



Parecer n.º 82/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 31/2020 que “Dispõe sobre a permanência de acompanhantes dos pacientes internados nas Unidades de Saúde do Estado de Mato Grosso”.

Autor: Deputado Sebastião Rezende.

Relator (a): Deputado (a)

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 04/02/2020, sendo colocada em segunda pauta no dia 23/02/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 17/03/2021, após foi encaminhada para esta Comissão, tendo a esta apontado no dia 18/03/2021, tudo conforme as fls. 02/09v/10v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 31/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, dentro do prazo regimental, não foram apresentadas emendas e substitutivos.

O Autor em justificativa fundamenta:

“O presente projeto de lei tem por objeto dispor sobre a permanência de acompanhantes dos pacientes internados no âmbito do Estado de Mato Grosso.

Quando se pensa em cuidados, principalmente de doentes hospitalizados, deve-se incluir a família como aliada nesse processo. Há fortes evidências de que a presença da família pode propiciar o bem estar de seus membros, bem como influenciar a evolução do processo saúde-doença. No tocante à saúde coletiva, tem-se investido muito no preparo do profissional de saúde para atuar nos cuidados à família. Na prática hospitalar, entretanto, isso ainda é imaturo, pois a atenção está direcionada quase que exclusivamente ao doente.

Estudos têm demonstrado que a participação da família no cuidado ao paciente hospitalizado pode trazer benefícios para ambos no que se refere aos diversos campos de atuação. Em algumas situações a família tem uma participação distante nos cuidados aos pacientes por diferentes fatos, que podem variar deste a dificuldades de acesso e permanência no hospital até a falta de orientação sobre o diagnóstico e as formas de como auxiliar no processo terapêutico.



A humanização na assistência à saúde valoriza a qualidade do cuidado sob o ponto de vista técnico, associado ao reconhecimento dos direitos do paciente, de sua subjetividade e referências culturais, a valorização do profissional e do diálogo intra e intergrupos.

A humanização, como política do governo nasceu vinculada à saúde da mulher sendo especificamente estabelecida nos programas de humanização do parto, em 2000, com a criação do PNHAH – Programa Nacional de Humanização da Assistência Hospitalar, deixando de ser restrita a programas específicos.

Estudos têm ressaltado a importância do acompanhante do paciente hospitalizado, não só quando crianças, adolescentes idosos e mulheres em trabalho de parto, mas também quando pacientes adulto entre 16 e 60 anos.

A hospitalização é considerada como acontecimento estressante e até agressivo, levando em conta as situações que, na maioria das vezes, são motivadas por doenças ou acidentes. Um fator de estresse, tanto para os pacientes como para familiares encontra-se relacionados aos problemas de comunicação e locomoção.

(...).”

Cumprida a primeira pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Saúde, Previdência, e Assistência Social, a qual exarou parecer de mérito favorável à aprovação do Projeto de Lei, sendo aprovada em primeira votação no dia 23/02/2021.

Após, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico.

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.

A presente proposição dispõe sobre a permanência de acompanhantes dos pacientes internados nas Unidades de Saúde do Estado de Mato Grosso.

A propósito, eis a redação contida no aludido Projeto de Lei, *in verbis*:



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

| |
|---------------|
| NCCJR |
| Fis <u>13</u> |
| Rub <u>mg</u> |

“Art. 1º Fica assegurado o direito à entrada e à permanência de um acompanhante junto a pessoa que se encontre internada em Unidades de Saúde no âmbito do Estado de Mato Grosso ou que dele receba recursos ou outras equivalentes.

Parágrafo único: Farão jus ao disposto no caput as crianças, as parturientes, as pessoas com deficiência, os idosos e os adultos entre 18 e 60 anos impossibilitados de comunicação e locomoção.

Art. 2º O familiar ou pessoa indicada pelo paciente para o acompanhamento do estado de saúde deste não poderá de qualquer forma ter ações que gerem problemas para o funcionamento da Unidade de Saúde.

Art. 3º O direito conferido na presente lei não desobriga o acompanhante de realizar todos os procedimentos necessários à permanência de pessoas em ambientes hospitalares.

Art. 4º Fica garantido o direito aos serviços de hotelaria e alimentação aos acompanhantes.

Art. 5º Fica revogada a Lei nº9.008, de 04 de novembro de 2008.

Art. 6º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei de acordo com o disposto no art. 38-A da Constituição Estadual.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. ”

Em que pese o espírito mais altruístico da norma proposta, verifica-se, data vênia, a inconstitucionalidade formal do presente Projeto de Lei, haja vista que a proposta dispõe acerca da estrutura e atribuições das Secretarias de Estado, *in casu*, da Secretaria de Estado de Saúde, além de criar, potencialmente, despesas sem prévia dotação orçamentária de maneira a revelar invasão à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, violando por consequência o disposto no parágrafo único, alínea “d”, artigo 39, 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.

*Parágrafo único São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:
(...)*

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

Tem-se, destarte, que a proposição está eivada de inconstitucionalidade formal, ante o vício de iniciativa, visto que invade competência privativa do Chefe do Poder Executivo para editar



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

| | |
|-------|----|
| NCCJR | |
| Fls | 14 |
| Rub | 29 |

normas sobre a organização e funcionamento da administração pública. Sobre o tema, segue ensinamento do constitucionalista **Pedro Lenza**¹, *in verbis*:

A inconstitucionalidade formal orgânica decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato.

Nesse sentido, para se ter um exemplo, o STF entende como inconstitucional lei municipal que discipline o uso de cinto de segurança, já que se trata de competência legislativa da União, nos termos do art. 22, XI, legislar sobre trânsito e transporte.

Nesse sentido, ao enfrentar situação análoga, colaciona-se o seguinte julgado do Egrégio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios-TJDFT, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI DISTRITAL Nº 5.883, DE 6 DE JUNHO DE 2017. MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE AO USO INDEVIDO DE DROGAS E AO TRÁFICO DE DROGAS ILÍCITAS NAS ESCOLAS INTEGRANTES DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DO DISTRITO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA A SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E OBRIGAÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS DISTRITAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. I - A Lei Distrital nº 5.883/2017, de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre atribuições de Secretaria de Estado do Distrito Federal, impor obrigações aos servidores públicos do referido ente Federativo e criar despesas, em tese, ofende a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. II - Ofende o princípio da Separação de Poderes e da Reserva da Administração a lei de iniciativa parlamentar que interfere nas atribuições e na gestão orçamentária de órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo. III - Da possibilidade de reconhecimento da inconstitucionalidade formal do dispositivo que impõe a aplicação de sanções aos diretores de escolas públicas, em razão do descumprimento da determinação contida no artigo 1º da 5.883/2017, advém a necessidade de se reconhecer, também, a inconstitucionalidade do dispositivo que estende tal possibilidade às escolas integrantes da rede particular de ensino, por ofensa ao princípio da isonomia, previsto nos artigos 2º, parágrafo único e 19, caput, da Lei Orgânica do Distrito Federal. IV - Tem contorno de inconstitucionalidade material a norma que fere o princípio da Livre Iniciativa, ao determinar obrigações e despesas para escolas particulares do Distrito Federal. V - A concessão de liminar em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade exige a relevância da fundamentação quanto à inconstitucionalidade e o perigo de dano irreparável ou de difícil reparação. VI - Configurada a plausibilidade jurídica dos argumentos de inconstitucionalidade e o

¹LENZA. Pedro. Direito Constitucional, 13ª Edição, Editora Saraiva, pág. 162.



perigo de dano irreparável, considerando, em primeiro, a possibilidade de serem aplicadas sanções aos servidores públicos que não observarem a lei com aparência de inconstitucionalidade, e, em segundo, possível dano ao Erário, com a criação de despesas, consideram-se atendidos os requisitos para o deferimento de liminar, a fim de suspender a eficácia da norma questionada. VII - Medida cautelar deferida para suspender a eficácia da Lei distrital 5.883/2017, com efeitos ex nunc e erga omnes, até o julgamento de mérito da ação direta de inconstitucionalidade. (TJ/DF, ADI 2019020000247, Conselho Especial, rel. Des. Nilsoni de Freitas Custódio, DJE 7/8/2019).

Da mesma forma, sob o prisma material, há que se reconhecer a inconstitucionalidade da proposição.

Com efeito, norma de iniciativa parlamentar que disciplina a organização e o funcionamento da Administração Pública e que gera potencialmente despesas sem lastro orçamentário (art. 113 do Ato das Disposições Transitórias – ADCT da Constituição Federal) adentra indevidamente no espaço reservado ao Poder Executivo e, por conseguinte, contraria a independência e a harmonia que deve existir entre os poderes estatais. Na linha do que assentou o Supremo Tribunal Federal - STF:

(...) **RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.** É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação "ultra vires" do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (...). (STF, ADI 776 MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Celso de Melo, DJ 15/12/2006).

Além disso, a proposição acaba por vulnerar os princípios fundamentais da livre iniciativa e da livre concorrência consagrados no inciso IV do artigo 1º e no artigo 170, Caput, inciso IV e parágrafo único, da Constituição Federal, como valor social e primado da ordem econômica, *in verbis*:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
(...).



IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...).

IV - livre concorrência. ”

(...).

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Nesse viés, na forma em que a proposição se apresenta, trazendo em seu artigo 4º a obrigação dirigida as Unidades de Saúde no âmbito do Estado de Mato Grosso no sentido de “garantir o direito aos serviços de hotelaria e alimentação aos acompanhantes” dos pacientes internados (conforme rol disposto no artigo 1º, parágrafo único), vislumbra-se interferência estatal desnecessária na relação contratual entre estabelecimentos privados de saúde e pacientes.

Resta evidente que interferência dessa natureza no campo obrigacional de instituições privadas de saúde não condiz com o valor da livre iniciativa e o princípio da livre concorrência que a Constituição Federal de 1988, consagra como essenciais à ordem econômica.

Acerca do tema, vale colacionar o seguinte julgado do **Supremo Tribunal Federal - STF**:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM ESTACIONAMENTO, APÓS PAGAMENTO DA TARIFA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTE RELATOR (CF, ART. 22, I). **DESproporcionalidade da medida. Ofensa ao princípio da livre iniciativa (Art. 170, caput, da CF). Inconstitucionalidades formal e material reconhecidas. Procedência.** 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções,



pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF). Precedentes. 4. Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, **a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF)**. 5. Ação Direta conhecida e julgada procedente. (STF, ADI 5.792/DF, Pleno, rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 30/10/2019).

Portanto, em que pese à relevância da matéria, cuida-se de proposição eivada de inconstitucionalidade formal e material.

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, **ante o óbice de ordem constitucional**, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 31/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende.

Sala das Comissões, em 30 de 05 de 2022.

7



IV – Ficha de Votação

| |
|---|
| Projeto de Lei n.º 31/2020 – Parecer n.º 82/2022 |
| Reunião da Comissão em <u>31 / 05 / 2022</u> |
| Presidente: Deputado <u>Wlmar Dal Bosco</u> |
| Relator (a): Deputado (a) <u>Delegado Claudinei</u> |

| |
|--|
| Voto Relator (a) |
| Pelas razões expostas, ante o óbice de ordem constitucional , voto contrário à aprovação do Projeto de Lei n.º 31/2020, de autoria do Deputado Sebastião Rezende. |

| Posição na Comissão | Identificação do (a) Deputado (a) |
|---------------------|-----------------------------------|
| Relator (a) | <i>[Signature]</i> |
| Membros (a) | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |
| | <i>[Signature]</i> |

contra o relator