Página 23. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0075.9/2022

"Institui o serviço de atendimento às urgências de saúde por meio do aplicativo WhatsApp – 192 SAMU na palma da mão, no âmbito do Estado de Santa Catarina."

Autor: Deputado Marcius Machado

Relator: Deputado José Milton Scheffer

I – RELATÓRIO

Retornam a este órgão fracionário os autos do Projeto de Lei acima enumerado, de autoria do Deputado Marcius Machado, que "Institui o serviço de atendimento às urgências de saúde por meio do aplicativo WhatsApp – 192 SAMU na palma da mão, no âmbito do Estado de Santa Catarina", depois de colhido o pronunciamento, em sede de diligência externa, da Secretaria de Estado da Saúde (SES), que o fez por meio de sua Diretoria de Atendimento Pré-Hospitalar Móvel (pp. 12 a 14 dos autos eletrônicos) e de sua Consultoria Jurídica (pp. 17 a 21).

De acordo com a aludida Diretoria da SES:

> [...]
> Considerando que o SAMU é serviço instituído pelo Ministério da Saúde e que a forma de acionamento foi definida pelo mesmo e é utilizada em todo o território nacional. Faz se necessário que o referido órgão tenha conhecimento do projeto de acionamento via whatsapp e institua o mesmo em todo Brasil. Estamos a disposição para apresentação do projeto ou proposta a qual esta Assembleia vem requerer e sugerimos implantação de comissão integrada entre a Superintendência de Urgência e Emergência e a Assembleia.
> [...]

Segundo a Consultoria Jurídica da SES:

> [...]
> Assim, no tocante ao interesse público da propositura legislativa, tem-se que a manifestação da Diretoria de Atendimento Pré-Hospitalar Móvel, atrelada à Superintendência de Urgência e Emergência – SUE desta Pasta, não apresenta óbice ao teor

Página 24. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> constante no PL em questão, **todavia, restou consignado ser necessário que o Ministério da Saúde seja cientificado acerca do respectivo PL; o mencionado setor se colocou à disposição para apresentação de projeto ou proposta nesse sentido**, bem como sugeriu a criação de uma comissão integrada entre a SUE e a ALESC.
>
> CONCLUSÃO
>
> Limitado ao exposto, esta Consultoria Jurídica não verifica óbice ao prosseguimento do Projeto de Lei n° 0075.9/2022; nos termos da fundamentação;
>
> Nada obstante, ratifica-se as ressalvas e sugestões enunciadas pela área técnica desta Pasta; nos termos da fundamentação.
> [...]
>
> (Grifo acrescentado)

É o relatório.

II – VOTO

Compete a esta Comissão pronunciar-se acerca da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de projetos ou emendas.

Nesse sentido observo, inicialmente, que o princípio da separação de Poderes, consagrado no art. 32 da Carta Estadual de Santa Catarina[1], em ressonância ao art. 2º da Constituição Federal[2], conjugado com o disposto no art. 60, § 4º, III, desta Carta[3], evidenciam que o legislador constituinte, ao adotar os Poderes independentes e harmônicos da República, cada qual com sua função soberana, buscou a finalidade maior de alcançar a segurança para o cidadão, assim,

[1] Art. 32. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
[2] Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
[3] Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:
[...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
[...]
III - a separação dos Poderes;

Página 25. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

evitando o arbítrio e preservando o princípio da separação dos Poderes, o constituinte pretendeu manter o equilíbrio entre os detentores das funções estatais.

Portanto, entre os Poderes Legislativo e Executivo estaduais, cuja harmonia está estruturada nesse sistema de pesos e contrapesos, deve ser atendido o respeito recíproco.

Dentro dessa reciprocidade de controle e de atuação, a Constituição Estadual também estabelece a competência legislativa exclusiva do Chefe do Executivo no art. 50, § 2º[4]; a competência para o exercício do Poder Executivo no art. 63[5]; e as atribuições privativas do Governador do Estado no art. 71[6].

[...]
[4] Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.
[...]
§ 2º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:
I - a organização, o regime jurídico, a fixação ou modificação do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, o provimento de seus cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva;
II - a criação de cargos e funções públicas na administração direta, autárquica e fundacional ou aumento de sua remuneração;
III - o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
IV - os servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
V - a organização da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;
VI - a criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 71, inciso IV.
[5] Art. 63. O Poder Executivo é exercido pelo Governador do Estado, auxiliado pelos Secretários de Estado.
[6] Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:
I - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;
II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;
III - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;
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; e
b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;
V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
VI - nomear e exonerar os Secretários de Estado e o Procurador-Geral do Estado;
VII - nomear o Procurador-Geral de Justiça dentre os integrantes da carreira, em lista tríplice elaborada pelo Ministério Público, na forma de lei complementar;
VIII - nomear, observado o disposto no art. 61, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado;
IX - prestar, anualmente, a Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

Página 26. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

Muito embora, primordialmente, ao Executivo caiba a função de administrar e ao Legislativo a de legislar, decorre da sistemática da própria separação de Poderes a necessidade de se atribuir ao Executivo a iniciativa legislativa em razão de determinadas matérias. E é exatamente no intento de se estabelecer o equilíbrio de forças na formulação das opções políticas do Estado que a atribuição excepcional da iniciativa legislativa não sobrepõe, em importância, nenhum Poder ao outro, apenas os justapõe e intercala, pela necessidade que a matéria requer, mantendo a proporcionalidade entre eles. Sendo assim, em razão de sua excepcionalidade, as hipóteses de iniciativa legislativa privativa do Executivo hão de ser restritivamente interpretadas.

No caso vertente, o Projeto de Lei trata de medida com repercussão direta no funcionamento do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), vinculado à Secretaria de Estado da Saúde, a quem compete elaborar, coordenar e executar os serviços de atendimento pré-hospitalar móvel e de regulação médica das urgências e transferências de pacientes graves atribuídos ao SAMU, com observância da Política Nacional de Atenção às Urgências, interferindo, em vista disso, na organização e no funcionamento da administração estadual (art. 71, IV,

---

X - remeter mensagem e plano de governo a Assembleia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado e solicitando as providências que julgar necessárias;
XI - enviar à Assembleia Legislativa o plano Plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;
XII - ministrar, por escrito, as informações e esclarecimentos que lhe forem solicitados pela Assembleia Legislativa, no prazo máximo de trinta dias;
XIII - realizar operações de crédito mediante prévia e específica autorização da Assembleia Legislativa e, se for o caso, do Senado Federal;
XIV - celebrar com a União, outros Estados, Distrito Federal e Municípios convenções e ajustes;
XV - nomear e exonerar o Comandante-Geral da Polícia Militar e o Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros Militar, bem como os militares estaduais, para o exercício de cargos de interesse policial-militar e de bombeiro militar, respectivamente, assim definidos em Lei, e promover os oficiais das respectivas corporações;
XVI - decretar, quando couber, intervenção nos Municípios;
XVII - mudar temporariamente a sede do Governo, em caso de perturbação da ordem;
XVIII - abrir crédito extraordinário, na forma do art. 123, § 2º;
XIX - promover desapropriação;
XX - prover os cargos públicos, na forma da lei; e
XXI - exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.
Parágrafo único. O Governador poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos IV e XX, primeira parte, aos Secretários de Estado, ao Procurador-Geral de Justiça ou ao Procurador-Geral do Estado, que observarão os limites traçados nos respectivos atos de delegação.

Página 27. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

alínea "a", da Constituição Estadual), restando violados a harmonia e o sistema estruturado no princípio da separação dos Poderes.

O princípio da separação dos Poderes está bem delineado no voto do Ministro Sepúlveda Pertence, que abaixo colacionamos:

> [...] 2. Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal - entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis -, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal. [...][7]

Eis o escólio de Hely Lopes Meirelles[8]:

> A atribuição típica e predominante da Câmara é a "normativa", isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.
>
> Eis aí a distinção marcante entre missão "normativa" da Câmara e a função "executiva" do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.
>
> [...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).
>
> Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.
>
> [...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em 'ordens, proibições,

[7] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 637, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, publicação em 01/10/2004, PLENO.
[8] em "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros, 1993, pp. 438/439.

Página 28. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A respeito, colhe-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[9]:

> 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 E 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.
>
> (grifo acrescentado)

Também:

> Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. **Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública**. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.[10]
>
> (grifo acrescentado)

Igualmente:

> RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL. LEI QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A ESTENDER O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DAS CRECHES DA REDE MUNICIPAL. 1. As decisões judiciais não precisam ser necessariamente analíticas, bastando que contenham fundamentos

[9] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2329, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, publicação em 25/06/2020, Tribunal Pleno.
[10] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2807, Relator: Ministro Gilmar Mendes, j. 03/03/2020, PLENO

Página 29. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

> suficientes para justificar suas conclusões. Precedentes. 2. Não se conhece do recurso extraordinário que veicule alegação de afronta a normas estaduais (Súmula 280/STF) ou tema impertinente ao deslinde da questão (Súmula 284/STF). 3. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que é inconstitucional a lei, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre o funcionamento dos órgãos do Poder Executivo**. Esse entendimento não se altera com a qualificação do diploma como uma "lei autorizativa". 4. Recurso a que se nega seguimento.[11]
>
> (grifo acrescentado)

Do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo[12], cito:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Jundiaí. Lei municipal n. 8.124, de 23 de dezembro de 2013, de iniciativa parlamentar, que "**Institui o 'Programa Médicos nas Creches**'". (...) Violação, entretanto, à reserva da administração, na medida em que compete ao Chefe do Executivo legislar sobre organização do serviço público. Lei impugnada que importou a prática de atos de caráter administrativo, próprios do Poder Executivo. **Matéria cuja regulamentação está inserida na esfera privativa do Chefe do Poder Executivo.** Inconstitucionalidade caracterizada. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente, na parcela conhecida.
>
> (grifo acrescentado)

Assim, reputo que a medida objeto da presente manifestação interfere na atuação do Executivo Estadual (Secretaria de Estado da Saúde), com invasão da esfera da iniciativa reservada ao Governador do Estado.

Por conseguinte, a criação de preceito legal que abarque a matéria afrontará, a meu juízo, dispositivos da Constituição Estadual (arts. 32, 50, § 2º, VI, 71, IV, "a"), padecendo, pois, do vício insanável de inconstitucionalidade formal.

Ante o exposto, com fundamento nos arts. 72, I[13], 144, I[14],145, *caput*[15], 209, I[16], e 210, II[17], todos do Regimento Interno deste Poder, voto, no

[11] Recurso Extraordinário nº 779.428, Relator: Ministro Roberto Barroso, publicado em 04/06/2014.
[12] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2016701-75.2018.8.26.0000, Relator: Desembargador Antônio Celso Aguilar Cortez, j. 6/6/2018, Órgão Especial.
[13] Art. 72. São os seguintes os campos temáticos ou áreas de atividade da Comissão de Constituição e Justiça, cabendo-lhe, sobre eles, exercer a sua função legislativa e fiscalizadora:

Página 30. Versão eletrônica do processo PL./0075.9/2022.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.

âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, pela **INADMISSIBILIDADE** do prosseguimento da tramitação processual determinada pelo 1º Secretário da Mesa para o **Projeto de Lei nº 0075.9/2022.**

Sala das Comissões,

Deputado José Milton Scheffer
Relator

I – aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental ou de técnica legislativa de projetos ou emendas sujeitos à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa;
[...]

[14] Art. 144. Antes da deliberação do Plenário, as proposições, exceto os requerimentos, moções e pedidos de informação, serão submetidas à manifestação das Comissões, cabendo:
I – à Comissão de Constituição e Justiça, por primeiro, o exame de sua admissibilidade, quando for o caso, e, nos demais, a análise dos aspectos da constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, e pronunciar-se sobre o mérito das proposições previstas nos arts. 72 e 210 deste Regimento;
[...]

[15] Art. 145. Será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria e o da Comissão de Finanças e Tributação no sentido da inadequação orçamentária ou financeira da proposição.
[...]

[16] Art. 209. A distribuição de matéria às Comissões será feita por despacho do 1º Secretário, observadas as seguintes normas:
I – por primeiro, à Comissão de Constituição e Justiça, para exame da compatibilidade ou admissibilidade jurídica e legislativa;
[...]

[17] Art. 210. Tramitarão exclusivamente na Comissão de Constituição e Justiça as seguintes matérias:
[...]
II – a admissibilidade de todas as demais proposições;
[...]