

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer n.º 252/2022/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 84/2021, que "Institui a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação (Síndrome de Diógenes)."

Autor: Deputado Dr. Gimenez

Relator (a): Deputado (a) La la mon La la Boxo

I - Relatório

A Iniciativa Parlamentar foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos – SSL no dia 10/02/2021, sendo colocada em segunda pauta no dia 03/11/2021, tendo seu devido cumprimento no dia 23/11/2021 e, após, foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, nela se aportando no dia 25/11/2021, tudo conforme as folhas n.º 02 e 15/v.

Submete-se a esta Comissão o Projeto de Lei n.º 84/2021, de autoria do Deputado Dr. Gimenez, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, esgotado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

De acordo com o Projeto de Lei, ele "Institui a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação (Síndrome de Diógenes)".

O Autor assim explana em sua Justificativa:

O presente Projeto de Lei busca instituir a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação (Síndrome de Diógenes), no âmbito de Mato Grosso.

A síndrome de Diógenes (SD) caracteriza-se por descuido extremo com a higiene pessoal, negligência com o asseio da própria moradia, isolamento social, suspeição e comportamento paranoico, sendo frequente a ocorrência de colecionismo.

A incidência anual é de 5/10.000 entre aqueles acima de 60 anos, e pelo menos a metade é portadora de demência ou algum outro transtorno psiquiátrico.

As principais hipóteses etiológicas são:

I - a condição representaria o "estágio final" de um transtorno de personalidade;

II - a síndrome seria uma manifestação de demência do lobo frontal;

III - a síndrome seria o estágio final do subtipo hoarding do TOC;

IV - a síndrome seria uma via final comum a diferentes transtornos psiquiátricos, especialmente aqueles associados ao colecionismo;





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



V - a síndrome seria precipitada por estressores biológicos, psicológicos e sociais, associados com a idade, em indivíduos com traços de personalidade predisponentes.

É conhecido que existem apenas relatos de casos envolvendo tratamentos específicos para a síndrome de Diógenes, particularmente a risperidona. Por se tratar de condição grave, com elevada mortalidade por problemas clínicos, estudos se fazem necessários para determinar as melhores estratégias de abordagem desses pacientes.

É também muito frequente com quem sofre da síndrome de Diógenes ter graves problemas de alimentação, apresentando padrões alimentares alterados, comer pouco, mal e tarde. Eles podem consumir comida estragada (devido à falta de higiene em casa ou indiferença).

Isso, juntamente com os problemas de saúde decorrentes da falta de higiene e a falta de contato com os outros, podem enfraquecê-los ao ponto de ser preciso hospitalização. Uma alta porcentagem dessas pessoas morrem dentro de poucos anos.

É necessária a elaboração de um arcabouço de informações fundamentadas para balizar ações que devem urgentemente ser implementadas pelo poder público, objetivando mitigar o problema de forma efetiva.

O objetivo desta Lei é promover a reinserção social e o tratamento humanizado da população em estado de vulnerabilidade, fazendo com que medidas urgentes sejam necessárias no âmbito legislativo, a fim de contribuir na construção de um diagnóstico atualizado com objetivo de orientar possíveis soluções a serem adotadas no enfrentamento e discussão do tema.

Em face dos argumentos supramencionados e por entender que a medida se releva justa e oportuna, apresento o presente projeto, contando desde já, com o apoio dos nobres pares para sua aprovação.

Cumprida a primeira pauta em 16/02/2021 (fl. 07/v), o Projeto de Lei foi encaminhado à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, a qual exarou parecer de mérito favorável à Proposição (fls. 08/15), tendo esta sido aprovada em 1.ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 26/10/2021.

Após, os autos foram remetidos a esta CCJR, para análise e parecer quanto ao aspecto constitucional, legal, jurídico e regimental.

É o relatório.

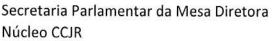
II - Análise

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 do Plenário desta Casa de Leis.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO



Comissão de Constituição, Justiça e Redação



O Projeto de Lei (PL) "Institui a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação (Síndrome de Diógenes)".

Tem-se que o Poder Legislativo tem competência para propor qualquer Política Pública, exceto aquelas vinculadas à competência privativa de outros Poderes. É verdade que:

> (...) a iniciativa do Poder Executivo na elaboração das normas vem se tornando cada vez mais robusta e significativa. Assim, "Pode-se afirmar com segurança que a produção legislativa brasileira no pós-88 tem como característica uma grande capacidade do Executivo em propor e aprovar leis" (LIMA; CARNEIRO, 2013, p.131), porém não deve-se submeter apenas ao crivo do Administrador a escolha da conveniência e oportunidade para iniciar projetos que afetam diretamente à garantia de direitos fundamentais e, consequentemente, a qualidade de vida da população, pelo fato de que não apenas a ele fora dada a competência para tanto. (...).

> É certo que, em se tratando de políticas públicas a tarefa de definir os rumos dos recursos financeiros disponíveis não é simples, pois a cada escolha de uma área, programa ou projeto para alocação de verbas, outros de tamanha importância estão sendo esvaziados (SARMENTO, 2008). Ainda mais por se tratar de tarefa tão árdua, a representatividade democrática dos representantes do Poder Legislativo não pode ser desconsiderada.

(Disponível

em

https://indexlaw.org/index.php/revistadspp/article/view/1935/pdf>>>. Acesso em 06 mai 2022).

Assim, o legislador tem competência para propor política pública, sendo a que ora é analisada contém as seguintes regras:

> Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação (Síndrome de Diógenes), no âmbito do Estado de Mato Grosso.

> Parágrafo único - Para os fins desta Lei, considera-se como situação de acumulação, o amontoamento excessivo de objetos, resíduos ou animais, associados à dificuldade de organização e manutenção da higiene e salubridade do ambiente, com potencial risco à saúde individual e coletiva, o qual pode estar relacionado a um transtorno mental ou outras causas.

Art. 2º São objetivos da política de que trata esta Lei:

 I - garantir a atenção integral à saúde das pessoas em situação de acumulação, objetivando o seu bem-estar físico, mental e social e a adoção de medidas de prevenção de doenças e proteção da saúde individual e coletiva;

II - fortalecer a articulação das ações de vigilância e assistência à saúde e contribuir para a organização e qualificação dos serviços da rede de atenção à saúde, objetivando a integralidade do cuidado, bem como o apoio matricial para a gestão do trabalho em saúde;

III - estabelecer as medidas de intervenção necessárias e os órgãos competentes pela sua execução no atendimento às pessoas em situação de acumulação, visando ampliar a capacidade de intervenção e resolutividade, mediante uma atuação interdisciplinar, intersetorial e integrada;





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV - garantir a formação e educação permanente de profissionais e gestores para planejamento e execução das ações e serviços necessários ao atendimento às pessoas em situação de acumulação;

V - promover o engajamento da família e da comunidade próxima no apoio à pessoa em situação de acumulação, visando o fortalecimento de seus vínculos sociais e comunitários, bem como a adoção das medidas necessárias no âmbito domiciliar, a fim de intervir nas condições e fatores de risco à saúde individual e coletiva identificados nesse ambiente;

VI - orientar pessoas em situação de acumulação e vulnerabilidade social sobre beneficios assistenciais e programas de transferência de renda, na forma da legislação específica.

Art. 3º A Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação observará os seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade;

II - acessibilidade;

III - fortalecimento do vínculo familiar e comunitário;

IV - continuidade do cuidado;

V - integralidade da atenção;

VI - responsabilização;

VII - humanização;

VIII - equidade;

IX - territorialidade.

Art. 4º As ações dos órgãos e entidades envolvidos no atendimento das pessoas em situação de acumulação devem ser planejadas e executadas de modo coordenado com o profissional da Unidade Básica de Saúde responsável pela gestão do caso.

Art. 5° - São objetivos específicos da Política Estadual de Atenção Integral às Pessoas em Situação de Acumulação:

I - realizar busca ativa de pessoas em situação de acumulação na área de abrangência, a fim de inseri-las na rede de atenção à saúde;

II - realizar visitas domiciliares à pessoa em situação de acumulação, a fim de avaliar sua condição de saúde e riscos sanitários;

III - elaborar Projeto Terapêutico Singular - PTS do caso e designar um profissional de referência para acompanhá-lo durante todo o processo terapêutico;

IV - promover a articulação com as demais áreas de atuação para elaboração do PTS, sendo responsável pela gestão do caso e acionamento das demais equipes, conforme evolução do paciente;

V - inserir metas no PTS, estabelecidas com o paciente para o desfazimento sistemático e contínuo dos objetos ou resíduos acumulados, bem como prever estratégias que busquem a ressignificação desses objetos pelo sujeito, considerando sua tipologia, natureza, finalidade e valor;

VI - garantir atendimento domiciliar, nos casos necessários, por meio de abordagem biopsicossocial construída em conjunto com a pessoa em situação de acumulação e sua família, a fim de que reconheçam que os comportamentos praticados oferecem risco à saúde e que é indispensável a adoção de medidas que almejem a redução dos bens acumulados e a melhor organização do ambiente;

VII - estimular a pessoa em situação de acumulação a utilizar equipamentos públicos esportivos, culturais, sociais, dentre outros, visando à construção e resgate de vínculos sociais e comunitários e sua inserção ocupacional;





NCCJR Fis 20 Rub C

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação

VIII - incluir no PTS informações e localização dos serviços públicos de coleta, tratamento e destinação dos resíduos próximos ao imóvel, a fim de estimular o uso de técnicas de reciclagem, reutilização ou reaproveitamento dos materiais, como forma de agregar valor aos objetos acumulados, quando for o caso, bem como contribuir para o descarte correto de objetos ou materiais inservíveis;

IX - no caso de pessoa em situação de acumulação que possui animais, inserir no PTS ações e metas acordadas visando à manutenção dos animais em condições adequadas de alojamento, alimentação, saúde, higiene e bem-estar e a destinação adequada dos dejetos, bem como a redução do número de animais conforme critérios estabelecidos na legislação sanitária;

X - organizar o atendimento e desenvolver estratégias para fortalecer o cuidado ampliado e integral das pessoas em risco ou situação de violência, incluindo a notificação dos casos suspeitos ou confirmados de negligência, abandono e outras formas de violência, bem como na ocorrência de acidentes, acionando as redes de cuidado e de proteção social existentes no Estado, de acordo com as necessidades identificadas;

XI - informar regularmente, ao órgão de saúde, os casos novos de pessoas em situação de acumulação identificados pela unidade, bem como a evolução dos casos atendidos, inclusive com notificação compulsória;

XII - acionar os serviços competentes, quando necessário, para planejamento e execução das estratégias cabíveis aos demais órgãos.

Art. 6º Deve ser usado um Termo de Autorização, para registrar a autorização de entrada no imóvel pelos agentes do Estado e do serviço de limpeza contratados pelo órgão competente dos municípios, a fim de promover as ações de prevenção e controle de animais sinantrópicos de relevância para a saúde pública, e vacinação antirrábica, quando indicado pela autoridade sanitária, e a remoção dos objetos, materiais e resíduos acumulados.

Art. 7º Esta Lei será regulamentada de acordo com o art. 38-A da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Art. 8° - Esta Lei entra em vigor 90 (noventa) dias após sua publicação.

Apesar de sua relevância ser reconhecida pela Comissão de Mérito, esta Proposição não merece prosperar.

Sabe-se que toda Política Pública deve seguir algumas regras que a justifiquem, significando dizer que:

No processo de formulação de políticas públicas, <u>a primeira providência a ser tomada</u> quando uma situação é vista como problema – e, por isso, é incluída na agenda governamental – <u>é definir as linhas de ação que serão adotadas para resolver a questão</u>.

A definição, no entanto, gera um embate político entre grupos que vão ver as linhas de ação como sendo favoráveis ou contrárias a seus interesses. Nesse momento deve ser definido o objetivo da política pública, quais serão os programas desenvolvidos e as metas a serem alcançadas. Ao final do processo de definição destes três itens, várias propostas de ação serão rejeitadas.

Essa escolha, além de ter que se preocupar com a repercussão junto aos grupos sociais, deve levar em conta o que pensa o corpo técnico da administração





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



pública, inclusive no que se refere aos recursos – materiais, econômicos, técnicos, pessoais etc.

Um bom processo de elaboração de políticas públicas segue, em geral, os seguintes passos:

- Conversão de estatísticas em informação relevante para o problema;
- Análise das preferências dos atores;
- Ação baseada no conhecimento adquirido.

Para facilitar a elaboração de propostas, o responsável pela preparação da política pública deve ser reunir com os atores envolvidos no contexto no qual ela será implantada e pedir a eles que apontem a melhor forma de proceder. Também deve ser definido um caminho alternativo, caso a forma apontada antes seja inviável.

Este procedimento proporciona à autoridade uma série de opiniões que pode servir como base para apontar o caminho desejado pelos segmentos sociais, auxiliando na escolha e contribuindo com a legitimidade da proposta.

Apesar da posição da maioria dos ministros do STF ser contrária à possibilidade do Legislativo propor políticas públicas, não há vedação constitucional para a iniciativa legislativa, em especial se analisada sob o foco do artigo 48, inciso IV e delimitação da interpretação da alínea "e", do inciso II, §1º do artigo 61, ambos da CR/88.

(Disponível

em

publicas,e38b9e665b182410VgnVCM100000b272010aRCRD>>>. Acesso em 09 mai 2022, as 09:48 horas).

Em sentido semelhante, vem o seguinte texto:

O processo de formulação de Políticas Públicas, também chamado de Ciclo das Políticas Públicas, apresenta diversas fases:

- PRIMEIRA FASE Formação da Agenda (Seleção das Prioridades)
- SEGUNDA FASE Formulação de Políticas (Apresentação de Soluções ou Alternativas)
- TERCEIRA FASE Processo de Tomada de Decisão (Escolha das Ações)
- QUARTA FASE Implementação (ou Execução das Ações)
- QUINTA FASE Avaliação

Na prática, as fases se interligam entre si, de tal forma que essa separação se dá mais para facilitar a compreensão do processo.

(Disponíve

em

<<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de %20politicas%20p%C3%9Ablicas.pdf>>>. Acesso em 06 mai 2022, as 11:15 hs).

Assim, a Política Pública formulada precisa preencher os requisitos acima, porém, da leitura das regras propostas e da Justificativa fundamentadora daquelas, não se percebe quais são os indicadores (sociais, econômicos ou outra possível) autorizadores da providência sugerida.







Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Em outras palavras, é inegável a relevância para as pessoas atingidas pela Síndrome de Diógenes (segundo a Justificativa da Propositura à fl. 04 dos autos, possuem a Síndrome apenas 5 idosos para uma população de 10.000 idosos estudados, ou seja, apenas 0,05% dos idosos no Brasil são atingidos pela Síndrome), as quais sofrem enormemente com a situação de acumulação, contudo a Propositura não responde se as providências sugeridas para um pequeno grupo específico de pessoas é relevante a ponto de ser adotada pelo Estado como Política Pública.

Significa dizer que a Propositura precisaria demonstrar a urgência da medida (a urgência para as pessoas afetadas pela síndrome e para as que com elas convivem ou estão próximas é inconteste), mediante a apresentação de estudo desenvolvido, levando em consideração a proporcionalidade dos vitimados pelo transtorno e do número de habitantes do Estado de Mato Grosso.

Parênteses: em pesquisa internet (Disponível em <><https://www.scielo.br/j/jbpsiq/a/RKHJxRjqN4s3pPfkHwJL5Nb/?format=pdf& lang=pt>>>. Acesso em 09 mai 2022, as 10:42 horas), encontramos que a proporção de 5/10.000, extraída pela Justificativa da Propositura foi relatada por médicos do Estado de Minas Gerais, colhidos de um estudo realizado por pesquisador estrangeiro (Cooney C, Hamid W. Review: Diogenes syndrome. Age Ageing. 1995;24:451-3), provavelmente considerando a incidência da síndrome em país diverso a do Brasil, razão pela qual é um estudo que nada ou quase nada tem com referência à situação dos pacientes residentes e domiciliados no Estado de Mato Grosso, não podendo ser considerado como fundamento idôneo a tornar a Propositura apta nos termos da legislação.

Frise-se, inclusive, que a Justificativa e as regras da Propositura fizeram o diagnóstico do problema a ser sanado, porém <u>NÃO</u> apresentam o prognóstico a ser alcançado, inexistindo, portanto, a demonstração das metas a serem atingida pela Política Estadual proposta.

Assim, aos olhos da legislação do processo legislativo, não resta clara a necessidade de se estabelecer uma política pública específica aos que se encontram em situação de acumulação em Mato Grosso.

Percebe-se, então, que a Propositura não observa o disposto na Lei Complementar Estadual n.º 6, de 27 de dezembro de 1990, que "Dispõe sobre o Processo Legislativo, a elaboração, a redação e a consolidação das leis e dá outras providências"; *in verbis*:

Art. 20 A propositura de lei complementar, de lei ordinária ou de decreto legislativo será acompanhada de exposição de motivos ou <u>de justificação que indique</u> o universo jurídico abrangido pelas normas, <u>a conveniência do novo ordenamento</u> ou da alteração pretendida nas leis existentes, <u>o propósito de cada um dos principais dispositivos estabelecidos e os prejuízos resultantes da preservação do "status quo"</u>.

- grifamos -

Quer-se dizer com isso que a constatação do problema pelo parlamentar não transforma a simples constatação em providência legislativa exigível quando desprovida dos elementos





Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



necessários à sua implantação, especialmente a demonstração de que as regras propostas são úteis para salvaguardar a saúde dos acometidos e prejudicados pela síndrome em nosso Mato Grosso e se elas (as regras) são hábeis qualitativa e quantitativamente para a atuação estatal lídima (reitere-se: a Justificativa da Propositura não considerou a quantidade provável de pessoas que portam o distúrbio).

Consigne-se que não há Justificativa nos autos da Proposição quanto a utilidade de cada um dos principais dispositivos estabelecidos, bem como esclarecer em que consistem os prejuízos se forem mantidos os tratamentos baseados unicamente nas regras existentes, mesmo que estas sejam de caráter geral (regras que não abordam de modo específico a questão dos acometidos pela síndrome).

Não bastasse isso, soa evidente o envolvimento do erário público, que terá que custear a política pública, pois, para atender aos objetivos da Proposição, necessário será a ampliação da receita para os órgãos responsáveis, pois as despesas destes aumentariam obrigatoriamente.

Essa ilação vem da simples lógica de se:

- conferir atenção integral ao portador da síndrome;
- fortalecer as ações de vigilância e assistência;
- qualificar os serviços da rede de atenção de forma específica para o tratamento;
- garantir a formação e educação permanente dos profissionais e gestores;
- garantir a continuidade do cuidado;
- realizar busca ativa de pessoas em situação de acumulação (provavelmente a busca será realizada por pessoas treinadas quanto à identificação da síndrome, exigindo a contratação de pessoas treinadas para o cuidado específico);
- designar profissional de referência para acompanhar o portador da síndrome durante todo o processo terapêutico;
- formar equipes de cuidados com o paciente;
- garantir atendimento domiciliar;
- criar serviços públicos de coleta, tratamento e destinação dos resíduos próximos ao imóvel do paciente;
- visitas domiciliares;
- etc.

Resta clara a necessidade de que haverá um alto custo, pois a política exigirá grande esforço do Estado, podendo algumas das medidas restarem prejudicadas por falta de um mapeamento rígido dos locais com maior índice de acometimento da síndrome.

Os custos mencionados não foram medidos; logo, constata-se que os autos da Proposição não apresentam o estudo do impacto econômico e financeiro da sua implantação, ferindo o disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

Importante frisar uma preocupação: ao ler a íntegra do texto utilizado pela Comissão de Mérito como explicativo da síndrome, constata-se que há uma análise feita pela Psiquiatra Elisa Brietzkea, no qual esta informa que existem pouquíssimos estudos acerca da síndrome; vejamos:







Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Existem poucos estudos sobre a síndrome de Diógenes, mas hipóteses apontam que, normalmente, o paciente apresenta uma disfunção executiva (que é a capacidade de organização, planejamento, execução, monitoramento), perdendo a percepção de inadequação ao que estão fazendo, aumentando a dificuldade de tomar decisão e desfazer desses objetos.

Disponível

em

<<<https://www.uol.com.br/vivabem/noticias/redacao/2019/09/17/sindrome-de-diogenes-negligencia-consigo-mesmo-e-sinal-de-problema-grave.htm?cmpid=copiaecola&cmpid=copiaecola>>>. Acesso em 09 mai 2022, as 12:28 horas)

Assim, comprometer parte da receita pública em uma Política Estadual como a dos autos, necessitaria que fossem conhecidos outros elementos capazes de confirmarem a necessidade do Estado em empreendê-la.

Ademais, há a constatação de que a Proposição está a adentrar em seara de ação municipal, especialmente na de coleta de resíduo e de animais, como a prevista no art. 6°, vindo a violar o disposto no art. 30, I, da Constituição Federal.

Dessa forma, o Projeto de Lei deve ser considerado inconstitucional e ilegal, não merecendo prosperar.

É o parecer.

III - Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **contrário** à aprovação do Projeto de Lei n.º 84/2021, de autoria do Deputado Dr. Gimenez.

Sala das Comissões, em 17 de 05 de 2022.





Reunião da Comissão em

ESTADO DE MATO GROSSO

Projeto de Lei n.º 84/2021 – Parecer n.º 252/2022

Presidente: Deputado 201 lmar 2021 boxes

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora Núcleo CCJR Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV - Ficha de Votação

Relator (a): Deputado (a) a lil man a (al Bores
Voto Relator (a)	
Pelas razões expostas, voto contrário à aprovi	ação do Projeto de Lei n.º 84/2021, de autoria do
Deputado Dr. Gimenez.	STATESTEEL STATES TO THE STATESTEEL STATESTE
	1
Posição na Comissão	Identificação do (a) Deputado (a)
Rela	ator (a)
	1 my 1
Mem	abros (a)
	12 June
	an him
	fille