



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer nº 665/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei Complementar nº 30/2019, que “Altera o caput do artigo 19, revoga o §4º do artigo 19, altera o §1º do artigo 20, acrescenta os §§2º e 3º ao artigo 20 e renumera os demais parágrafos, todos da Lei Complementar nº 22/1992, de 06 de janeiro de 1995, que institui o Código Estadual de Saúde.”

Autor: Deputado Lúdio Cabral

Relator: Deputado Dr. Eugênio

I – Relatório

A Proposta de Lei Complementar foi lida em 16/04/2019, bem como recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos na mesma data (fl. 02).

Em obediência ao disposto no artigo 305 e seguintes do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, formou-se a Comissão Especial para manifestar-se sobre a matéria contida na Proposição.

A Comissão Especial tem por membros os seguintes Deputados Estaduais: DILMAR DAL BOSCO, PAULO ARAUJO, DR. GIMENEZ, VALDIR BARRANCO e DR. EUGÊNIO (fl. 13-verso).

A PLC foi colocada em primeira pauta em 24/04/2019 pelo tempo de duração de 10 (dez) sessões ordinárias, cujo prazo foi cumprido em 16/05/2019, conforme consta da fl. 13-verso (artigo 306 do RIALMT), porém a PLC não recebeu qualquer emenda nos termos do artigo 135 do RIALMT, por isto desnecessária a observância do artigo 309 do RIALMT.

O parecer da Comissão Especial foi favorável ao PLC, vindo o Plenário desta Casa de Leis a aprová-lo em primeira votação, ocorrida em 13/08/2019.

A Justificativa do PLC contém a fundamentação apresentada por seu Autor:

“E o propósito deste projeto de lei é corrigir distorções nesse sentido, a começar pela Política de Saúde Pública do Estado de Mato Grosso, no caso, pelo Conselho Estadual de Saúde.”

1



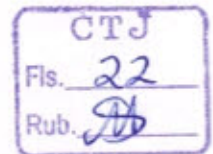
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O Conselho Estadual de Saúde, como se sabe, atua na formulação de estratégias, bem como no controle da execução das políticas de saúde, monitorando e avaliando, inclusive os aspectos econômicos e financeiros, além das metas a serem batidas nas ações e programas governamentais ligadas à Saúde. O Conselho analisa e aprova o plano de saúde. Analisa e aprova o relatório de gestão. Informa a sociedade sobre sua atuação e canais de acesso, como a Ouvidoria do SUS.

A 12ª Conferência Nacional de Saúde (CNS) – Conferência Sérgio Arouca - com slogan "Saúde: Direitos de todos, dever do Estado. A saúde que temos; o SUS que queremos" -, realizada entre os dias 7 e 11 de dezembro de 2003, em Brasília, aprovou a eleição dos presidentes dos conselhos pelos seus pares, em oposição à figura de presidência nata, sobretudo quando por agente governamental, o que configura uma espécie de tutoria ou curadoria da cidadania, tratando as demais representatividades, inclusive a dos servidores, como de segunda categoria, relativamente incapazes, hipossuficientes, quando não são, muito pelo contrário, é que dá vida, legitimidade e dinâmica aos mecanismos de participação popular e controle social.

Por isto este projeto de lei complementar roga pelo acolhimento da deliberação tomada nos idos do início do novo milênio, em consonância com os demais fundamentos aqui lançados sobre democracia participativa, substantiva e material, para superar o regime monárquica do Conselho Estadual de Saúde, que retira das demais representações o direito fundamental de eleger a presidência entre seus pares, para instaurar o democrático, onde não há espaço para espaços de poder herméticos, engessados e inacessíveis no âmago do Conselho Estadual de Saúde, para garantir o direito de escolha e decisão 2 sobre a presidência entre 2 seus pares, e imprimir harmonia e autonomia entre todos os seus integrantes, não só de fachada, mas para valer, desde a largada."

Os autos do Projeto de Lei Complementar foram postos em segunda pauta em 14/08/2019, a qual foi cumprida em 21/08/2019, e, diante da inexistência de emendas à Proposta, os autos foram encaminhados para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação em 22/08/2019, que os recebeu em 13/08/2019, a fim de emitir seu parecer quanto a constitucionalidade e legalidade da Proposição (fl. 20-verso), conforme dispõe o artigo 307, § 1º, do RIALMT.

É o relatório.

II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 307, § 1º, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico das proposições oferecidas à deliberação do Plenário desta Casa de Leis.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O Projeto de Lei Complementar (PLC) visa alterar e acrescentar dispositivos à Lei Complementar (LC) nº 22, de 09 de novembro de 1992, que “Institui o Código Estadual de Saúde, dispõe a organização, a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e dos serviços de saúde no Estado, caracteriza o Sistema Único de Saúde nos níveis estadual e municipal e dá outras providências”.

Os pontos nevrálgicos que o PLC pretende ver no ordenamento jurídico estadual são:

- a exclusão da possibilidade da Presidência do Conselho Estadual de Saúde ser exercida unicamente pelo Secretário de Estado de Saúde e, ao mesmo tempo, garantir a este o direito de votar em todas as deliberações do mencionado Conselho;
- a exclusão da possibilidade do Conselho Pleno do Conselho Estadual de Saúde ser presidido somente pelo Secretário Estadual de Saúde, definindo que qualquer de seus integrantes possa ocupar a presidência e vice-presidência daquele;
- estabelecer que o presidente do Conselho Pleno vote apenas se anteriormente houver na respectiva deliberação dois empates, ou seja, o presidente seria o voto de minerva nas deliberações do referido Conselho apenas se nas duas votações anteriores o empate persistir.

O PLC afirmar que as regras propostas são democráticas, pois amplia a participação popular no Conselho de Saúde e, conseqüentemente, no seu Conselho Pleno.

É preciso informar que a determinação para a criação do Conselho Estadual de Saúde partiu da Lei Federal nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que “Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências”.

Na seqüência, ocorreu a criação do Conselho Estadual de Saúde através da Lei Complementar Estadual nº 22, de 09 de novembro de 1992, que “Institui o Código Estadual de Saúde, dispõe a organização, a regulamentação, a fiscalização e o controle das ações e dos serviços de saúde no Estado, caracteriza o Sistema Único de Saúde nos níveis estadual e municipal e dá outras providências”, sendo que o seu artigo 16 dispõe:

“Art. 16 O Conselho Estadual de Saúde, em caráter permanente, deliberativo, normativo, recursal e diligencial, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégia e no controle da execução da política de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído.”

O Conselho Estadual é, portanto, um órgão colegiado, servindo como uma das instâncias da Gestão do Sistema Único de Saúde, devendo, porém, observar o que dispõe a citada Lei Federal nº 8.142/1990, a qual dispõe em seu artigo 1º, § 5º, o seguinte:



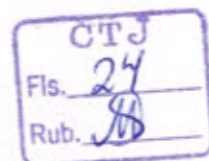
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



“§ 5º As Conferências de Saúde e os Conselhos de Saúde terão sua organização e normas de funcionamento definidas em regimento próprio, aprovadas pelo respectivo conselho.”

A citada Lei Federal é regulamentada por Decreto.

O Decreto Federal nº 99.438, de 07 de agosto de 1990, que “Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde, e dá outras providências”, estabelecia o seguinte:

“Art. 2º O CNS, presidido pelo Ministro de Estado da Saúde, tem a seguinte composição:”

A base desse dispositivo foi mantida pelo Decreto Federal nº 571, de 22 de junho de 1992, bem como pelo Decreto Federal nº 1.353, de 29 de dezembro de 1994, e pelo Decreto Federal nº 1.448, de 06 de abril de 1995.

Ocorre que a regra de que o CNS seria presidido pelo Ministro de Estado da Saúde foi revogada pelo Decreto Federal nº 5.839, de 11 de julho de 2006, que passou a dispor o seguinte:

“Art. 6º O Presidente do CNS será eleito, entre os conselheiros titulares, em escrutínio secreto, na reunião em que tomarem posse os novos membros, votantes somente os membros titulares.”

Percebe-se que, desde 2006, a presidência do Conselho Nacional de Saúde deixou de ser ocupada com exclusividade pelo Ministro mencionado.

Não obstante isto, é possível perceber que a regra que alterou a constituição da presidência do Conselho Nacional de Saúde partiu de uma liberalidade do senhor Presidente da República, ou seja, partiu de um ato de vontade a autoridade máxima do Executivo Federal.

Essa postura do Executivo Federal, porém, não foi repetida em nível Estadual.

É importante ressaltar que o Decreto Federal nº 5.839/2006 não é norma de repetição obrigatória a ser observada pelos demais entes federados, sendo inaplicável o Princípio Constitucional da Simetria, pois aqui não se está a debater soberania, mas, sim, autonomia do Estado de Mato Grosso, o qual tem o poder de auto-organização. É o que dispõe o artigo 25, *caput* e seu § 1º, da Carta Magna:

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.”

Desse modo, muito embora na esfera federal o Conselho Nacional de Saúde possa ser presidido por qualquer dos seus integrantes graças à força de um simples Decreto da Presidência da



República, o Estado de Mato Grosso preferiu seguir as regras antes existentes, que é a de definir como presidente nato do Conselho Estadual de Saúde o próprio Secretário de Estado de Saúde.

Lembrando, inclusive, que tal definição em Mato Grosso não nasceu de um ato unilateral da Governadoria do Estado, mas, sim, de uma lei e lei complementar, aprovada por maioria absoluta do Parlamento Estadual, na forma do artigo 69 da Carta Magna.

Não fosse isso suficiente, qualquer alteração na composição da cúpula do mencionado Conselho Estadual de Saúde deveria partir do Governador do Estado, visto que aquele é órgão da Administração Pública direta estadual, tal qual é o Conselho Nacional de Saúde, fato reconhecido na página do Ministério de Estado de Saúde:

“O Conselho Nacional de Saúde (CNS) é uma instância colegiada, deliberativa e permanente do Sistema Único de Saúde (SUS), integrante da estrutura organizacional do Ministério da Saúde. Criado em 1937, sua missão é fiscalizar, acompanhar e monitorar as políticas públicas de saúde nas suas mais diferentes áreas, levando as demandas da população ao poder público, por isso é chamado de controle social na saúde. As atribuições atuais do CNS estão regulamentadas pela Lei nº 8.142/1990.” – grifamos.

Se é órgão da estrutura do Ministério da Saúde, a Presidência da República pode revogar o seu Decreto Federal como pode mantê-lo também, caso verifique que o funcionamento do Conselho Nacional de Saúde sob a presidência de pessoa que compõe a comunidade venha a sofrer algum prejuízo administrativo que atinja o Sistema Único de Saúde em sua administração nacional.

A Presidência da República, ao editar o Decreto Federal nº 5.839/2006, definiu então que a presidência pode ser exercida por qualquer dos membros do Conselho Nacional de Saúde, mas esta definição foi feita de forma unilateral – pois sem a participação do Parlamento – enquanto no Estado de Mato Grosso a definição de quem deve ser presidente do Conselho Estadual de Saúde foi realizada da forma mais democrática possível, onde os Poderes Executivo e Legislativo participaram, Poderes estes eleitos pela vontade popular, sendo os verdadeiros representantes do povo.

A forma adotada pela Presidência da República não parece ser a mais democrática, pois há a participação de apenas 01 (um) Poder; já a adotada pela legislação estadual conta com a atuação direta de 02 (dois) dos Poderes do Estado: o Executivo e o Legislativo.

Em outras palavras, o Conselho Estadual de Saúde é um órgão estadual vinculado ao Poder Executivo, porém, por força da iniciativa legislativa do próprio Poder Executivo, este preferiu compartilhar com o Legislativo a forma de organização e composição dos órgãos mencionados no Código Estadual de Saúde, garantindo o respeito à ordem democrática.

A participação da comunidade continua democrática no Conselho Estadual, mas se o Legislativo pretender rever a situação de ingresso na cúpula daquele órgão do Executivo, deve



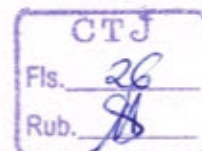
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



aguardar projeto de lei complementar de iniciativa da Governadoria do Estado, conforme dispõe o artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", da Constituição Estadual.

É bom frisar que a LCE 22/1992 (Código Estadual de Saúde) já foi alterada por outras Leis Complementares de iniciativa deste Parlamento (são as LCE nº 87/2001, nº 102/2002, nº 283/2007 e nº 448/2011), porém um erro não justifica outro, razão pela qual só se deve admitir projeto de lei complementar que trate do tema em questão quando vier da Governadoria do Estado, até porque o Supremo Tribunal Federal tem o entendimento de que a sanção a proposição de iniciativa constitucional não sana o vício da inconstitucionalidade:

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MINEIRA N. 13.054/1998. EMENDA PARLAMENTAR. INOVAÇÃO DO PROJETO DE LEI PARA TRATAR DE MATÉRIA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DE QUADRO DE ASSISTENTE JURÍDICO DE ESTABELECIMENTO PENITENCIÁRIO E SUA INSERÇÃO NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE SECRETARIA DE ESTADO. EQUIPARAÇÃO SALARIAL COM DEFENSOR PÚBLICO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. OFENSA AOS ARTS. 2º, 5º, 37, INC. I, II, X E XIII, 41, 61, § 1º, INC. II, ALÍNEAS A E C, E 63, INC. I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. 1. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre as matérias previstas no art. 61, § 1º, inc. II, alíneas a e c, da Constituição da República, sendo vedado o aumento das despesas previstas mediante emendas parlamentares (art. 63, inc. I, da Constituição da República). 2. A atribuição da remuneração do cargo de defensor público aos ocupantes das funções de assistente jurídico de estabelecimento penitenciário é inconstitucional, por resultar em aumento de despesa, sem a prévia dotação orçamentária, e por não prescindir da elaboração de lei específica. 3. A sanção do Governador do Estado à proposição legislativa não afasta o vício de inconstitucionalidade formal. 4. A investidura permanente na função pública de assistente penitenciário, por parte de servidores que já exercem cargos ou funções no Poder Executivo mineiro, afronta os arts. 5º, caput, e 37, inc. I e II, da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente." (ADI 2113, Relatora Ministra CARMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 04/03/2009, Diário da Justiça eletrônico nº 157, divulgado em 20-08-2009 e publicado em 21-08-2009, Ementário volume 2370-01, página 130).

Apenas para constar, o Código Estadual de Saúde nada mais fez que observar o mandamento contido na Carta Magna:

"Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado" – grifamos.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Traz-se à baila em complemento, a lição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, onde demonstra que os serviços de saúde, por mais que tenha a participação popular, deve ficar sob a gestão do Poder Público competente; vejamos:

“As ações e serviços de saúde de relevância pública, por isso ficam inteiramente sujeitos à regulamentação, fiscalização e controle do Poder Público, nos termos da lei, a que cabe executá-los diretamente ou por terceiros, pessoas físicas ou jurídicas de direito privado. Se a Constituição atribui ao Poder Público o controle das ações e serviços de saúde, significa que sobre tais ações e serviços tem ele integral poder de dominação, que é o sentido do termo controle, mormente quando aparece ao lado da palavra fiscalização.

O sistema único de saúde, integrado de uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços de saúde, constitui o meio pelo qual o Poder Público cumpre seu dever na relação jurídica de saúde que tem no polo ativo qualquer pessoa e a comunidade, já que o direito à promoção e à proteção da saúde é também um direito coletivo” (Curso de Direito Constitucional Positivo. 38ª ed., Malheiros: 2015, p. 846).

Por todas essas razões, o Projeto de Lei Complementar não merece prosperar, pois invade a esfera de iniciativa legislativa da Governadoria do Estado.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 30/2019, de autoria do Deputado Lúdio Cabral.

Sala das Comissões, em 24 de 08 de 2019.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei Complementar nº 30/2019 – Parecer nº 665/2019
Reunião da Comissão em 24 / 08 / 2019
Presidente: Deputado Sebastião Rezende - Presidente em exercício.
Relator: Deputado Sr. Eugênio

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 30/2019, de autoria do Deputado Lúdio Cabral.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	- contrário o relator
	- contrário o relator.
	- contrário o relator