



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 510/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 205/2023 “Dispõe sobre a organização dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Sistema Único de Saúde no Estado de Mato Grosso.”.

Autor: Deputado Lúdio Cabral

Relator (a): Deputado (a) Elizau Nascimento

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl. 02), sendo cumprida a 1ª pauta do dia 17/05/2023 ao dia 08/03/2023 (fl. 04/verso).

A proposição em referência “Dispõe sobre a organização dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Sistema Único de Saúde do Estado de Mato Grosso.”.

O Autor em justificativa informa:

A aprovação do presente projeto de lei, nos termos ora proposto, servirá de importante estímulo à participação social no acompanhamento, controle e democratização das políticas de saúde desenvolvidas no âmbito do SUS.

Os Conselhos Gestores das Unidades de Saúde atuarão como suporte do Conselho Estadual de Saúde nas localidades e como apoio da Gestão Estadual para atuar de forma participativa com os representantes dos usuários do SUS, Trabalhadores da Saúde, gestores municipais e estaduais das respectivas regiões de saúde, compartilhando as decisões, as dificuldades e os colocados e gestão pública.

Na década de 70, num momento de luta contra ditadura, surge o movimento da Reforma Sanitária que defende um conjunto de ideias relacionadas às mudanças e transformações necessárias na área da saúde. Essas mudanças não abarcavam apenas o sistema, mas todo o setor saúde, em busca de melhoria das condições de vida da população. Este processo teve como marco institucional a 8ª Conferência Nacional de Saúde, realizada em 1986. Entre os políticos que dedicaram a esta luta está o sanitarista Sergio Arouca.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



As propostas da Reforma Sanitária resultaram, finalmente, na universalidade do direito à saúde, oficializado com a Constituição Federal de 1988 e a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesta época surgiram também vários movimentos sociais nas periferias, reivindicando acesso aos serviços de saúde inicia-se a formação de grupos, principalmente de mulheres para discutirem os problemas da comunidade, base do primeiro “Conselho de Comunidade”.

Em todo o Brasil, vários municípios e alguns estados brasileiros regularam a instituição de conselhos gestores de unidades de saúde. As experiências registradas tem demonstrado que os conselhos gestor de unidades de saúde tem contribuído para aprimorar a gestão do SUS, melhorando o acesso a informação e o aumento da capacidade de controle das pessoas sobre a saúde individual e coletiva.

O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011 que regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, organiza o Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde em regiões, dispõe sobre articulação interfederativa para assegurar o atendimento a saúde descentralizado e regionalizado, assegurando a participação da sociedade no controle e efetivo das ações de saúde.

A partir deste decreto a Região de Saúde é oficialmente reconhecida como “espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de Municípios limítrofes, delimitando a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde”.

Essa nova concepção de organização regionalizada dos serviços e ações de saúde, traz a necessidade de organização dos espaços de governança nas respectivas regiões de saúde pública, hoje exercidas através das Comissões Intergestoras Regionais de Saúde – CIR, mas coloca o desafio para a gestão estadual e gestão municipais em trazer a participação dos usuários e trabalhadores do SUS.

As unidades regionais de saúde sob gestão estadual necessitam dispor desses espaços d governança exercido de forma participativa envolvendo os diversos atores das políticas de saúde pública: gestores estaduais, municipais, usuários e trabalhadores do SUS, atuando como braços do Conselho Estadual de Saúde e como apoio de Gestão Estadual nas Regiões de saúde, compartilhando os desafios e dificuldades e a tomada de decisão com apoio de coletividade.” (...)

Cumprida a primeira pauta, a proposição foi encaminhada para a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social em 16/03/2023 (fl. 06/verso). A Comissão opinou por sua aprovação (fls. 07-14), tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 17/05/2023 (fl. 14/verso).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Na sequência a proposição cumpriu a 2ª pauta da data de 17/05/2023 a 31/05/2023, sendo que na data de 01/06/2023 os autos foram encaminhados a esta Comissão, tendo a esta aportado na mesma data, tudo conforme à fl. 14/verso.

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas e/ou substitutivos, estando, portanto, o projeto de lei em questão, apto para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

É o relatório.

II – Análise

II. I. – Da (s) Preliminar (es);

Não há preliminares a serem analisadas, sejam elas na modalidade de substitutivos, emendas ou apensos.

II.II - Atribuições da CCJR

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso, e artigo 369, inciso I, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental em todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

Assim sendo, no âmbito desta CCJR o exame da proposição buscará verificar, inicialmente, se a matéria legislativa proposta se encontra dentre aquelas autorizadas pela Constituição Federal aos Estados-Membros, a fim de se evitar a incidência de vício de inconstitucionalidade formal orgânica, que ocorre quando lei estadual disciplina matéria de competência da União ou dos Municípios.

Num segundo momento, analisar-se-á a constitucionalidade formal da proposição em face das disposições estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, de modo a se preservar a proposição de eventual vício formal subjetivo, caracterizado pela inobservância das



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



regras de iniciativa reservada, ou vício formal objetivo, que se consubstancia nas demais fases do processo legislativo.

Ademais, esta Comissão apreciará a constitucionalidade material da propositura, mediante a averiguação da compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e os princípios e regras estabelecidas pela ordem jurídica constitucional.

Derradeiramente, realizar-se-á a análise da juridicidade, legalidade e respeito - da proposta - ao regimento interno desta Casa, de forma que a proposição esteja alinhada com o ordenamento jurídico, as decisões dos Tribunais Superiores e as demais formalidades do Regimento Interno da ALMT.

Assim consta da proposta, em seu corpo: (...)

Art. 1º Ficam instituídos Conselhos Gestores de Unidades de Saúde, com caráter permanente e deliberativo, nas unidades do Sistema único de Saúde que prestam assistência sob gestão, gerencia ou responsabilidade da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso.

Parágrafo único. A atuação dos Conselhos Gestores de Saúde abrangerá também as unidades de saúde que estão sob gestão ou gerencia dos Consórcios de Saúde Pública dos quais recebam subsídio, subvenção ou custeio de qualquer recurso da Secretaria de Estado de Saúde;

Art. 2º Os Conselhos Gestores de Unidade de Saúde, de que trata esta lei, são destinados aos planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução das políticas e das ações de saúde, em sua área de abrangência no território do Estado.

§ 1º A indicação de representação dos membros dos Conselhos Gestores dar-se-á com plena autonomia e ampla divulgação no conjunto de cada um dos segmentos.

§ 2º O mandato dos integrantes dos Conselhos Gestores será de 2 (dois) anos, sendo permitida uma única recondução.

§ 3º As funções dos membros dos Conselhos não serão remuneração, sendo suas atividades consideradas de relevante interesse público.

§ 4º Os gastos dos membros dos Conselhos Gestores do segmento que representa a gestão estadual de saúde, com deslocamento e de outras naturezas poderão ser ressarcidos, desde que atendam ao disposto em decreto regulamentador e se devidamente comprovados.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



§ 5º Os Conselhos Gestores reunir-se-ão, ordinariamente, uma vez a cada mês, podendo ser convocadas extraordinariamente por solicitação de, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de seus membros ou da direção da unidade de saúde.

§ 6º As reuniões dos Conselhos Gestores serão ampla e previamente divulgadas, com participação livre a todos os interessados, que serão direito a voz.

§ 7º Apenas os membros eleitos terão direito a voto nas reuniões dos conselhos gestores, sendo que os suplentes exercerão esse direito quando em regular substituição aos respectivos titulares.

§ 8º As deliberações e os comunicados de interesse dos Conselhos Gestores deverão ser afixados nas unidades em locais de fácil acesso e visualização a todos os usuários.

§ 9º As deliberações que exigirem decisões macro e de políticas de saúde serão encaminhadas ao Conselho Estadual de Saúde de Mato Grosso.

Art. 3º Os Conselhos Gestores instituídos por esta lei, terão composição tripartite, com no mínimo 8 (oito) e no máximo 16 (dezesesseis) membros efetivos e o mesmo número de suplentes, sendo 25% (vinte e cinco por cento) de representantes de usuários, sendo 25% (vinte e cinco por cento) de representantes dos gestores municipais de saúde da região, 25% (vinte e cinco por cento) de representantes dos trabalhadores da saúde da unidade e 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da direção da unidade respectiva e do Escritório Regional de Saúde da Região.

Art. 4º Os Conselhos Gestores instituídos por esta lei, observadas a pactuação com os municípios na região e as diretrizes da Política Estadual de Saúde e do Sistema Único de Saúde, serão organizados e atuarão em consonância com o Conselho Estadual de Saúde.

Art. 5º Compete aos Conselhos Gestores observadas as diretrizes do Sistema Único de Saúde:

I – acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços e as ações de saúde prestados à população na sua região de abrangência;

II – propor e aprovar

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.III - Da (In) Constitucionalidade Formal;

Quanto à Repartição de competências na Constituição de 1988, o tema foi resolvido com apelo a uma repartição tanto horizontal como vertical de competência. Isso, tanto no que



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



concerne às competências legislativas (competências para legislar) quanto no que respeita às competências materiais (competências de ordem administrativa).

A Constituição Federal efetua a repartição de competências em seis planos: 1) competência geral da União; 2) competência de legislação privativa da União; 3) competência relativa aos poderes reservados dos estados; 4) competência comum material da União, estados-membros, do distrito federal e dos municípios (competências concorrentes administrativas); 5) competência legislativa concorrente; 6) competências dos municípios; (...)

A competência **privativa** da União para legislar está listada no art. 22 da CF. Esse rol, entretanto, não deve ser tido como exaustivo, havendo outras tantas competências referidas no art. 48 da CF. Assim, por exemplo, as leis para o desenvolvimento de direitos fundamentais - como a que prevê a possibilidade de quebra de sigilo das comunicações telefônicas (art. 5º, XII) (...) ¹

O parágrafo único do Artigo 22 prevê a possibilidade de lei complementar federal vir a autorizar que os Estados-membros legislem sobre questões específicas de matérias relacionadas no artigo. (...)

É formalmente inconstitucional a lei estadual que dispõe sobre as matérias enumeradas no art. 22, se não houver autorização adequada a tanto. ²

Em relação à terminologia, quando se diz Competência **privativa** difere-se - às vezes - do significado de competência **exclusiva** - parte da doutrina entende haver uma divisão, onde as competências exclusivas são aquelas não delegáveis, enquanto as privativas poderiam - sê-la (Artigo 21 da C.F. exclusiva da União; e Artigo 22 privativa). Parte da doutrina, porém, entende que os termos podem ser usados com o mesmo sentido.

Quanto à **competência** legislativa **concorrente** pode-se dizer, de acordo com a doutrina especializada, que é um condomínio legislativo, de que resultarão normas gerais a serem editadas pela União e normas específicas, a serem editadas pelos Estado-membros. O Art. 24 da Lei Maior enumera as matérias submetidas a essa competência concorrente (...)

Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24§ 2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente. (...)

Quando da falta completa da lei com normas gerais, o Estado-membro pode legislar amplamente, para suprir, assim, a inexistência do diploma federal. (...)

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933) Destacamos.

² *Idem*, p. 934.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Pode-se dizer que o propósito de se entregar à União a responsabilidade por editar normas gerais se liga à necessidade de nacionalizar o essencial, de tratar uniformemente o que extravasa o interesse local.³

Quando da análise da Constitucionalidade da Proposta Legislativa, deve-se verificar sua submissão tanto sob o quesito formal quanto o material.

Sobre vícios quanto à Constitucionalidade Formal, diz a doutrina:

A inconstitucionalidade formal tanto pode ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados. (...)

em linhas gerais, a inconstitucionalidade formal tanto poder ser fruto de um processo legislativo ilegítimo (seja por vício de iniciativa, seja por quaisquer outros, vícios do seu processo de formação), quanto pelas, ex. usurpação ou falta de competência do poder dos entes federados (...).

De tudo se vê, por conseguinte, que inconstitucionalidade formal tem duas dimensões: uma atrelada às diferentes fases do processo legislativo de formação das espécies normativas (fase de iniciativa, fase de deliberação parlamentar, fase de deliberação executiva, fase de promulgação e fase de publicação) e a outra vinculada ao pacto federativo e suas regras de competência, edificadas sob a égide do princípio da predominância do interesse, sem nenhum tipo de hierarquização entre os entes federados. (...)

Assim, quando se trata de inconstitucionalidade formal propriamente dita (refere-se aos vícios do processo legislativo) e quando se trata de inconstitucionalidade formal orgânica (está a se falar dos vícios da repartição de competências dos entes federativos. (...)

Em essência, o vício formal decorre das circunstâncias que desrespeitam as normas referentes à elaboração das espécies normativas, bem como das normas que regulam a distribuição de competência no âmbito do federalismo pátrio.⁴

Inconstitucionalidade por ação, positiva ou por atuação	
Inconstitucionalidade Material	Inconstitucionalidade Formal

³ Idem, p. 936-937 (Destacamos).

⁴ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade - 2ª edição. Rio de Janeiro: Processo 2021, fls 96-97, Destacamos.



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Vício de matéria: Violação ao conteúdo do texto constitucional.	Vícios de forma: Iniciativa; Repartição de competência; Processo Legislativo
Vício insanável	Vício Sanável .

Assim, declara a Constituição Federal: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”, cuja redação está prevista no disposto do art. 196.

Acerca do presente projeto de lei tem como tema a organização dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Sistema Único de Saúde no Estado de Mato Grosso, em análise dos dispositivos, é de concluir que a matéria posta é de competência legislativa privativa do Poder Executivo, uma vez que trata da organização e do funcionamento da administração pública estadual.

No âmbito federal foi editada a Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1.990, que deu origem ao Sistema Único de Saúde – SUS, dispõe sobre as condições para promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e funcionamento dos serviços correspondente, dispõe nos arts. 2º, § 1º, § 2º e art. 4º e incisos, assim preleciona:

Art. 2º - A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de política econômica e sociais que visem `redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

§ 2º O dever do Estado não exclui o das pessoas, da família, das empresas e sociedade.

Art. 4º O conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.

Como acima demonstrado a Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990, criou o SUS que é um dos maiores e mais complexos sistemas de saúde pública do mundo, abrangendo desde o simples atendimento para avaliação da pressão arterial, por meio da Atenção Primária, até o transplante de órgãos, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país.

Com a sua criação, o SUS proporcionou o acesso universal ao sistema público de saúde, sem discriminação. A atenção integral à saúde, e não somente aos cuidados assistenciais, passou a ser um direito de todos os brasileiros, desde a gestação e por toda a vida, com foco na saúde com qualidade de vida, visando a prevenção e a promoção da saúde.

Essa lei foi regulamentada através do Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, e ainda, dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa e das outras providenciais, estão previstas nos artigos 30 a 32, que aqui reproduzimos.

Art. 30. As Comissões Intergestores pactuarão a organização e o funcionamento das ações e serviços de saúde integrados em redes de atenção à saúde, sendo:

I - a CIT, no âmbito da União, vinculada ao Ministério da Saúde para efeitos administrativos e operacionais;

II - a CIB, no âmbito do Estado, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde para efeitos administrativos e operacionais; e

III - a Comissão Intergestores Regional - CIR, no âmbito regional, vinculada à Secretaria Estadual de Saúde para efeitos administrativos e operacionais, devendo observar as diretrizes da CIB.

Art. 31. Nas Comissões Intergestores, os gestores públicos de saúde poderão ser representados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS, pelo Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - CONASEMS e pelo Conselho Estadual de Secretarias Municipais de Saúde - COSEMS.

Art. 32. As Comissões Intergestores pactuarão:



ESTADO DE MATO GROSSO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora
Núcleo CCJR
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



I - aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS, de acordo com a definição da política de saúde dos entes federativos, consubstanciada nos seus planos de saúde, aprovados pelos respectivos conselhos de saúde;

II - diretrizes gerais sobre Regiões de Saúde, integração de limites geográficos, referência e contrarreferência e demais aspectos vinculados à integração das ações e serviços de saúde entre os entes federativos;

III - diretrizes de âmbito nacional, estadual, regional e interestadual, a respeito da organização das redes de atenção à saúde, principalmente no tocante à gestão institucional e à integração das ações e serviços dos entes federativos;

IV - responsabilidades dos entes federativos na Rede de Atenção à Saúde, de acordo com o seu porte demográfico e seu desenvolvimento econômico-financeiro, estabelecendo as responsabilidades individuais e as solidárias; e

V - referências das regiões intraestaduais e interestaduais de atenção à saúde para o atendimento da integralidade da assistência.

Parágrafo único. Serão de competência exclusiva da CIT a pactuação:

I - das diretrizes gerais para a composição da RENASES;

II - dos critérios para o planejamento integrado das ações e serviços de saúde da Região de Saúde, em razão do compartilhamento da gestão; e

III - das diretrizes nacionais, do financiamento e das questões operacionais das Regiões de Saúde situadas em fronteiras com outros países, respeitadas, em todos os casos, as normas que regem as relações internacionais.

No entanto, é através da Lei Federal nº 8.142/90 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do mesmo e sobre os principais aspectos relacionados aos recursos financeiros e esta previsto no art. 1º, inciso I, II, § 1ª, 2º, 3º, 4º e 5º.

Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

I - a Conferência de Saúde; e

II - o Conselho de Saúde.

§ 1º A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.

§ 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

§ 3º O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e o Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems) terão representação no Conselho Nacional de Saúde.

§ 4º A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

§ 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.

Ademias, a propositura afronta o art. 39, parágrafo único, inciso II, alínea “d” da Constituição do Estado de Mato Grosso. Vejamos:

Art. 39 A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, à Procuradoria Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.14

Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública

Com vistas a competência para legislar sobre a organização dos Conselhos Gestores nas unidades de saúde do Sistema Único de Saúde no Estado, o Supremo Tribunal Federal manifestou na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 4.000 do Estado de São Paulo pela inconstitucionalidade de norma de teor semelhante acerca da Lei nº nº 12.516, de 12 de janeiro de 2.007 de autoria parlamentar, assim ementado “Dispõe sobre a organização dos Conselhos Gestores



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



nas unidades de saúde do Sistema único de Saúde no Estado e dá outras providenciais”, que abaixo reproduzo :

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO Nº 12.516/2007. INSTITUIÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES NAS UNIDADES DE SAÚDE DO ESTADO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reconhecido que o disposto no art. 61, § 1º, II, “a”, da Constituição Federal estabelece regra de iniciativa privativa do chefe do poder executivo para criação e extinção de órgão da administração pública. Precedente. 2. Ofende o princípio da separação dos poderes lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre órgão da administração pública. Precedentes. 3. Ação direta julgada precedente.

Em vários outros julgados o STF já tinha se manifestado nesse sentido, não restando dúvida de que a matéria é de competência legislativa privativa do Poder Executivo., vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI DO ESTADO DE SÃO PAULO. CRIAÇÃO DE CONSELHO ESTADUAL DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DO SANGUE – COFISAN. ÓRGÃO AUXILIAR DA SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VICIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I – Projeto de lei que visa a criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e CR/88). Princípio da simetria. II – Precedentes do STF. III – Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual Paulista 9.080/95. (ADI 1275. Relator (a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Tribunal Pleno, julgado em 16/05/2007, DJe 032. DIVULG 06.06.2007. PUBLIC 08.06.2007 DJ 08.06.2007, PP-00028 EMENT VOL02279-01 PP-00044 RT v. 96. N. 864,2007, p. 158-163).

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 3. Lei Estadual n. 9.726/1992. 4. Criação do Conselho de Comunicação Social. 5. O art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a” da Constituição Federal, revê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública. 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a participação chefe



do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. “ (ADI 821, Relator (a) Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 02/09/2015. ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe 239. DIVULG 25.11.2013 26.11.2015).

Cabe ressaltar aqui em uma comparação da organização proposta dos Conselhos Gestores nas Unidades de Saúde do Sistema Único de Saúde com a instituída pelo Conselho Estadual de saúde, conforme previsto na Lei Complementar nº 22 de 09 de novembro de 1992, podemos constatar que os dois Conselhos possuem Poder de Deliberação, de fiscalização, a diferença principal reside no fato de que o Conselho instituído pela Lei Complementar 22/1992, é um Conselho de âmbito estadual, enquanto o projeto de lei cria Conselho Gestores nas unidades de Saúde, padecendo do vício de inconstitucionalidade apontado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.000/SP, julgada no ano de 2017.

Portanto, em que pese à relevância da matéria, a proposta fere normas constitucionais, por vício de iniciativa legislativa

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a doutrina especializada faz as seguintes – e relevantes – considerações:

O controle material de constitucionalidade é delicadíssimo em razão do elevado teor de politicidade de que se reveste, pois incide sobre o conteúdo da norma. Desce ao fundo da lei, outorga a quem o exerce competência com que decidir sobre o teor e a matéria da regra jurídica, busca acomodá-la aos cânones da Constituição, ao seu espírito, à sua filosofia, aos seus princípios políticos fundamentais. É controle criativo, substancialmente político. (...)

Sem esse reconhecimento, jamais será possível proclamar a natureza jurídica da constituição, ocorrendo em consequência a quebra de sua unidade normativa, não há uma constituição, como disse o nosso Rui Barbosa, proposições ociosas, sem força cogente.⁵

⁵ Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed. , atual - São Paulo : Malheiros, 2016, p. 306



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Guilherme Sandoval Góes, em sua obra Controle de Constitucionalidade, Citando A Obra de Gilmar Mendes e outro, traz a seguinte definição da doutrina quanto à (in) constitucionalidade material:

(...)inconstitucionalidade material, também denominada de inconstitucionalidade de conteúdo ou substancial, está relacionada à “matéria” do texto constitucional, ao seu conteúdo jurídico-axiológico. (...)

A **inconstitucionalidade material** envolve, porém, não só o contraste direto do ato legislativo com o parâmetro constitucional, mas também a aferição do **desvio de poder** ou do **excesso de poder legislativo**. Assim sendo, destaca o eminente jurista que a doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso, que se revela mediante contrariedade, incongruência, e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins. No direito constitucional alemão, outorga-se ao **princípio da proporcionalidade** ou ao **princípio da proibição de excesso**, qualidade de norma constitucional não escrita, derivada do Estado de Direito. Dessa forma, para além da costumeira compreensão do princípio da proporcionalidade como proibição de excesso, há uma outra faceta desse princípio, a qual abrange (...) a proibição de proteção insuficiente de determinada garantia constitucional) MENDES, 2012, p. 1013-5) (grifos nossos).⁶

Nesse sentido, assim define o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

(...) E mais: com a devida atenção observe que a inconstitucionalidade material (ofensa ao conteúdo da constituição) representa um vício insanável, vale dizer, essa norma sempre será considerada inconstitucional, mesmo que tenha cumprido rigorosamente todas as etapas formais do processo legislativo. Ou seja, a inconstitucionalidade material, diferentemente da formal, diz respeito ao mérito contedutístico da Carta Ápice, não podendo, por via de consequência, ser sanada. (...)

Outro aspecto central da inconstitucionalidade material envolve a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo a partir da aplicação do princípio da proporcionalidade e seus subprincípios da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.⁷

⁶ MELLO, Cleyson de Moraes, Guilherme Sandoval Góes. Controle de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Processo, 2021.Fls. 90/92). Grifos nossos.

⁷ Idem, p. 91-92



Por essas razões, e considerando o princípio da separação de poderes, que são defendidos por alguns doutrinadores como princípios da separação de funções que prevê que a interferência do Poder Legislativo na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo resulta em transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, imperioso se faz reconhecer a proposição como **materialmente inconstitucional**.

II.V - Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Regimentalidade (e também juridicidade), deve constar registrado que, em atenção à determinação dos artigos 39 a 45 da C. E., não está, a proposição legislativa, em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno e Constituição Estadual.

Acerca da Iniciativa dos Projetos, verifica-se que também não estão devidamente observados os artigos 172 a 175 do Regimento Interno da Casa de Leis.

Em face de todo o exposto, vislumbramos questões constitucionais que caracterizem impedimento à tramitação e aprovação do presente projeto.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei N.º 205/2023, de autoria do Deputado Lúdio Cabral.

Sala das Comissões, em 19 de 09 de 2023.



IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 205/2023 – Parecer N.º 510/2023/CCJR
Reunião da Comissão em 19 / 09 / 2023
Presidente: Deputado (a) Julio Campos
Relator (a): Deputado (a) Elizete Nascimento

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovação do Projeto de Lei N.º 205/2023, de autoria do Deputado Lúdio Cabral.

Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Relator (a)	
Membros (a)	