



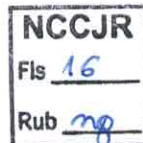
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Parecer N.º 551/2023/CCJR

Referente ao Projeto de Lei N.º 557/2023 que “Dispõe sobre a garantia de oferta da prática de drenagem linfática manual nas unidades de assistência à saúde do SUS aos pacientes com linfedema e mulheres submetidas à mastectomia para tratamento de câncer de mama.”.

Autor: Deputado Lúdio Cabral

Apensado:

Projeto de Lei N.º 575/2023 - Autor: Deputado Eduardo Botelho

Relator (a): Deputado (a) Dr. Eugênio

I – Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 08/02/2023 (fl.02), sendo colocada em 1ª pauta e tendo seu devido cumprimento na mesma data (fl. 05/verso),

De acordo com o projeto em referência, a finalidade é dispor sobre a garantia de oferta da prática de drenagem linfática manual nas unidades de assistência à saúde do SUS aos pacientes com linfedema e mulheres submetidas à mastectomia para tratamento de câncer de mama.

O Autor apresentou justificativa que possui a seguinte fundamentação:

A Constituição da República Federativa do Brasil assegura à todos o Direito à Saúde, como dispõe em seus arts. 196 e 197, in verbis:

Art. 196. 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.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita



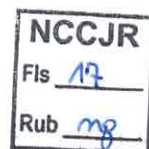
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Por sua vez, o art. 24 da Carta Magna, que traz as competências legislativas concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, traz em seu inciso XII a seguinte disposição:

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

(...)

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Dessas normas explicitadas presume-se facilmente ser a prestação de serviços em saúde uma atividade essencial e dever do Estado. Importante ainda consignar, sobre a competência legislativa, a matéria constante no presente Projeto de Lei não está no rol de competência exclusiva do Governador do Estado, previstos no parágrafo único do Art. 39 da Constituição Estadual, sendo cabível a sua apresentação por iniciativa parlamentar conforme dispõe o caput deste mesmo artigo. Feitas estas considerações iniciais, passamos a discorrer sobre a justificativa relativas ao mérito do presente Projeto de Lei.

O linfedema é a principal complicação decorrente do tratamento cirúrgico para câncer de mama, acarretando importantes alterações físicas, psicológicas e sociais, que comprometem a qualidade de vida das mulheres, que podem apresentar sintomas como: inchaço indolor que começa nas mãos ou pés e progride em direção ao tronco, sensação de braços ou pernas pesados, uso de anéis, relógios e roupas tornam-se difícil devido a que ficam muito apertados, pele lisa ou brilhante, marcas ou espessamento da pele quando pressionada, hiperqueratose, pele similar a casca da laranja, desenvolvimento de verrugas ou pequenas bolhas, etc. Tal condição é causada por uma obstrução no sistema linfático, parte dos sistemas imunológico e circulatório, danos no sistema linfático, e outras doenças relacionadas com o sistema linfático, podendo se manifestar de forma aguda ou crônica.

A forma aguda desenvolve-se geralmente alguns dias ou semanas após a radioterapia ou cirurgia e dura menos de seis meses. Com o retorno da circulação normal da linfa, o inchaço tende a desaparecer.

Por sua vez, a forma crônica ocorre quando as alterações do sistema linfático já não satisfazem as necessidades do corpo em relação à drenagem da linfa, podendo ocorrer logo após a cirurgia ou radioterapia, ou meses ou anos após o tratamento do câncer.

Em que pese não haver cura para a forma crônica da doença, o protocolo de tratamento do linfedema inclui profissionais e equipamentos que possibilitam fazer a Terapia Complexa Descongestiva, que é um conjunto de técnicas associadas para o tratamento do linfedema.

Dentre eles, o mais recomendado pelos especialistas é a drenagem linfática manual, podendo incluir exercícios aeróbicos, miolinfocinéticos (de bombeamento), fortalecimento dos músculos dos membros inferiores (principalmente da panturrilha, se for linfedema de membros inferiores), enfaixamento, orientações para uso de meia



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



compressiva, para o posicionamento de incentivo vascular (paciente deitado, com pernas acima do nível do corpo) e para o cuidado com a pele. A rede de atenção à saúde em todo o estado de Mato Grosso conta com unidades de reabilitação sob gestão dos municípios ou sob gestão estadual, além disso, conta com profissionais de fisioterapia nos Núcleos de Saúde da Família - NASF e de outras unidades ambulatoriais e hospitalares. Entretanto, temos assistido a uma peregrinação de pacientes em busca de tratamento para terapia complexa descongestiva, tendo que recorrer a judicialização para assegurar o tratamento, sob alegação de que a drenagem linfática é um tratamento estético, não coberto pelo SUS.

Com objetivo de garantir que o tratamento com terapia complexa descongestiva, seja incluído no rol de procedimentos ofertados nas unidades de saúde do SUS, e que a Secretaria de Estado de Saúde possa ofertar, por meio da escola de Saúde Pública do Estado, cursos de atualização de conhecimento ou capacitação dos profissionais para essa finalidade, apresentamos a presente propositura.

Pelas razões expostas acima, solicito o apoio dos demais Deputados e Deputada para a aprovação deste projeto.

Após o cumprimento da primeira pauta, a proposição foi encaminhada a Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, na data de 03/04/2023 foi apensado o Projeto de Lei N.º 575/2023 de autoria do Deputado Eduardo Botelho, que trata de matéria análoga, tudo conforme à fl. 05/verso.

Diante disso, a Comissão de mérito emitiu parecer pela aprovação do Projeto de Lei N.º 557/2023 de autoria do Deputado Lúdio Cabral e pela rejeição do Projeto de Lei N.º 575/2023 de autoria do Deputado Eduardo Botelho em apenso (fls. 06-15) tendo sido aprovado em 1.ª votação no Plenário desta Casa de Leis no dia 24/05/2023 (fl.15/verso).

Na sequência, em 24/05/2023 a proposição foi colocada em 2ª pauta, com seu cumprimento ocorrendo em 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 (fl.15/verso).

No âmbito desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação, não foram apresentadas emendas, ou substitutivos, está, 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. - 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 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 proposição, 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.

A proposta em análise assim dispõe:

Art. 1º Fica assegurada, no âmbito do Estado de Mato Grosso, a prática de drenagem linfática manual nas unidades de assistência à saúde do SUS aos pacientes com linfedema e às pacientes submetidas à mastectomia para tratamento de câncer de mama.

Parágrafo único. A drenagem linfática manual integrará o conjunto das ações de saúde a serem oferecidas aos pacientes mencionados no caput pelos serviços ambulatoriais e de reabilitação das unidades assistenciais de saúde do SUS.



Art. 2º A prática da drenagem linfática manual, nos casos de pós-mastectomia, com quadro de linfedemas, será realizada por profissionais capacitados segundo regulamentação e habilitados pelos respectivos conselhos profissionais.

Art. 3º A Escola de Saúde Pública do Estado de Mato Grosso poderá ofertar cursos de capacitação voltados aos profissionais do SUS, para atender as demandas de terapia complexa descongestiva, em especial, a drenagem linfática manual.

Art. 4º O Governo do Estado de Mato Grosso, por meio da Secretaria de Estado de Saúde poderá firmar parcerias com os municípios e com a iniciativa privada para assegurar o disposto nesta Lei.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

II.II – Da (s) Preliminar (es);

Compulsando os autos, verifica-se que foi apensado a proposição em análise os Projetos de Lei N.º 575/2023 de autoria do Deputado Eduardo Botelho (fl.05/verso) e, em manifestação a Comissão de Mérito aprovou o Parecer N.º 0486/2023 manifestando pela prejudicialidade do projeto de lei apensado.

Segundo o Regimento Interno desta Casa de Leis (Resolução n.º 677/2006) consideram-se prejudicados os projetos de leis que tratam da mesma matéria, disposição do art. 194, parágrafo único. Além disso, o art. 155, inciso X, determina que não serão admitidas proposições consideradas prejudicadas nos termos do art. 194. Razão pela qual o projeto em apenso não será objeto de análise por esta Comissão, que reitera a prejudicialidade do Projeto de Lei em apenso N.º 575/2023.

Portanto, considerando a prejudicialidade dos projetos em apenso passaremos a análise da constitucionalidade, legalidade e regimentalidade do Projeto de Lei N.º 557/2023 de autoria do Deputado Lúdio Cabral, aprovada em 1ª votação pelos membros deste parlamento em sessão plenária.



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. E isso no que concerne às competências legislativas (competências para legislar) e no que respeita às competências materiais (i. é, competências de ordem administrativa).

A matéria tratada na proposição deve ser aprovada, pois, age no sentido de promover a promoção e a proteção da saúde dos pacientes que possuem linfedema e as mulheres submetidas a mastectomia para tratamento de câncer de mama, em conformidade com a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, inserida no artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal, sendo, portanto, de competência legislativa concorrente entre a União e Estados.

Referido dispositivo assim prescreve:

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

...

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

Esclarecendo a matéria a doutrina assim explica a repartição constitucional de competências:

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) (...) **MENDES, gilmar ferreira. Curso de Direito Constitucional / gilmar ferreira mendes; paulo gonet branco. - 15. ed. - São Paulo: Saraiva Educação, 2020 - (Série IDP) p. 933**



No âmbito da competência formal a matéria será analisada quanto a repartição vertical, onde o legislador constituinte definiu as competências dos Entes Federativos, quando há permissão constitucional para que diferentes Entes Políticos legislem sobre uma mesma matéria, adotando-se a predominância da União, que irá legislar sobre normas gerais (art. 24, § 1º da CF/88).

Assim, é possível concluir que no âmbito da competência vertical, considerando que a finalidade principal do programa proposto é de garantir o atendimento de saúde em toda a sua universalidade, logo, a proposta integra o rol da competência legislativa concorrente.

Na competência horizontal, onde os Estados-membros atuam a proposta não está elencada entre as matérias de competências exclusiva de outros Poderes ou Órgãos constituídos. Complementando, a Constituição Estadual estabelece que o Parlamento possui também a prerrogativa de dar início ao processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61 da Constituição Federal, cujo 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:

O Supremo Tribunal Federal tem se posicionado no sentido de que a Constituição obriga aos Estados a criação de condições objetivas para garantir o acesso ao serviço de saúde de forma universal, pois trata-se de um direito indisponível. Vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão



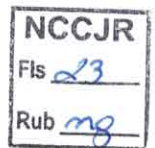
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido.

(AI 734487 AgR, Relator (a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162) (grifos nosso).

Convém informar que em âmbito federal foi apresentada o Projeto de Lei n.º 780/2007 de autoria do Deputado Nelson Marquezelli, aprovado no âmbito da Câmara Federal, estando tramitando no Senado Federal. Durante a tramitação da Câmara foi apontado no Parecer da CCJR daquela Casa a competência concorrente para tratar da matéria. Não deixando dúvida quanto a competência legislativa concorrente.

Ante o exposto, considerando os dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de Mato Grosso verifica-se que a propositura é formalmente constitucional.

II.IV - Da (In) Constitucionalidade Material;

No que diz respeito à constitucionalidade material, a proposta atua no sentido de garantir a plena efetivação do direito fundamental a saúde garantindo as mulheres em um período tão complexo o tratamento, como reflexo direto do comando supremo provindo do art. 198 da Carta Magna.

No sentido de reduzir o risco de doença e de seus agravos a Carta Magna dispõe no art. 196, que os Estados têm o dever de executar políticas públicas nesse sentido. Vejamos:

Art.196. 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. (Grifos nosso)

É importante destacar que um dever de prestação positiva pede a atuação dos Poderes constituídos tanto na elaboração da política pública, garantindo ainda o acesso universal a recuperação dos pacientes, é um dever de fazer, e a saúde constitui um direito fundamental, com repercussão direta no direito à vida.

Além disso, o direito a saúde é definido também como um direito social, conforme preceito do art. 6º da Carta Magna, assim, não há dúvida que a proposição se coaduna com as disposições constitucionais, constituindo uma medida relevante para a manutenção e proteção da saúde pública.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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.

Nesse mesmo sentido, a Constituição do Estado de Mato Grosso, em seu artigo 217, prevê que o direito a saúde é dever do Estado e que ele deve desenvolver políticas sociais e garantir as ações e serviços para a sua recuperação.

Art. 217 A saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à eliminação de risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços, para sua promoção, proteção e recuperação.;

A respeito da 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. (Bonavides, Paulo. Curso de Direito Constitucional - 31. ed., atual - São Paulo: Malheiros, 2016, p. 306)

Logo, não resta dúvida de que a proposta se apresenta em conformidade com o direito fundamental da saúde, razão pela qual a proposta é materialmente constitucional.

II.V – Da Juridicidade e Regimentalidade.

Quanto à Juridicidade e Regimentalidade, está, a proposição legislativa, em perfeita sintonia com os princípios constitucionais, com o regimento interno desta Casa de Leis, além disso, a proposta atua em conformidade com os dispositivos constitucionais que garantam o direito universal e igualitário a saúde, que deve ser assegurado mediante políticas sociais.



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 Lei n.º 8.080 de 19 de setembro de 1990, também conhecida como Lei Orgânica da Saúde, no artigo 2º, § 1º, preceitua ser dever do Estado (União, Estados-membros e Municípios) garantir a saúde de todos, o que consiste na formulação e execução de políticas sociais que visem à redução de riscos de doenças e de seus agravos, reafirmando a determinação da Carta Magna, qual seja: A saúde é um direito fundamental do ser humano e que, portanto, deve ser preservada em toda a sua plenitude. Vejamos:

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

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à 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.

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

É o parecer.

III – Voto do (a) Relator (a)

Pelas razões expostas, voto **favorável** à aprovação do Projeto de Lei N.º 557/2023, de autoria do Deputado Lúdio Cabral, e pela **prejudicialidade** do Projeto de Lei N.º 575/2023 em apenso, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Sala das Comissões, em 04 de julho de 2023.



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 <u>26</u>
Rub <u>mg</u>

IV – Ficha de Votação

Projeto de Lei N.º 557/2023 (Apensado PL 575/2023) – Parecer N.º 551/2023/CCJR
Reunião da Comissão em <u>04 / 07 / 2023</u>
Presidente: Deputado (a) <u>Luís Cabral</u>
Relator (a): Deputado (a) <u>DR. Eduardo Botelho</u>

Voto Relator (a)
Pelas razões expostas, voto favorável à aprovação do Projeto de Lei N.º 557/2023, de autoria do Deputado Lúdio Cabral, e pela prejudicialidade do Projeto de Lei n.º 575/2023 em apenso, de autoria do Deputado Eduardo Botelho.

Posição na Comissão	Identificação do(a) Deputado (a)
Relator (a)	<u>DR. Eduardo Botelho</u>
Membros (a)	<u>DR. Lúdio Cabral</u>
	<u>DR. Eduardo Botelho</u>