NCCJR
Fls 76
Rub

Parecer nº 813/2026/CCJR

Referente ao Projeto de Lei nº 1148/2025, que "Acrescenta dispositivos a Lei nº 11.509, de 09 de setembro de 2021, que cria o Programa Estadual de Cuidados Paliativos no âmbito da saúde pública do Estado de Mato Grosso.".

Autor: Deputado Max Russi

Nos termos do Substitutivo Integral nº 04, que "Acrescenta dispositivos da Lei nº 11.509, de 09 de setembro de 2021, que cria o Programa Estadual de Cuidados Paliativos no âmbito da saúde pública do Estado de Mato Grosso, para aprimorar suas diretrizes e alinhá-las às normativas nacionais vigentes.".

Conclusão do Parecer: FAVORÁVEL, nos termos do Substitutivo Integral nº 04, e pela PREJUDICIALIDADE dos Substitutivos Integrais nº 01, nº 02 e nº 03, bem como das seguintes proposições apensadas:

1- Projeto de Lei nº 1157/2025, de autoria do Dep. Valdir Barranco;
2- Projeto de Lei nº 1151/2025, de autoria do Dep. Valdir Barranco;
3- Projeto de Lei nº 1152/2025, de autoria do Dep. Valdir Barranco;
4- Projeto de Lei nº 1154/2025, de autoria do Dep. Valdir Barranco.

Relator (a): Deputado (a) Chico Guarnieri

I – Relatório

Anteriormente, em 18/11/2025, esta Comissão manifestou-se **contrariamente** à aprovação do Projeto de Lei nº 1148/2025, do Substitutivo Integral nº 01 e das proposições apensas — PL nº 1157/2025, PL nº 1151/2025, PL nº 1152/2025 e PL nº 1154/2025 — em razão de vícios de constitucionalidade formal e material, bem como de incompatibilidades com a legalidade.

Posteriormente, na sessão realizada em 26/11/2025, foi apresentado o **Substitutivo Integral nº 02**, de autoria do Deputado Max Russi. Na sessão de 01/04/2026, foi apresentado o **Substitutivo Integral nº 03**, de autoria do Deputado Valdir Barranco. Por fim, na sessão de 13/05/2026, foi apresentado o **Substitutivo Integral nº 04**, de autoria do Deputado Max Russi, com o objetivo de aperfeiçoar a disciplina estadual da matéria, à luz das considerações anteriormente apresentadas por esta Comissão.

Em nova análise, a Comissão de Mérito manifestou-se pela **aprovação do Substitutivo Integral nº 04 ao Projeto de Lei nº 1148/2025**, restando **prejudicados** os Projetos de Lei nº 1157/2025, nº 1151/2025, nº 1152/2025 e nº 1154/2025, apensados, bem como os Substitutivos Integrais nº 01, nº 02 e nº 03 ao PL nº 1148/2025, nos termos dos arts. 194 e 195 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Posteriormente, os autos retornaram a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, em 09/06/2026, para análise do **Substitutivo Integral nº 04**, de autoria do Deputado Max Russi, que contém as seguintes regras e justificativa; *in verbis*:

> **Art. 1º** Fica acrescentado o parágrafo único ao caput do art. 2º da Lei nº 11.509, de 09 de setembro de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 2º (...)
>
> Parágrafo único. O Programa Estadual de Cuidados Paliativos observará, no que couber, as diretrizes, princípios e recomendações estabelecidas nas normativas nacionais do Sistema Único de Saúde, especialmente aquelas constantes na Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017, e suas atualizações, incluídas as disposições relativas à Política Nacional de Cuidados Paliativos."
>
> **Art. 2º** Ficam acrescentados os arts. 2-A, 2-B e 2-C a Lei nº 11.509, de 09 de setembro de 2021, que passa a vigorar com a seguinte redação:
>
> "Art. 2º-A. O Programa Estadual de Cuidados Paliativos orientar-se-á pelas seguintes diretrizes gerais:
>
> I – promoção da integralidade do cuidado, com atenção às dimensões física, psicológica, social e espiritual;
>
> II – respeito à dignidade da pessoa humana, à autonomia e às preferências do usuário;
>
> III – estímulo à identificação precoce de necessidades de cuidados paliativos no âmbito da Rede de Atenção à Saúde;
>
> IV – incentivo à elaboração de planos de cuidado compartilhados;
>
> V – valorização do cuidado centrado na pessoa e na família;
>
> VI – estímulo à oferta de suporte durante o processo de adoecimento e no período de luto;
>
> VII – observância da equidade no acesso às ações e serviços, com atenção às populações em situação de vulnerabilidade;
>
> VIII – reconhecimento dos cuidados paliativos como abordagem integrada ao tratamento de doenças ameaçadoras da vida, conforme diretrizes nacionais.
>
> Art. 2º-B. Para fins de aprimoramento do Programa Estadual de Cuidados Paliativos, o Poder Executivo poderá:
>
> I – promover a articulação entre os diferentes níveis de atenção à saúde;
>
> II – estimular a organização de ações e serviços de cuidados paliativos no âmbito da Rede de Atenção à Saúde;
>
> III – incentivar a capacitação e educação permanente dos profissionais de saúde;
>
> IV – fomentar parcerias institucionais com entidades públicas e privadas, instituições de ensino e pesquisa;

V – adotar mecanismos de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas;
VI – promover a produção e disseminação de conhecimento em cuidados paliativos.

Art. 2º-C. A implementação das ações decorrentes desta Lei observará a disponibilidade orçamentária e financeira, bem como as normas aplicáveis à responsabilidade fiscal. "

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A presente proposta de Substitutivo Integral ao PL nº 1148/2025 visa alterar a Lei nº 11.509, de 09 de setembro de 2021, com a finalidade aprimorar o marco normativo estadual dos cuidados paliativos, conferindo-lhe maior densidade principiológica e alinhamento às diretrizes nacionais do Sistema Único de Saúde, especialmente no contexto da Política Nacional de Cuidados Paliativos, instituída no âmbito da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017, com suas atualizações.

Diferentemente de iniciativas anteriores submetidas a esta Casa, a presente proposição foi cuidadosamente estruturada à luz das considerações técnicas exaradas pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, incorporando integralmente os parâmetros de constitucionalidade formal e material exigidos para a regular tramitação legislativa.

Nesse sentido, o texto ora apresentado adota natureza estritamente normativa, orientativa e principiológica, abstendo-se de instituir obrigações administrativas, criar estruturas organizacionais, impor execução de políticas públicas ou estabelecer atribuições operacionais ao Poder Executivo. Tal escolha não decorre de limitação conceitual, mas sim de observância rigorosa ao princípio da separação de poderes, evitando vício de iniciativa e preservando a competência constitucional privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da administração pública.

Adicionalmente, a proposta afasta qualquer hipótese de inconstitucionalidade relacionada à criação de despesa pública, uma vez que não institui ações vinculantes, nem estabelece obrigações financeiras diretas, incluindo expressamente a observância da disponibilidade orçamentária e financeira, em conformidade com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

No tocante à técnica legislativa, corrige-se relevante imprecisão anteriormente apontada, ao substituir a referência isolada à Portaria GM/MS nº 3.681/2024 por menção adequada à Portaria de Consolidação GM/MS nº 2/2017 e suas atualizações, respeitando a estrutura normativa do Sistema Único de Saúde e evitando fragmentação ou interpretação restritiva do ordenamento jurídico federal.

Superadas as questões formais, cumpre destacar a relevância material da presente proposta.

Os cuidados paliativos constituem abordagem essencial na atenção à saúde de pessoas com doenças ameaçadoras da vida, sendo reconhecidos pela Organização Mundial da Saúde como estratégia indispensável para promoção da qualidade de vida, alívio do sofrimento e garantia de cuidado integral. Evidências científicas

robustas, amplamente publicadas em bases como PubMed, Cochrane Library e Scopus, demonstram que a incorporação precoce de cuidados paliativos está associada à melhora da qualidade de vida, redução de sintomas físicos e emocionais, diminuição de internações evitáveis e uso mais racional dos recursos em saúde.

No contexto brasileiro, marcado pelo envelhecimento populacional e pela alta prevalência de doenças crônicas não transmissíveis, a necessidade de fortalecimento das diretrizes em cuidados paliativos torna-se ainda mais evidente. Estudos nacionais apontam que a ausência de abordagem paliativa estruturada contribui para o prolongamento de internações hospitalares, utilização de terapias de baixo benefício clínico e sofrimento evitável de pacientes e familiares.

Diante desse cenário, a presente proposição atua de forma estratégica ao fortalecer os fundamentos normativos da política estadual, sem incorrer em interferência indevida na esfera executiva. Ao estabelecer diretrizes como a integralidade do cuidado, o respeito à dignidade da pessoa humana, o cuidado centrado na pessoa e na família, a promoção da qualidade de vida e a redução do sofrimento evitável, a norma contribui para qualificar a interpretação e a implementação das políticas públicas já existentes, orientando sua aplicação de forma mais humanizada, eficiente e alinhada às melhores evidências científicas.

Importante ressaltar que o texto não cria novas obrigações, mas sim qualifica juridicamente o sentido do cuidado em saúde, fortalecendo princípios já consagrados no SUS, como a integralidade, a equidade e a humanização da assistência.

Assim, a proposta apresenta-se como instrumento de aprimoramento normativo de baixo risco jurídico e alto impacto social, ao consolidar, no âmbito estadual, diretrizes contemporâneas de cuidado em saúde, sem afrontar os limites constitucionais do processo legislativo.

Cumpre ainda, enfrentar de forma objetiva a pertinente indagação acerca da necessidade de edição de norma estadual em matéria já regulamentada pela União por meio de atos infralegais.

A Política Nacional de Cuidados Paliativos, instituída no âmbito do Sistema Único de Saúde por meio de portarias ministeriais, constitui instrumento normativo de caráter administrativo destinado à organização interna das ações e serviços de saúde no plano federal. Entretanto, tais atos não possuem, por si só, força normativa suficiente para promover a necessária incorporação sistêmica e territorializada das diretrizes no âmbito dos entes subnacionais.

Nesse contexto, a presente proposição não busca reproduzir ou substituir a normatização federal, tampouco estabelecer regime jurídico paralelo, mas sim conferir densidade normativa, estabilidade jurídica e reconhecimento institucional, no âmbito estadual, às diretrizes já consolidadas nacionalmente.

A atuação legislativa estadual encontra amparo no art. 24, inciso XII, da Constituição Federal, que estabelece a competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde. Nessa lógica, cabe à União estabelecer normas gerais, enquanto aos Estados compete suplementá-las, adequando-as às especificidades regionais e promovendo sua efetiva integração ao ordenamento jurídico local.

A edição de norma estadual, nesse caso, não representa duplicidade normativa, mas sim instrumento de integração federativa, permitindo que diretrizes nacionais sejam internalizadas de forma sistemática, contínua e compatível com a realidade epidemiológica, social e assistencial do Estado de Mato Grosso.

Além disso, diferentemente das portarias, que possuem natureza infralegal e podem ser alteradas por ato administrativo, a lei estadual oferece maior estabilidade

normativa e segurança jurídica, contribuindo para a consolidação de políticas públicas de caráter estruturante e de longo prazo, como é o caso dos cuidados paliativos.
Importante destacar que a presente proposta respeita integralmente o princípio da simetria federativa, na medida em que não impõe obrigações administrativas ao Poder Executivo, limitando-se a estabelecer diretrizes gerais e orientativas, em harmonia com o modelo adotado pela União.
Assim, a norma estadual ora proposta atua como elemento de fortalecimento institucional do Sistema Único de Saúde no âmbito estadual, promovendo coerência normativa, segurança jurídica e alinhamento entre as esferas federativas, sem prejuízo da necessária agilidade administrativa conferida pelos atos infralegais.
Diante do exposto, considerando a adequação constitucional, a correção técnica e a relevância sanitária da matéria, solicita-se o apoio dos nobres parlamentares para a aprovação da presente proposição.

Dessa forma, considerando a aprovação do Substitutivo Integral nº 04 pela Comissão de Mérito e a consequente prejudicialidade das demais proposições e substitutivos, compete a esta Comissão proceder à análise da nova redação, especialmente quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade e regimentalidade, verificando se as alterações promovidas são suficientes para afastar os vícios anteriormente apontados.

É o relatório.

II – Da (In) Constitucionalidade Formal e Material

De proêmio, pode-se afirmar que o SI 04 corrige a inconstitucionalidade formal e a material detectadas anteriormente.

A proposição tem por objeto o aperfeiçoamento da Lei nº 11.509, de 9 de setembro de 2021, que institui o Programa Estadual de Cuidados Paliativos no âmbito da saúde pública do Estado de Mato Grosso, mediante a incorporação de diretrizes e mecanismos de atuação compatíveis com a atual Política Nacional de Cuidados Paliativos do Sistema Único de Saúde – SUS.

Sob o aspecto da **constitucionalidade formal**, não se vislumbram óbices à tramitação da matéria. A Constituição Federal estabelece, em seu art. 23, II, ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública, enquanto o art. 24, XII, atribui à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Nesse contexto, compete à União estabelecer normas gerais sobre a matéria, sem afastar a competência dos Estados para suplementá-las e disciplinar aspectos relacionados à execução e à organização de políticas públicas de saúde em seu âmbito de atuação.

A proposição em análise insere-se precisamente nesse espaço de competência estadual, uma vez que não pretende instituir disciplina nacional sobre cuidados paliativos, mas aperfeiçoar programa estadual já existente, adequando suas diretrizes ao marco normativo atualmente vigente no âmbito do SUS.

Também não se identifica vício decorrente de iniciativa parlamentar. Embora o projeto estabeleça diretrizes para o Programa Estadual de Cuidados Paliativos e preveja medidas que poderão ser adotadas pelo Poder Executivo, não cria órgãos ou entidades, não institui cargos ou funções, não modifica a estrutura da Administração Pública e tampouco impõe ao Executivo a adoção obrigatória de determinada estrutura administrativa.

Superada a análise formal, verifica-se que o conteúdo da proposição também se mostra **materialmente compatível** com a Constituição Federal.

A saúde constitui direito fundamental assegurado pelo art. 196 da Constituição Federal, que impõe ao Estado o dever de garanti-la mediante políticas sociais e econômicas destinadas à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços necessários à sua promoção, proteção e recuperação.

Ademais, as medidas previstas no projeto não estabelecem restrições a direitos fundamentais, não criam sanções e não interferem em matérias reservadas à competência legislativa privativa da União. Ao contrário, destinam-se à ampliação e ao aperfeiçoamento da assistência em saúde, especialmente em relação às pessoas acometidas por doenças ameaçadoras da vida e às suas famílias.

Por fim, o art. 2º-C estabelece que a implementação das ações decorrentes da lei observará a **disponibilidade orçamentária e financeira e as normas aplicáveis à responsabilidade fiscal**, afastando a interpretação de que a aprovação da proposição, por si só, imporia a execução imediata de despesas ou a criação automática de estruturas administrativas.

Dessa forma, **não se verifica incompatibilidade formal ou material** com a Constituição Federal, estando a matéria inserida na competência legislativa estadual e materialmente orientada à concretização do direito fundamental à saúde, em harmonia com os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde.

II – Da Juridicidade e Regimentalidade

No tocante à **legalidade e juridicidade**, a proposição mostra-se compatível com o ordenamento jurídico vigente.

NCCJR
Fls 82
Rub

A matéria também se mostra compatível com a atual Política Nacional de Cuidados Paliativos – PNCP, instituída pela Portaria GM/MS nº 3.681, de 7 de maio de 2024, no âmbito do SUS, mediante alteração da Portaria de Consolidação GM/MS nº 2, de 28 de setembro de 2017.

Quanto à **Regimentalidade**, deve constar registrado que, a proposição legislativa, está em pleno acordo com o disposto no Regimento Interno.

Acerca do regramento constante do Regimento Interno da Casa de Leis, no que diz respeito à **Iniciativa** das proposições, verifica-se que são devidamente observados os artigos 165, 168, e 172 a 175.

Diante do exposto, **não se identificam vícios de constitucionalidade formal ou material, legalidade, juridicidade ou regimentalidade** que impeçam a tramitação da proposição.

É o parecer.

III – Voto do(a) Relator(a)

Pelas razões expostas, voto **FAVORÁVEL** à aprovação do Projeto de Lei nº 1148/2025, **nos termos do Substitutivo Integral nº 04**, ambos de autoria do Deputado Max Russi, e, por consequência, pela **PREJUDICIALIDADE** dos Projetos de Lei nº 1157/2025, nº 1151/2025, nº 1152/2025 e nº 1154/2025, todos de autoria do Deputado Valdir Barranco, bem como dos Substitutivos Integrais nº 01, nº 02 e nº 03, respectivamente, de autoria da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, do Deputado Max Russi e do Deputado Valdir Barranco.

Sala das Comissões, em 26 de 03 de 2026.

NCCJR
Fls 83
Rub

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei nº 1148/2025 (PL 1151/2025, 1152/2025, 1154/2025 e 1157/2025 em apensos) Parecer N.º 813/2026/CCJR
Reunião da Comissão em 26 / 03 /2026
Presidente: Deputado Wilmar Del Bosco
Relator (a): Deputado (a) Chico Guarnieri

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto **FAVORÁVEL** à aprovação do Projeto de Lei nº 1148/2025, **nos termos do Substitutivo Integral nº 04**, ambos de autoria do Deputado Max Russi, e, por consequência, pela **PREJUDICIALIDADE** dos Projetos de Lei **nº 1157/2025**, **nº 1151/2025**, **nº 1152/2025** e **nº 1154/2025**, todos de autoria do Deputado Valdir Barranco, bem como dos **Substitutivos Integrais nº 01, nº 02 e nº 03**, respectivamente, de autoria da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, do Deputado Max Russi e do Deputado Valdir Barranco..

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