



Veto 22/2016

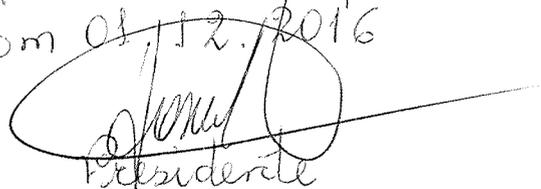
GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS
GABINETE DO GOVERNADOR

MENSAGEM N.º 082/2016

Manaus, 01 de dezembro de 2016.

1. A Imprensa
2. A Comissão Especial.
Em 01/12/2016

Senhor Presidente
Senhores Deputados,

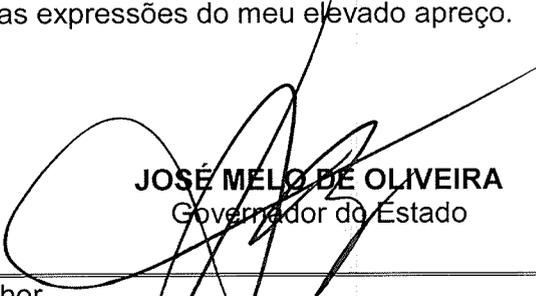


Presidente

Por intermédio de Vossa Excelência, comunico à Augusta Assembleia Legislativa que, no uso da prerrogativa constitucional a mim deferida pelo artigo 36, §1.º da Constituição Estadual, decidi pela oposição de **VETO TOTAL**, em razão de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, ao Projeto de Lei que **"DISPÕE** sobre atendimento para tratamento da obesidade e síndrome metabólica pediátrica nos CAICS (Centros de Atenção Integral à Criança) do Estado do Amazonas".

De acordo com o entendimento exposto nas razões de ordem jurídica clarificadas no Parecer n.º 198/2016-PA/PGE, da lavra do Procurador do Estado, Dr. Rafael Cândido da Silva, aprovado pela Procuradora-Geral do Estado, Dra. Heloysa Simonetti Teixeira, documento que constitui parte integrante desta Mensagem e relevante subsídio à deliberação dos Senhores Deputados, o Projeto de Lei viola o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, previsto no artigo 2.º da Constituição da República, tendo em vista que os artigos 61, §1.º, II, "a" e "e" da Constituição da República e 33, §1.º, II, "b" e "e" da Constituição Estadual estabelecem a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo em matéria referente à organização administrativa, serviços públicos, criação e extinção de órgãos públicos.

Na oportunidade em que, nos termos constitucionais, submeto as razões de veto à apreciação dessa Casa Legislativa, reitero a Vossa Excelência e a seus ilustres Pares as expressões do meu elevado apreço.



JOSÉ MELO DE OLIVEIRA
Governador do Estado

Excelentíssimo Senhor
Deputado **JOSUÉ CLAUDIO DE SOUZA NETO**
Digníssimo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

CASA CIVIL
Proc. *198/2016-PA/PGE*
Fl. n. *10*
Visto:

1

PROCESSO N. 7532/2016-PGE

INTERESSADA: Casa Civil

ASSUNTO: Projeto de lei – Veto jurídico – Vício de iniciativa

PARECER N. 198/2016-PA/PGE

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI. DEFESA À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO OU ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. INICIATIVA PRIVATIVA CHEFE DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. VETO TOTAL.

- Há competência concorrente entre os entes federados para legislar a defesa da saúde pública. Precedentes do STF.
- A criação de obrigações e atribuições aos órgãos da administração direta do Poder Executivo estadual interfere na organização administrativa.
- Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que influam na organização administrativa, inclusive a criação de obrigações e atribuições a órgãos públicos.
- Veto jurídico que se impõe.

Senhora Procuradora-Geral,

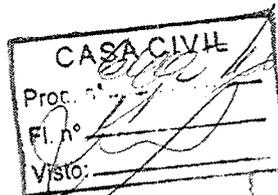
Encaminhou-se a esta Procuradoria o Processo n. 006.0008575.2016-CASA CIVIL, de ordem do Senhor Secretário de Estado Chefe da Casa Civil, JOSÉ ALVES PACÍFICO (fls. 10-PGE), requerendo manifestação acerca do Projeto de Lei n. 26/2016, de autoria do Deputado Estadual Carlos Alberto, que *"DISPÕE sobre o atendimento para tratamento de obesidade e síndrome metabólica pediátrica nos CAICS (Centro de Atenção Integral à Criança)"*, com o objetivo de subsidiar a sanção ou o veto pelo Chefe do Poder Executivo.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

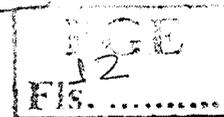
A Carta Magna reconhece como direito fundamental social a preservação da saúde, que deve ser efetivado por todos os entes federativos (CR, art. 



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



2



6º). A seguir, no art. 23, assevera que constitui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde (inciso II), competindo aos mesmos entes legislar concorrentemente sobre a defesa da saúde (CR, art. 24, inciso XII).

Por seu turno, o art. 196 da Constituição da República estabelece o dever de o Estado prestar serviços de saúde, dentro dos limites das políticas sociais e econômicas, promovendo a redução do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços, nos termos da lei. De acordo com o comando constitucional, cabe à lei complementar a fixação de normas de cooperação entre os entes públicos, fixando diretrizes gerais para a prestação de serviços de saúde por todos os entes federados como consequência da competência legislativa concorrente (CR, art. 23, parágrafo único). As ações e serviços de saúde, pois, integram uma rede regionalizada e hierarquizada, organizada de forma descentralização entre os diferentes entes governamentais (inciso I do art. 198 da Carta Maior).

A competência concorrente é aquela em que a União edita normas de caráter geral e os Estados membros suplementam a legislação federal com normas específicas que atendam aos interesses regionais. Nesse momento, oportuno transcrever a lição de DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR acerca da competência concorrente da União, Estados Membros e Distrito Federal¹:

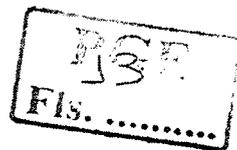
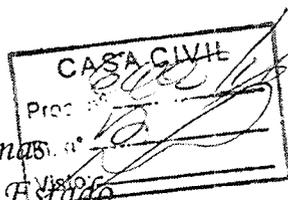
"A competência legislativa concorrente da União envolve também a competência legislativa dos Estados e do Distrito Federal. A Constituição, na verdade, reservou à União e aos Estados e Distrito Federal uma atuação conjunta para legislarem sobre determinadas matérias, porém em níveis distintos. Assim é que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União *limitar-se-á a estabelecer normas gerais*. A competência da União para legislar sobre normas gerais, contudo, não exclui a competência suplementar dos Estados para desdobrar e complementar aquelas normas gerais com a edição de normas especiais para atender a seus interesses, sempre observando as normas federais (cuida-se aqui de

¹ DA CUNHA JÚNIOR, Dirley. Curso de Direito Constitucional. 4ª Ed. Editora Juspodivm, Salvador: 2010. p. 875.





Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



competência legislativa concorrente não cumulativa ou suplementar)".

Nesse particular, vale a citação de julgados do Excelso Pretório sobre a competência concorrente em matéria de saúde:

"Lei 14.861/2005, do Estado do Paraná. Informação quanto à presença de organismos geneticamente modificados em alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano e animal. Lei federal 11.105/2005 e Decretos 4.680/2003 e 5.591/2005. Competência legislativa concorrente para dispor sobre produção, consumo e proteção e defesa da saúde. Artigo 24, V e XII, da Constituição Federal. (...) Ocorrência de substituição – e não suplementação – das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 14-10-2005."

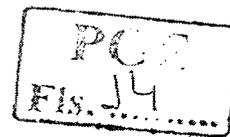
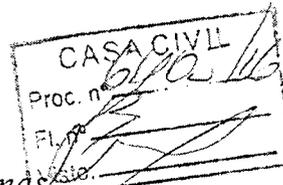
(ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 31-5-2006, Plenário, DJ de 1º-9-2006.)

"A competência legislativa concorrente da União para editar normas gerais referentes à produção e consumo, à proteção do meio ambiente e controle da poluição e à proteção e defesa da saúde. Art. 24, V, VI e XII e §§ 1º e 2º da Constituição Federal." (ADI 2.396, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 8-5-2003, Plenário, DJ de 1º-8-2003.)

As regras gerais sobre a organização do Sistema Único de Saúde devem observar o primado do da *predominância do interesse*, seguindo a diretriz de descentralização prevista no inciso I do art. 198 da Constituição da República. Assim, não se afigura como verdade absoluta que as ações e serviços de saúde, em todas as suas variantes, constituem uma obrigação solidária entre os entes federativos.

Perscrutando os termos da Lei Orgânica de Saúde não se verifica qualquer comando legal que imponha a referida solidariedade. Não é demais lembrar





que a solidariedade não se presume, deve ela resultar da lei ou da vontade das partes. O que existe: O SUS é um sistema. Diz a Constituição Federal que a saúde é dever do Estado (art. 196), cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art. 197), devendo as ações e serviços de saúde integrar uma rede regionalizada e hierarquizada (art. 198), constituindo um sistema único que atenda às diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade (incisos I a III do art. 198).

Entender que existe solidariedade passiva entre os entes da República no caso da saúde é entendimento desconforme com a Constituição, mais especificamente, desconforme com as regras dos artigos 197 e 198 da Constituição da República. Além disso, violaria as regras da Lei n. 8080/91 (Lei Orgânica da Saúde), que estabelece, dentre outros temas, que as ações e serviços de saúde executadas pelo Sistema Único de Saúde serão organizados e hierarquizados *em níveis de complexidade crescente*.

Sobre a competência administrativa em matéria de saúde, dispõe a Lei Orgânica da Saúde o seguinte:

Art. 16. A direção nacional do Sistema Único da Saúde (SUS) compete:

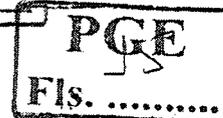
- I - formular, avaliar e apoiar políticas de alimentação e nutrição;
- II - participar na formulação e na implementação das políticas:
 - a) de controle das agressões ao meio ambiente;
 - b) de saneamento básico; e
 - c) relativas às condições e aos ambientes de trabalho;
- III - definir e coordenar os sistemas:
 - a) de redes integradas de assistência de alta complexidade;
 - b) de rede de laboratórios de saúde pública;
 - c) de vigilância epidemiológica; e
 - d) vigilância sanitária;
- IV - participar da definição de normas e mecanismos de controle, com órgão afins, de agravo sobre o meio ambiente ou dele decorrentes, que tenham repercussão na saúde humana;
- V - participar da definição de normas, critérios e padrões para o controle das condições e dos ambientes de trabalho e coordenar a política de saúde do trabalhador;
- VI - coordenar e participar na execução das ações de vigilância epidemiológica;



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

CASA CIVIL
Proc: 0122/16
Fl. nº 11
Visão: [assinatura]

5



VII - estabelecer normas e executar a vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras, podendo a execução ser complementada pelos Estados, Distrito Federal e Municípios;

VIII - estabelecer critérios, parâmetros e métodos para o controle da qualidade sanitária de produtos, substâncias e serviços de consumo e uso humano;

IX - promover articulação com os órgãos educacionais e de fiscalização do exercício profissional, bem como com entidades representativas de formação de recursos humanos na área de saúde;

X - formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional e produção de insumos e equipamentos para a saúde, em articulação com os demais órgãos governamentais;

XI - identificar os serviços estaduais e municipais de referência nacional para o estabelecimento de padrões técnicos de assistência à saúde;

XII - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde;

XIII - prestar cooperação técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o aperfeiçoamento da sua atuação institucional;

XIV - elaborar normas para regular as relações entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e os serviços privados contratados de assistência à saúde;

XV - promover a descentralização para as Unidades Federadas e para os Municípios, dos serviços e ações de saúde, respectivamente, de abrangência estadual e municipal;

XVI - normatizar e coordenar nacionalmente o Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados;

XVII - acompanhar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, respeitadas as competências estaduais e municipais;

XVIII - elaborar o Planejamento Estratégico Nacional no âmbito do SUS, em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal;

XIX - estabelecer o Sistema Nacional de Auditoria e coordenar a avaliação técnica e financeira do SUS em todo o Território Nacional em cooperação técnica com os Estados, Municípios e Distrito Federal

Parágrafo único. A União poderá executar ações de vigilância epidemiológica e sanitária em circunstâncias especiais, como na ocorrência de agravos inusitados à saúde, que possam escapar do controle da direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) ou que representem risco de disseminação nacional.

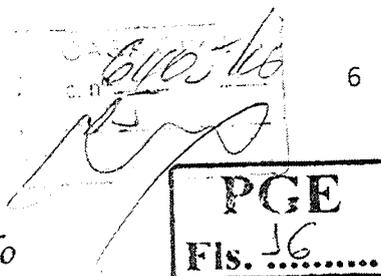
Art. 17. À direção estadual do Sistema Único de Saúde (SUS) compete:

I - promover a descentralização para os Municípios dos serviços e das ações de saúde;

II - acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas do Sistema Único de Saúde (SUS);



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



6

III - prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde;

IV - coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) de vigilância sanitária;
- c) de alimentação e nutrição; e
- d) de saúde do trabalhador;

V - participar, junto com os órgãos afins, do controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana;

VI - participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico;

VII - participar das ações de controle e avaliação das condições e dos ambientes de trabalho;

VIII - em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde;

IX - identificar estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional;

X - coordenar a rede estadual de laboratórios de saúde pública e hemocentros, e gerir as unidades que permaneçam em sua organização administrativa;

XI - estabelecer normas, em caráter suplementar, para o controle e avaliação das ações e serviços de saúde;

XII - formular normas e estabelecer padrões, em caráter suplementar, de procedimentos de controle de qualidade para produtos e substâncias de consumo humano;

XIII - colaborar com a União na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

XIV - o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito da unidade federada.

Art. 18. À direção municipal do Sistema de Saúde (SUS) compete:

I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde;

II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com sua direção estadual;

III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;

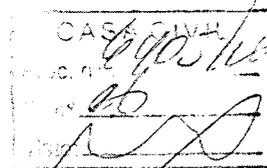
IV - executar serviços:

- a) de vigilância epidemiológica;
- b) vigilância sanitária;

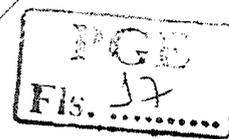




Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



7



- c) de alimentação e nutrição;
- d) de saneamento básico; e
- e) de saúde do trabalhador;

V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;

VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana e atuar, junto aos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;

VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;

VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;

IX - colaborar com a União e os Estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;

X - observado o disposto no art. 26 desta Lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;

XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;

XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Art. 19. Ao Distrito Federal competem as atribuições reservadas aos Estados e aos Municípios.

Em suma: a responsabilidade entre os entes da Federação é repartida. À União cabem os procedimentos de alta complexidade/alto custo; aos Estados, as de alta e média complexidade; aos Municípios, de acordo com as PPI, as ações básicas e as de baixa complexidade e, segundo acordado com os Estados, as de média e alta complexidade para as quais possuam recursos financeiros, humanos e materiais.

Em face do exposto, embora a competência para execução de ações e serviços de saúde de baixa complexidade seja do Município, pode o Estado do Amazonas agir de modo supletivo, nos termos dos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais citados, razão pela qual, sob esse aspecto, o projeto de lei não apresenta vício insanável.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

CASA CIVIL
Proc. nº 1234567
Fl. nº 4
Visto: 12/10/2016

8

PGE
98
Fls.

Contudo, o art. 1º e o art. 3º do Projeto de Lei n. 26/2016, ora analisado, não passa pelo crivo da Constituição da República. O citado dispositivo tem a seguinte redação:

“Art. 1º Fica estabelecido o atendimento ambulatorial para tratamento e síndrome metabólica pediátrica **em todos os Centro de Atenção Integral à Criança – CAICS**, no âmbito do Estado do Amazonas.

[...]

Art. 3º. Das ações destinadas à prevenção e tratamento da obesidade **junto aos CAICS** constarão entre outras:

[...]” (destaquei)

Tal dispositivo viola o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, porque prevê nova atribuição aos CAICS – Centro de Atenção Integral à Criança, órgãos da administração pública do Poder Executivo vinculados à Secretaria de Estado de Saúde.

É que os Estado-membros devem, obrigatoriamente, obedecer ao disposto no artigo 61, §1º, II, alíneas “a” e “e”, que estabelece a **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo** em matéria referente à organização administrativa, serviços públicos, criação e extinção de órgãos públicos, de tal sorte que somente um projeto de lei de iniciativa do Governador do Estado poderia impor obrigações e atribuições a um órgão integrante da administração direta estadual do Poder Executivo, nos termos do art. 33, §1º, II, alíneas “b” e “e” da Constituição Estadual, *in verbis*:

CE, art. 33, § 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

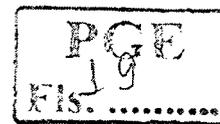
- b) organização administrativa e matéria orçamentária;
- e) criação, estruturação e atribuições dos Órgãos da administração direta, das empresas públicas, das sociedades de economia mista, das autarquias e das fundações instituídas pelo Poder Público.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado

6402/16
10

9



É firme o entendimento do STF de que compete, exclusivamente, ao chefe do executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização e funcionamento da Administração (ADI 2.840-ES) e de que somente cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública (ADI 2750-ES, ADI 1.391)

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. 61§ 1º, II, Constituição.

3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

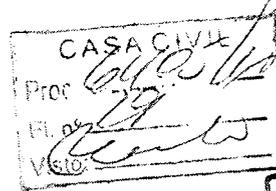
(2329 AL , Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/04/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-116 DIVULG 24-06-2010 PUBLIC 25-06-2010 EMENT VOL-02407-01 PP-00154)

A inconstitucionalidade refere-se aos arts. 1º e *caput* do art. 3º do projeto de lei em análise. Os demais dispositivos, no entanto, tornam-se "acéfalos", sem conteúdo normativo suficientemente lógico, razão pela qual devem ser vetados por arrastamento.

Desta sorte, revela-se nobre o objetivo do projeto de lei, porém, analisando juridicamente seus dispositivos, faz-se necessário o **veto total** incidente PL 26/2016.



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



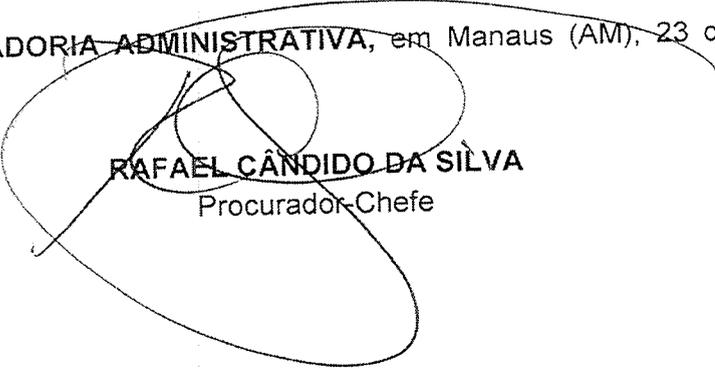
10



Por tudo quanto exposto, posiciono-me pelo veto total incidente sobre o PL 26/2016.

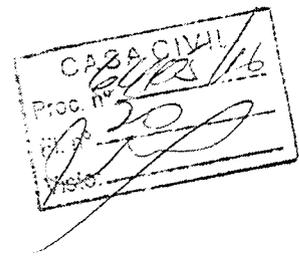
Encaminhem-se os autos à Procuradora-Geral do Estado.

~~PROCURADORIA ADMINISTRATIVA~~, em Manaus (AM), 23 de novembro de 2016.


RAFAEL CÂNDIDO DA SILVA
Procurador-Chefe



Estado do Amazonas
Procuradoria Geral do Estado



21/11

PROCESSO N. 7.532/2016-PGE

INTERESSADA: Casa Civil.

ASSUNTO: Projeto de lei.

DESPACHO

aprovo o Parecer n. 198/2016-PA/PGE, do Procurador-Chefe da Procuradoria Administrativa, Dr. Rafael Cândido da Silva.

DEVOLVAM-SE os autos à Casa Civil.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO, Manaus, 23 de novembro de 2016.

HELOYSA SIMONETTI TEIXEIRA
Procuradora-Geral do Estado