder Legislativo, para que o ato normativo possa ser editado com o devido respeito às regras previstas na Constituição Federal e Constituição do Estado do Piauí.



Estado do Piauí
Gabinete do Governador
Palácio de Karnak

Por derradeiro, releva notar que ainda que existam alguns dispositivos do projeto de lei que não adentrem na estruturação administrativa do Estado, não sendo, portanto, inconstitucionais por vício de forma, o veto às demais disposições desfigura o código de saúde como sistema normativo organizado, impedindo a sua manutenção, o que justifica o veto integral.

Por todo o exposto, em razão da inconstitucionalidade formal evidenciada, por vício de iniciativa, resolvo VETAR TOTALMENTE o presente Projeto de Lei.

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar este Projeto de Lei, as quais ora submeto a elevada apreciação dos Senhores membros dessa Assembléia Legislativa.


WILSON NUNES MARTINS
Governador do Estado do Piauí



Assembléia Legislativa

Ao Presidente da Comissão de

Justiça

para os devidos fins.

Em 16/02/11

Boaris

Constituição de Maria Luíza Rodrigues
Chefe do Núcleo Comissão de Justiça

Ao Deputado

Marysott

para relatar.

Em 16/02/11

[Assinatura]
Presidente Comissão de Constituição
e Justiça

Assembleia Legislativa do Estado do Piauí

Parecer n.º _____/2011.

DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA, sobre a mensagem n. 49/2010.

O vertente parecer tem por objeto a Mensagem nº 49, de 2010, do Exmo. Senhor Governador do Estado do Piauí, VETANDO TOTALMENTE projeto de lei de INICIATIVA PARLAMENTAR que “dispõe sobre o Código de Saúde do Estado do Piauí e dá outras providências”.

Fls. 02/06, é visto as razões do Chefe do Executivo de rejeição a promulgação da lei. De acordo com o Governador houve ingerência indevida em matéria de competência reservada a sua iniciativa. O projeto, segundo a mensagem, “disciplina a estrutura e funcionamento do Sistema Único de Saúde, também traça diretrizes para a atuação do Estado, fixando, ainda, a sua competência, com a estipulação das autoridades responsáveis pela condução das ações vinculadas ao Sistema Único de Saúde”. Em face do exposto, resta configurado inconstitucionalidade formal. Eis, em síntese apertada, a motivação do Governador.

É o que basta a relatar.

Nosso Voto.

Não resta dúvida que o projeto que disciplina o Código de Saúde do Estado do Piauí de iniciativa parlamentar viola o art. 75, § 2., inciso III, alínea “b” da Constituição Estadual.

Determina o Texto Piauiense que são de iniciativa do Governador as leis que estabeleçam criação, estruturação, extinção e ATRIBUIÇÕES das Secretarias de Estado e demais órgãos do Poder Executivo.



Ao disciplinar diversas obrigações conferidas ao Poder Público que implicam necessariamente na alteração das atribuições dos órgãos administrativos que atuam na área de saúde, o projeto de lei de iniciativa de deputado, acaba por usurpar poder inerente ao Chefe do Executivo.

De fato releva-se inconstitucional a propositura de iniciativa de parlamentar que, por exemplo, cria um Centro de Informações Toxicológica com vinculação a Secretaria Estadual de Saúde. Ou seja, o projeto de iniciativa parlamentar cria um novo ente administrativo no âmbito do Poder Público Estadual. Como já dito, somente o Executivo tem competência constitucional para propor a criação de entidade pública desta natureza.

Neste sentido, assevera a jurisprudência pátria sobre a inconstitucionalidade formal relativa à lei que impõe atribuições a órgãos e entidades que integram o Poder Executivo:

“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 lei de iniciativa do Poder Executivo (art. 61, § 1.º, II, “e” - “criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública”).

.....
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.”

(Adin n.º 2.064, rel. Min. Maurício Corrêa e Adin n.º 2.137-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence)

“É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

Ação direta cujo pedido se julga procedente.” (Adin n.º 3254-2/ES, rel. Min. Ellen Gracie).

O veto, portanto, deve ser mantido.

Nesse veio, manifestamo-nos favoravelmente ao referido veto.

É o nosso parecer.

Sala das Comissões, aos 18 de abril de 2011.



Margarete Coelho
Relatora



APROVADO A UNANIMIDADE
em. 29 / 04 / 11
Presidente da Comissão de
Justiça