



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 15
Rub. AD

Parecer n.º 479/2020/CCJR

Referente ao Projeto de Lei n.º 223/2020, que “Dispõe sobre a política estadual de Operações de Emergência em Saúde Pública para prevenir e combater a infecção humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) no âmbito do Estado de Mato Grosso e dá outras providências.”

Autora: Deputado Valdir Barranco

Relator: Deputado Silvino Fátima

I - Relatório

A presente iniciativa foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 27/03/2020, sendo colocada em regime de dispensa de pauta em 30/03/2020 por força da aprovação do pedido de fl. 06.

A Proposição foi encaminhada para esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR em 07/04/2020, que a recebeu na mesma data, conforme as fls. 14-v.

Submete-se à apreciação da CCJR o Projeto de Lei n.º 223/2020, de autoria do Deputado Valdir Barranco, conforme ementa acima, sem que tenha sido apresentada emenda.

A Propositura visa traçar diretrizes para as operações emergenciais de saúde pública para prevenir e combater a infecção pelo Novo Coronavírus (Covid-19), cujo Projeto de Lei oferece a seguinte Justificativa:

Referida proposição objetiva instituir uma Política Estadual de Operações de Emergência em Saúde Pública para prevenir e combater a infecção humana pelo Novo Coronavírus (Covid-19) e prever permanentemente a disponibilização de equipe multi profissional para o plano de contingência de emergência sanitária no âmbito do Estado de Mato Grosso, visando a prevenção dos mato-grossenses e o combate ao vírus que causa infecções respiratórias, denominado Novo Coronavírus - Covid-19. Trata-se de uma política imprescindível para o êxito das políticas públicas de saúde em curso no país.

(...).

Neste sentido, o presente projeto visa a estruturação que permite a análise de dados e de informações para subsidiar a tomada de decisão dos gestores e técnicos na



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fls. 16
Rub. Ad

definição de estratégias e ações adequadas e oportunas para o enfrentamento de emergências em saúde pública no Estado de Mato Grosso. No que tange ao aspecto jurídico, afere-se que cabe ao Poder Legislativo estabelecer ações programáticas, respeitando obviamente, o modus operandi na condução da administração pelo Poder Executivo. No aspecto da competência legislativa, consideramos adequada a tese já aventada pelo Supremo Tribunal Federal na qual o que se veda é a iniciativa parlamentar tendente ao redesenho de órgãos do Poder 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 intermédio da instituição de uma política pública ou procedimento a ela imanente aproveitando a estrutura já existente.

No que tange a instituição de políticas públicas por exemplo, cabe ao Legislativo formulá-las em linhas gerais, e ao Executivo cabe operacionalizá-las, concretizando os objetivos traçados pelo legislador. Nesse mesmo sentido, parece-nos ser relativamente tranquila a ideia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes e os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo, e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza sob a forma de leis.

Calha na oportunidade apontar como um limite imanente à iniciativa legislativa para estabelecer nova atribuição o princípio da reserva de administração - uma emanção do próprio princípio constitucional da independência e harmonia dos órgãos da soberania (CF, art. 2º). É bem verdade, entretanto, que o conteúdo da chamada reserva de administração ainda não se encontra devidamente aprofundado na doutrina, a quem cabe apontar os casos em que se verifica essa limitação à iniciativa legislativa parlamentar. Ao instituir uma política de incentivo a construção de barragens produtoras de água na bacia do Rio Meia Ponte, está o parlamentar proponente munido da competência contida no art. 24, inciso / VI da CF, notadamente ao dispor sobre conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente.

Ainda na esteira da juridicidade do projeto em tela, agora no que tange a definição de possíveis despesas por meio do poder Legislativo, faz-se mister destacar que é muito comum depararmos, especialmente nas mensagens de veto de lavra do excelentíssimo Governador do Estado, com afirmações no sentido de que os parlamentares estão impedidos de criar ou aumentar despesas por meio de suas proposições legislativas.

Comungamos com a tese de que essa malfadada afirmação não possui respaldo no sistema constitucional vigente. Fato notório no universo jurídico é que com o advento da Constituição de 1988, sepultou-se a existência da vergastada e antiga limitação em relação à iniciativa parlamentar para geração de despesas. Assim, no plano constitucional, constata-se como única vedação a impossibilidade do parlamentar, via emenda, aumentar despesa em proposição de autoria reservada ao Poder Executivo (CF, artigos 60 e 63, I). Demais disso, não há outra vedação que possa obstaculizar o parlamentar na sua legitimidade para apresentar proposição legislativa criando ou aumentando despesa.



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

CTJ
Fis. 37
Rub. 10

Para consolidar o pensamento desenvolvido, colacionamos trecho da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na qual refuta a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só e somente só poderá ser proposto pelo Chefe do Poder Executivo estadual, conforme restou consignado na ementa da ADI 3394:

"... Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo". Precedentes. [ADI 3.394, rel. Min. Eros Grau, 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008]."

A Propositura foi encaminhada à Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social, a qual exarou parecer de mérito favorável à matéria, tendo sido aprovada em 1ª votação pelo Plenário desta Casa de Leis no dia 06/04/2020.

Após, os autos foram encaminhados à CCJR 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 do Plenário desta Casa de Leis.

O presente Projeto possui a finalidade de criar diretrizes para a política de operações de emergência em saúde pública, em decorrência da proliferação do novo coronavírus (COVID-19).

O presente parecer opina pela rejeição do Projeto de Lei.

A Carta da República, em seu art. 2º, afirma que os Poderes da União são harmônicos e independentes entre si, devendo assim respeitar a ordem jurídica e resguardar a divisão de poderes que lhes é apresentada.

Dito isso, podemos verificar que a Proposta apresentada fere, no que diz respeito à autonomia do Poder Executivo, a norma contida no art. 84, VI, alínea "a", da Constituição Federal; vejamos o seu teor:



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

CTJ
Fis. 18
Rub. 13

Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República:*

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos"

Esse dispositivo constitucional, em observância ao princípio da simetria, foi reproduzido pelo poder constituinte estadual no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "c", e no artigo 66, inciso V, ambos da Carta Estadual, transcritos a seguir:

"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, à Procuradoria Geral do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (A expressão "à Procuradoria-Geral do Estado" foi declarada inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal, pela ADI nº 291-0, julgada em 07.04.2010, publicada no DJE em 10.09.2010).

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

(...);

II - disponham sobre:

(...);

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

(...)

Art. 66. *Compete privativamente ao Governador do Estado:*

(...);

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração do Estado, na forma da lei".

A expressão "na forma da lei" do artigo 66, inciso V, da CE faz referência à lei de iniciativa do próprio Poder Executivo, conforme disposto no artigo 39, parágrafo único, inciso II, alínea "d", da Carta Estadual, ou seja, não há participação do Poder Legislativo no caso de iniciativa de lei dessa natureza.

Ainda sobre a inaplicabilidade da atuação do Poder Legislativo quanto à iniciativa de lei que envolva as atribuições do Poder Executivo, temos a Lei Complementar Estadual n.º 612, de 28 de janeiro de 2019, que "Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências", na qual é previsto o seguinte:

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:

(...);



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ

Fis. 19

Rub. 10

- c) o controle dos agravos do meio ambiente que tenham repercussão na saúde humana, juntamente com os órgãos afins;
(...);
- f) o acompanhamento, a avaliação e divulgação dos indicadores de morbidade e mortalidade no âmbito do Estado;
- g) a organização e manutenção de uma rede de serviços de saúde para prevenção da doença, diagnóstico, tratamento e reabilitação dos doentes, com base no perfil epidemiológico estadual;
- h) o desenvolvimento da produção de medicamentos, vacinas, soros e equipamentos estratégicos para a autonomia tecnológica e produtiva;
(...);
- j) o estabelecimento de normas mínimas de engenharia sanitária, para a edificação de estabelecimentos de saúde de qualquer natureza;
- k) o estabelecimento de normas mínimas de vigilância e fiscalização de estabelecimentos de saúde de qualquer natureza em todo o Estado;
- l) a fiscalização, o controle e organização da manutenção dos equipamentos e da tecnologia utilizada no SUS;
- m) o controle e a fiscalização das pesquisas clínicas e farmacológicas em saúde individual e coletiva que envolva seres humanos;
- II - gerir, em caráter complementar, os serviços de vigilância epidemiológica e sanitária, de alimentação e nutrição e de saúde do trabalhador;
(...).

Dentro dessa ordem, o Código de Saúde do Estado (LC n.º 22, de 09 de novembro de 1992) dispõe que:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de ordem pública e interesse social para a proteção, defesa, promoção, prevenção e recuperação e recuperação de saúde, nos termos dos artigos 6º; 23, 11; 24, XII e §§ 2º e 3º; 18; 30, VII; 194 a 200 da Constituição da República, dos artigos 217 a 227 da Constituição do Estado, bem como das normas gerais de caráter nacional.

(...)

Art. 7º A Política de Saúde no Estado, exercida pelo Sistema Único de Saúde Estadual e Municipal, estará orientada para:

(...);

III – a adoção do critério das reais necessidades de saúde da população, identificados por estudos epidemiológicos loco-regionais, na elaboração de planos e programas e na oferta de serviços de atenção à saúde;

(...);

VIII – a execução das atividades, programas e ações de saúde do Sistema Estadual de Saúde, reger-se-ão por um modelo assistencial que contemple as ações promocionais preventivas e curativas integradas, através de uma rede assistencial composta pelos níveis básicos, geral, especializado, apoio diagnóstico e de internação conforme a complexidade do quadro epidemiológico estadual;

(...).



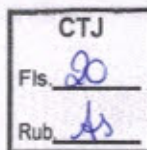
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Art. 9º Ao Sistema Único de Saúde do Estado de Mato Grosso – US/MT, compete:

(...);

II – acompanhar, controlar e avaliar as redes hierarquizadas dos serviços e das ações de saúde;

(...);

IV – coordenar e em caráter complementar executar ações e serviços:

a) de vigilância epidemiológica;

(...);

XV – organizar e manter, com base no perfil epidemiológico estadual, uma rede de serviços de saúde com capacidade atuação em promoção de saúde, prevenção da doença, diagnóstico tratamento e reabilitação dos doentes;

(...).

Art. 39 As ações dos serviços de saúde do Estado reger-se-ão por um modelo assistencial que contempla as ações promocionais preventivas, curativas e de recuperação integradas através de uma rede hierarquizadas e de intervenção conforme a complexidade do quadro epidemiológico local.

Art. 40. O Sistema Único de Saúde do Estado terá como modelo funcional, administrativo, resolutivo e gerencial o Distrito Sanitário, responsável pelos cuidados básicos de saúde da população que vive em um território determinado.

§ 1º O Distrito Sanitário será composto de unidades sanitárias, policlínicas, unidades regionais, hospitais e centros especializados, capaz de resolver os problemas de saúde em todos os níveis de atenção.

§ 2º Os critérios para a definição da área da abrangência do Distrito Sanitário, seguirão os seguintes princípios:

I – área geográfica de abrangência;

II – estratégia e comando único;

III – sistema único de aplicação de recursos;

IV – realidade epidemiológica social;

V – cobertura;

VI – adscrição da Clientela;

VII – unidades e equipamentos dos serviços de saúde;

VIII – resolutividade dos níveis de complexidade;

IX – integralidade dos serviços;

X – relação eficiência e participação social.

Art. 41 A Secretaria Estadual de Saúde implementará o serviço de vigilância epidemiológica, a fim de executar as medidas que visem a prevenção e impeçam a disseminação das doenças transmissíveis, com capacidade de diagnóstico, tratamento, tratamento e controle.

Art. 42 Para efeito do disposto no artigo anterior, os riscos que representam as doenças transmissíveis para a coletividade, a Secretaria Estadual de Saúde, a adoção das seguintes medidas:

I – notificação obrigatória;

II – investigação epidemiológica;

III – vacinação obrigatória;

IV – quimioprofilaxia;

V – isolamento domiciliar ou hospitalar;



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

CTJ
Fis. 23
Rub. 10

VI – vigilâncias sanitária e epidemiológica;

VII – desinfecção;

VIII – saneamento básico e ambiental;

IX – assistência médico hospitalar;

Art. 43 A Secretaria Estadual de Saúde editará normas técnicas especiais sobre as doenças transmissíveis, onde a doença exista com caráter endêmico ou epidêmico.

Art. 44 A ação de Vigilância Epidemiológica incluem, principalmente, a elaboração de informações, pesquisas, inquéritos, investigações, levantamentos e estudos necessários a programação, planejamento e avaliação das medidas de controle e de situação que ameaçam a saúde.

Art. 45 São obrigados a fazer modificação a autoridade sanitária, os trabalhadores e profissionais de saúde, os responsáveis por organização e estabelecimento públicos e privados de saúde, ensino e trabalho e os responsáveis por habitações coletivas.

Art. 46 A Secretaria Estadual de Saúde emitirá Normas Técnicas Especiais, contendo o nome das doenças de notificação compulsória e procedimentos a adotarem.

(...).

Art. 51 Nas ocorrências de casos de agravos à saúde decorrentes de calamidades públicas, para o controle de epidemias e outras ações indicadas, a Secretaria Estadual de Saúde articulará com órgãos federais, estaduais e municipais, promovendo a mobilização de todos os seus recursos sanitários, médicos e hospitalares considerados necessários.

Além de todas essas normas, não é demais lembrar que o Estado de Mato Grosso editou decreto de calamidade pública, bem como regras administrativas para combater a pandemia do Novo Coronavírus [Decreto n.º 407, de 16 de março de 2020, que “Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (2019-nCoV) a serem adotados pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências”]. Citado decreto criou inclusive o Gabinete de Situação; vejamos:

Art. 2º Fica criado o Gabinete de Situação, coordenado pelo Governador do Estado, para monitoramento e adoção de medidas de enfrentamento de emergência em saúde pública decorrente do coronavírus, composto pelos Secretários de Estado dos seguintes órgãos:

I - Casa Civil;

II - Secretaria de Estado de Saúde - SES;

III - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;

IV - Procuradoria-Geral do Estado - PGE;

V - Secretaria de Estado de Fazenda - SEFAZ;

VI - Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP;

VII - Secretaria de Estado de Educação - SEDUC.

(...).

Art. 14 Para a operacionalização da Lei Federal n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Secretaria Parlamentar da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação

Fls. 22

Rub. AS

pública decorrente do coronavírus, deverá ser observada a regulamentação do Ministério da Saúde, realizada por meio da Portaria nº 356, de 11 de março de 2020.

É bom notar que não são apenas as medidas estaduais que estão em voga, mas há as federais e as municipais.

Dessa forma, percebe-se que há uma cadeia complexa e grandiosa formada justamente para o combate à pandemia e esta rede de atos públicos devem estar devidamente concatenados, a fim de que sejam evitados desmandos, desencontros de políticas a serem adotadas ao combate à doença, informações desconstruídas etc.

A criação de uma política como a descrita no Projeto de Lei é relevante, porém, diante do intricado envolvimento dos órgãos executivos de saúde federal, estadual e municipal, é preciso que todos falem a mesma linguagem e tracem em conjunto as diretrizes que melhor correspondam às necessidades do momento.

Não se está dizendo que o Legislativo deve ficar afastado da estratégia a ser empreendida no combate à pandemia, todavia, neste momento calamitoso, é preciso conhecer, sim, o que está sendo realizado pelos Poderes Executivos dos diversos níveis da Federação, para então agir de forma soberana e sem criação de empecilhos que confundam ou suprimam importantes medidas administrativas já adotadas por aqueles de forma isolada ou conjunta. Se o Parlamento não agir com a prudência necessária, pode comprometer todo o trabalho já realizado, inclusive o realizado pelo mencionado Gabinete de Situação.

Independentemente de criação de órgão ou de equipe multiprofissional na estrutura do Poder Executivo ser interessante, isto só pode ocorrer se o senhor Governador do Estado assim entender necessário (art. 39, parágrafo único, II, “d, da Constituição Estadual), independentemente de ter tal equipe caráter permanente ou não.

Cada Poder possui suas peculiaridades e, por isso, tem a sua própria competência para iniciar processo legislativo que disponha quanto aos atos que visem a desburocratização dos procedimentos administrativos próprios, principalmente os que envolvam a saúde pública, razão pela qual o Supremo Tribunal Federal orienta:

(...). 1. A reserva legal e a iniciativa do processo legislativo são regras básicas do processo legislativo federal, de observância compulsória pelos demais entes federativos, mercê de implicarem a concretização do princípio da separação e independência dos Poderes. Precedentes: ADI 2.873, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJe de 9/11/2007; ADI 637, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 1º/10/2004; e ADI 766, rel. min. Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ de 11/12/1998. 2. (...)” (ADI 4648, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2019, PROCESSO ELETRÔNICO, Diário da Justiça eletrônico nº 200, divulgado em 13-09-2019, publicado em 16-09-2019).



ALMT
Assembleia Legislativa

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

FOLHA DE VOTAÇÃO – SISTEMA DE DELIBERAÇÃO REMOTA

Reunião:	30ª Reunião Extraordinária		
Data/Horário:	26/05/2020	8h	
Votação:			
Proposição:	PL N° 323/2020		
Autor:	Dep. Valdir Bonanca		

VOTAÇÃO

DEPUTADOS TITULARES	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE
DILMAR DAL BOSCO – Presidente	X			
DR. EUGÊNIO – Vice Presidente	X			
LÚDIO CABRAL				
SILVIO FÁVERO	X			
SEBASTIÃO REZENDE	X			
DEPUTADOS SUPLENTE				
ROMOALDO JÚNIOR				
XUXU DAL MOLIN				
JANAINA RIVA				
ULYSSES MORAES				
SOMA TOTAL	4			
RESULTADO FINAL:	continua a aprovação			

Doninas de Almeida Nunes
Consultora Legislativa em substituição legal