



Parecer n.º 208/2019/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 67/2018 que “AUTORIZA A CRIAÇÃO DO PROGRAMA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA DOMICILIAR INTERDISCIPLINAR PARA IDOSOS, NO ÂMBITO DO ESTADO DO MATO GROSSO.”

Autor: Deputado Valdir Barranco

Relator: Deputado Silvino Fevoro

I – Relatório

A presente propositura foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 06/03/2018, sendo colocada em segunda pauta no dia 20/12/2018, tendo seu devido cumprimento no dia 16/01/2019, após foi encaminhada para esta Comissão, tendo nela aportado no dia 20/02/2019, tudo conforme as fls. 02/07v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 67/2018, de autoria do Deputado Valdir Barranco, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, foram apresentadas as emendas n.ºs 01 e 02.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa dispor sobre a instituição do “Programa Estadual de Assistência Domiciliar Interdisciplinar para Idosos”, no âmbito do Estado de Mato Grosso.

O Autor da proposição assim expõe em sua justificativa:

“O presente projeto de lei tem como objetivo autorizar a criação do Programa Estadual de Assistência Domiciliar Interdisciplinar para Idosos. O referido programa tem a finalidade precípua de aumentar a desospitalização com segurança e qualidade de vida para aqueles beneficiados direta ou indiretamente. Sendo assim, o programa incentivará a reinserção social dos idosos e da própria família. Além da reinserção social o referido projeto de lei propiciará a liberação de leitos para usuários que necessitam da assistência no ambiente hospitalar. O convívio do idoso portador de doenças crônicas ou incapacitantes na sua casa com seus familiares traz inúmeros benefícios para os mesmos, um deles é de estar em um ambiente favorável e com as pessoas da família. Além destes benefícios o tratamento domiciliar diminui os riscos de infecção hospitalar para o paciente

1
J
7



domiciliar. O custo com o tratamento do paciente domiciliar é reduzido, uma vez, que o mesmo é tratado na própria residência.

O referido programa rompe com o paradigma hospitalocêntrico tradicional e abre caminho para a construção de estratégias inovadoras em saúde, inclusive a que prioriza a humanização e a integralidade do atendimento aos pacientes com doenças crônicas de alta e média complexidades.

Pelos motivos acima, apresento esta proposição e conto com os membros desta egrégia casa para que aprovem este projeto."

Cumprida a pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Direitos Humanos, Cidadania e Amparo à Criança, ao Adolescente e ao Idoso, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação, tendo sido aprovado em 1.^a votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 19/12/2019.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer.

É o relatório.

II – Análise

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 e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação da Casa.

O presente projeto de lei objetiva instituir o "Programa Estadual de Assistência Domiciliar Interdisciplinar para Idosos", no âmbito do Estado de Mato Grosso, com a finalidade de ofertar tratamento clínico, por equipe multidisciplinar, a pacientes idosos estáveis no próprio domicílio.

Preliminarmente, analisando a propositura, observa-se que a mesma se insere na temática defesa da saúde, a qual é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XII da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

*...
XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*

Ainda, o artigo 6º dispõe que a saúde é um direito social:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à



maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)

Não obstante a propositura tenha o objetivo de instituir um programa (política pública de proteção à saúde), não remodela ou cria novas atribuições aos órgãos do Poder Executivo, razão pela qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Esse dispositivo é de reprodução compulsória pelos Estados-Membros da Federação, e, aqui no Estado de Mato Grosso, a Constituição o reproduziu em seu artigo 39:

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.

A Carta Estadual determina ainda que cabe à Assembleia Legislativa dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, conforme dispõe seu artigo 25:

Art. 25 Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador do Estado, não exigida esta para o especificado no art. 26, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente:

Os artigos 1º e 2º da proposição dispõem da seguinte forma:

Art. 1º - Fica criado, no âmbito do ESTADO DO MATO GROSSO, o Programa Estadual de Assistência Domiciliar Interdisciplinar para Idosos no âmbito do ESTADO DO MATO GROSSO.

§ 1º - O Programa citado no caput deste artigo oferecerá tratamento clínico a pacientes estáveis no próprio domicílio com base na atenção multidisciplinar.

§ 2º - Entende-se por idosos para fins desta lei pessoas de ambos os sexos com idade igual ou superior a 60 anos.

Art. 2º - O Programa será composto por uma equipe multiprofissional.

Parágrafo único - A equipe citada no caput deste artigo será composta por: gerontólogo, geriatria, enfermeiros e serviço social para os atendimentos matriciais e profissionais de psiquiatria, psicologia, nutrição, fonoaudiologia, oftalmologia e fisioterapeutas para consultorias pontuais, caso a caso.



Conforme salientado, a propositura tem como objetivo instituir um programa com a finalidade de ofertar tratamento clínico, por equipe multidisciplinar, a pacientes idosos estáveis no próprio domicílio.

Analisando as ações pertinentes aos objetivos constantes do artigo 1º, observa-se que as mesmas, de forma mais ampla e genérica, já integram as atribuições dos órgãos (Secretarias) do Poder Executivo, conforme se observa da Lei Complementar n.º 612/2019, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual, razão pela qual não remodela ou cria novas atribuições aos referidos órgãos:

Art. 25 À Secretaria de Estado de Saúde compete:

I - administrar a política estadual de saúde, compreendendo a implantação das seguintes diretrizes do Sistema Único de Saúde – SUS:

- a) a descentralização dos serviços e das ações de saúde para os Municípios;*
- b) a prestação do apoio técnico e financeiro aos Municípios e a execução, em caráter suplementar, das ações e serviços de saúde;*

*...
III - ofertar os produtos e serviços que não possam ser ofertados pelos Municípios por seu custo, especialização ou grau de complexidade.*

Cabe ressaltar que, ao instituir referido Programa, contemplando uma política pública de proteção da saúde, com ações (debates, palestras e eventos) voltadas para a conscientização e esclarecimento de alunos e educadores quanto à Síndrome de Irlen, é salutar observar os ensinamentos de João Trindade Cavalcante Filho, Consultor Legislativo do Senado Federal na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo, em seu artigo “*LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS – Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*”, assim ensina:

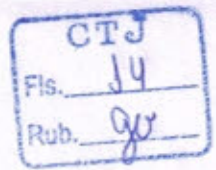
“Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão. Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (lato sensu) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Em sentido semelhante, Ronaldo Jorge Araújo Vieira Junior sustenta que a iniciativa privativa do Presidente da República diz respeito à elaboração de



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



normas que remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura da Administração Pública.

Igualmente, Amanda do Carmo Lopes Olivo Mendonça Monteiro defende que, nesses casos [de formulação de políticas públicas], pode o Poder Legislativo dar início ao processo legislativo. (...) a iniciativa parlamentar é perfeitamente válida e livre de vícios. Na verdade, assim como entendemos, a autora considera que:

o que não se admite é que, a pretexto de legislar sobre matéria a cuja iniciativa não foi reservada ao Executivo, a propositura de iniciativa parlamentar adentre nessas matérias, criando atribuições a órgãos do Executivo ou até mesmo dispondo sobre matérias de cunho eminentemente administrativo.

Um segundo argumento a favor da possibilidade de criação de política pública por iniciativa parlamentar pode ser extraído do § 1º do art. 5º da CF. Segundo esse dispositivo, as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais (entre as quais se incluem as que definem direitos sociais) têm aplicação imediata.

De acordo com a doutrina, uma das emanações normativas desse dispositivo relaciona-se à obrigatoriedade de que os poderes públicos – Legislativo inclusive – atuem de modo a realizar os direitos fundamentais da forma mais ampla possível. Essa vinculação do Legislador impõe que os direitos fundamentais sejam legislativamente desenvolvidos, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos, assim entendidas aquelas que, segundo José Carlos Vieira de Andrade, visam a criar condições favoráveis ao exercício dos direitos.

Ora, os direitos fundamentais vinculam o Legislativo, que tem a obrigação até mesmo de editar leis que os promovam. Quando aplicada essa afirmação genérica ao caso específico dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas governamentais que promovam tais direitos. Pode-se perfeitamente falar em um dever-poder de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais.”

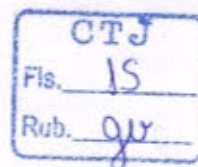
Nesse sentido, vale frisar recentes proposições de iniciativa parlamentar que instituem programas ou políticas públicas, as quais foram sancionadas pelo Governador do Estado, quais sejam: Lei n.º 10.430, de 15 de setembro de 2016, que institui o Programa de Cadastramento Visual Infantil “Olha bem, Mato Grosso”, de autoria do Deputado Mauro Savi; e mais recentemente a Lei n.º 10.787, de 28 de dezembro de 2018, que dispõe sobre o Programa de Conscientização e Orientação sobre a Síndrome de IRLLEN nas escolas públicas e privadas do Estado de Mato Grosso, de autoria do Deputado Saturnino Masson.

Por último, observa-se que a instituição do “Programa Estadual de Assistência Domiciliar Interdisciplinar para Idosos”, com a finalidade de ofertar tratamento clínico, por equipe multidisciplinar, a pacientes idosos estáveis no próprio domicílio, objetiva cumprir os direitos sociais assegurados no artigo 6º da Constituição Federal, conforme já mencionado.

Além disso, observa o disposto no § 1º do artigo 230 da Constituição Federal, que dispõe que “os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares”:



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



Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.
§ 1º Os programas de amparo aos idosos serão executados preferencialmente em seus lares.

Também segue as diretrizes do atendimento domiciliar da Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal n.º 8080/1990), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências:

Art. 19-I. São estabelecidos, no âmbito do Sistema Único de Saúde, o atendimento domiciliar e a internação domiciliar. (Incluído pela Lei n.º 10.424, de 2002)
§ 1º Na modalidade de assistência de atendimento e internação domiciliares incluem-se, principalmente, os procedimentos médicos, de enfermagem, fisioterapêuticos, psicológicos e de assistência social, entre outros necessários ao cuidado integral dos pacientes em seu domicílio. (Incluído pela Lei n.º 10.424, de 2002)
§ 2º O atendimento e a internação domiciliares serão realizados por equipes multidisciplinares que atuarão nos níveis da medicina preventiva, terapêutica e reabilitadora. (Incluído pela Lei n.º 10.424, de 2002)
§ 3º O atendimento e a internação domiciliares só poderão ser realizados por indicação médica, com expressa concordância do paciente e de sua família. (Incluído pela Lei n.º 10.424, de 2002)

Observa as disposições da Lei Federal n.º 8842/1994, que dispõe sobre a política nacional do idoso:

Art. 10. Na implementação da política nacional do idoso, são competências dos órgãos e entidades públicos:
I - na área de promoção e assistência social:
...
b) estimular a criação de incentivos e de alternativas de atendimento ao idoso, como centros de convivência, centros de cuidados diurnos, casas-lares, oficinas abrigadas de trabalho, atendimentos domiciliares e outros;

A Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa, aprovada pela Portaria n.º 2.528/2006, expedido pelo Ministério da Saúde, assim prevê nas diretrizes do Anexo Único:

3.4. Provimento de Recursos Capazes de Assegurar Qualidade da Atenção à Saúde da Pessoa Idosa
Deverão ser definidas e pactuadas com os estados, o Distrito Federal e os municípios as formas de financiamento que ainda não foram regulamentadas, para aprimoramento da qualidade técnica da atenção à saúde prestada à pessoa idosa. Os mecanismos e os fluxos de financiamento devem ter por base as programações ascendentes de estratégias que possibilitem a valorização do cuidado humanizado



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

CTJ
Fis. 16
Rub. 94

ao indivíduo idoso. Abaixo são apresentados os itens prioritários para a pactuação:

a) provimento de insumos, de suporte em todos os níveis de atenção, prioritariamente na atenção domiciliar inclusive medicamentos;

Por sua vez, os objetivos da propositura estão em consonância com o disposto no artigo 232 da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 232 O Estado criará e desenvolverá, na forma da lei, a Política de Assistência Integral ao Idoso, visando a assegurar e a implementar os direitos da pessoa idosa.

Além disso, segue os parâmetros da Lei Complementar Estadual n.º 131/2003, que institui o Estatuto da Pessoa Idosa no Estado de Mato Grosso:

Art. 12 São responsabilidades da área de saúde:

...

XI - criar serviços de atendimento domiciliar à pessoa idosa e outros serviços alternativos;

Portanto, a propositura observa o disposto na Constituição Federal e Constituição Estadual, bem como as legislações federal e estadual acerca do assunto.

Vale ressaltar ainda que a presente propositura, conforme já destacado, não confere novas atribuições, tampouco acarreta despesas extras e não previstas no orçamento do Poder Executivo, estando em consonância com os objetivos delineados em sua programação orçamentária, sendo, portanto perfeitamente possível a iniciativa parlamentar, conforme jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Com relação às emendas n.ºs 01 e 02, apresentadas por esta Comissão, as mesmas objetivam suprimir dispositivos de modo a eliminar inconstitucionalidade, razão pela qual podem ser **acatadas**.

Assim, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a aprovação do presente projeto de lei.

É o parecer.



III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei n.º 67/2018, de autoria do Deputado Valdir Barranco, **acatando** as emendas n.ºs 01 e 02.

Sala das Comissões, em 21 de 05 de 2019.

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei n.º 67/2018 – Parecer n.º 208/2019
Reunião da Comissão em 21 / 05 / 2019
Presidente: Deputado Valdir Barranco
Relator: Deputado Valdir Barranco

Voto Relator
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei n.º 67/2018, de autoria do Deputado Valdir Barranco, acatando as emendas n.ºs 01 e 02.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	
Membros	