

Parecer nº 517/2019/CCJR

Veto Total nº 78/2019 – Mensagem nº 89/2019, aposto ao Projeto de Lei n.º 55/2016 que determina a distribuição gratuita de leite com fórmulas infantis especiais para crianças lactantes, nas condições que especifica.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado DR. Eustáquio

### I – Relatório

O presente Veto Total foi lido em 22/05/2019 no Plenário desta Casa de Leis, sendo recebido e registrado pela Secretaria de Serviços Legislativos na mesma data, aportando-se nesta Comissão em 28/05/2019 para a emissão de parecer.

A Proposição vetada contém em síntese a seguinte Justificativa:

*“A intolerância à lactose é uma deficiência do organismo causada pela ausência ou deformidade da enzima intestinal lactase, responsável pela decomposição do carboidrato do leite, a lactose.*

*O consumo de leite comum por crianças portadoras dessa deficiência pode resultar em diversas alterações abdominais e, na maioria das vezes, diarreia, vômitos, perda de peso, podendo ocasionar até uma aguda desidratação.*

*(...).*

*Da mesma forma, muitas outras crianças, especialmente os bebês, apresentam alergia alimentar às proteínas do leite de vaca (APLV). Trata-se de uma reação às proteínas do leite como a caseína, alfa-lactoalbumina e a beta-lactoglobulina que pode causar uma série de sintomas digestivos, cutâneos, respiratórios, reação anafilática, além de baixo ganho de peso e crescimento. (...).*

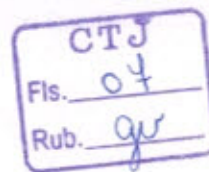
*(...).* Enquanto a alergia é mais comum no primeiro ano de vida e é contra a proteína, a intolerância é contra o açúcar do leite (lactose) e ocorre por falta de uma enzima, principalmente nos adultos.

*Uma vez instalado um quadro de intolerância ou alergia alimentar, os lactentes devem ser alimentados com fórmulas lácteas especiais indicadas pelo pediatra e que não contenham a proteína do leite, além de evitar o consumo de qualquer alimento derivado do leite na sua composição.*

*Ocorre que o preço dessas fórmulas de leite especiais, tanto o sem lactose como o com proteína hidrolisada ou livre de aminoácidos, é excessivamente elevado se*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*comparado ao valor do leite comum, sendo praticamente inacessível a muitas famílias que dele necessitam.*

*Considerando-se que a saúde é um direito fundamental previsto no art. 6º, caput, e no art. 196 e seguintes da Constituição Federal de 1988, reforçado pela adesão e ratificação de Tratados Internacionais, e que possui como um dos fatores determinantes e condicionantes a alimentação, cabe ao Poder Público assegurar condições para solucionar esse problema da população.*

*(...)*

*Assim, o presente projeto de lei é proposto a fim de atender a esses casos específicos de crianças em fase de lactação que possuem intolerância à lactose e alergia às proteínas do leite e sequer podem ser amamentadas". – sic.*

Por sua vez, o Veto Total veio inserido na Mensagem nº 89, de 21 de maio de 2019, apresentando os seguintes fundamentos:

- *Inconstitucionalidade formal, por invadir a competência legislativa da União relativa à definição do rol de medicamentos e insumos terapêuticos a serem distribuídos pelo SUS - Ofensa ao artigo 24, XII, § 1º e § 2º, da CF/88 e às disposições do Decreto Federal nº 7.508/2011 e da Portaria nº 3.733/2018 do Ministério da Saúde;*
- *Inconstitucionalidade formal, por criar obrigações, inclusive financeiro-orçamentárias, e atribuições a Administração Pública: Invasão da competência do Poder Executivo para deflagrar processo legislativo que verse sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e Órgãos da Administração Pública - Ofensa aos artigos 39, parágrafo único, II, "c", e 66, V, ambos da CE;*
- *Inconstitucionalidade material, por ausência de estudo e previsão de impacto orçamentário - Ofensa aos artigos 165 a 169, da CF/88, 165, I, da CE, 16 da Lei Complementar Federal nº 101/2000 e 15 da Lei Complementar Estadual nº 614/2019.*

É o relatório.

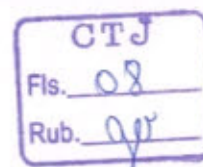
## II – Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, de acordo com o artigo 36 da Constituição do Estado de Mato Grosso e o 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 sujeitas à apreciação do Plenário da Assembleia Legislativa.





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



De proêmio, deixa-se claro que o presente parecer é pela derrubada do Veto Total.

A Proposição vetada torna obrigatória a distribuição contínua e gratuita de leite sem lactose, com proteína hidrolisada ou livre de aminoácidos, às crianças lactentes pela rede pública de saúde do Estado de Mato Grosso.

No Veto Total, é alegada a existência de invasão da competência legislativa da União relativa à definição do rol de medicamentos e insumos terapêuticos a serem distribuídos pelo SUS – Sistema Único de Saúde, bem como que a Proposição vetada cria atribuições ao Poder Executivo.

Estas matérias foram analisadas antecipadamente pelo Parecer nº 62/2019/CCJR, no qual foi sustentado que a Proposição vetada está inserida:

“(…) na temática defesa da saúde, a qual é de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do artigo 24, inciso XII e §§ 1º a 4º da Constituição Federal:

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

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

*§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.*

*§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.*

*§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.*

Ainda, o artigo 6º dispõe que a saúde é um direito social:

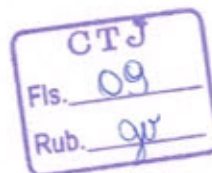
*Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015)*

Além disso, os artigos 196, 197 e 198, II da Constituição Federal assim dispõem:

*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.*



**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



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

*Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*

...  
*II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*

(...).

Não obstante a propositura venha a ocasionar atribuições ao órgão do Poder Executivo responsável pelas ações necessárias à implementação da propositura, qual seja, Secretaria de Estado de Saúde, não remodela ou cria novas atribuições ao referido órgão, razão pela qual a proposição não possui reserva de iniciativa, podendo os integrantes do Parlamento iniciar o processo legislativo, conforme dispõe o artigo 61, da Constituição Federal:

*Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*

Esse 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:*





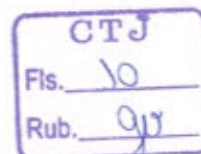
ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Portanto, observa-se que a propositura objetiva cumprir os direitos sociais assegurados no artigo 6º e 196 da Constituição Federal, bem como observa o disposto em seu artigo 24, especialmente seu § 3º. Logo, observa-se que a presente propositura observa os ditames da Constituição Federal e se coaduna com os interesses maiores que nortearam o legislador constituinte.

Vale ressaltar ainda que a presente propositura, conforme já destacado, não confere novas atribuições, sendo, portanto perfeitamente possível a iniciativa parlamentar”.

Além disto tudo, o artigo 23, inciso VIII, da Constituição Federal dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e do Município organizarem o abastecimento alimentar; ora, o leite é alimento e o leite especial que é objeto do Veto Total também o é, não podendo o Estado, portanto, fugir desta responsabilidade.

Não é por outra razão que o artigo 227, *caput*, e § 1º, da Carta Magna estabelece como dever do Estado de Mato Grosso assegurar à criança o direito à saúde e à alimentação, colocando-a a salvo de toda forma de negligência através da promoção de programas de assistência integral a sua saúde.

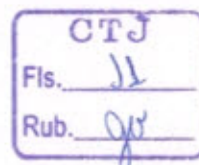
Os argumentos acima, extraídos do mencionado Parecer nº 62/2019/CCJR, são reforçados pelo recente julgado proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça de Mato Grosso, o qual traz em sua ementa o resumo do entendimento do Colegiado; vejamos o teor desta:

“*CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL – RECURSO DE APELAÇÃO CÍVEL – FORNECIMENTO DE COMPLEMENTO ALIMENTAR – CRIANÇA ALÉRGICA À PROTEÍNA DO LEITE DE VACA – NECESSIDADE CARACTERIZADA – DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E MANUTENÇÃO DA SAÚDE – ART. 196, DA CARTA MAGNA – RECURSO DESPROVIDO. É assente, na jurisprudência pátria, o dever de os entes federativos fornecerem medicamentos e custearem o tratamento, buscando aumento da sobrevida e melhora da qualidade de vida do paciente, na garantia de seu direito fundamental à saúde. O direito à vida e à saúde deve ser resguardado pelos entes públicos, mediante o custeio de consultas, realização de exames, medicamentos e cirurgias indispensáveis ao cidadão, em todos os graus de complexidade, devendo o cidadão receber, do gestor, incondicional e irrestrita atenção (CRF, art. 196). REEXAME NECESSÁRIO – AÇÃO COMINATÓRIA – DIREITO FUNDAMENTAL À VIDA E MANUTENÇÃO DA SAÚDE – ART. 196, DA CARTA MAGNA – DEVER DO ESTADO (LATO SENSU) – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA – FORNECIMENTO DE LEITE ESPECIAL – NECESSIDADE COMPROVADA – DISPENSAÇÃO PELA COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL INDISPENSÁVEL – OBSERVÂNCIA – APRESENTAÇÃO SEMESTRAL DE RECEITUÁRIO MÉDICO ATUALIZADO – SENTENÇA RETIFICADA EM PARTE. É solidária a responsabilidade da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, quanto ao fornecimento de medicamento e/ou tratamento de saúde, a pessoas que não têm condições de adquiri-los, podendo o requerente pleiteá-los de*





ESTADO DE MATO GROSSO  
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*qualquer um desses entes públicos. É dever do Estado, à luz do artigo 196 da CRFB, prover os meios necessários ao pleno exercício do direito à saúde, constituindo o fornecimento de medicamentos uma de suas principais vertentes de atender, com eficiência, à finalidade constitucional prevista para tanto. Mantém-se a decisão que determinou ao Estado e ao Município que providenciassem o fornecimento do insumo alimentar, ante o diagnóstico de alergia da criança, haja vista a urgência e a necessidade do caso, porém deve ser observado o princípio ativo, ou seja, a composição nutricional indispensável, não a marca comercial específico, conforme já decidido por esta Egrégia Corte de Justiça, bem assim, mediante a apresentação de receituário médico atualizado, que indique a quantidade de latas e a permanência do tratamento, a cada seis meses” (Numeração Única 0015052-29.2016.8.11.0055, Apelação/Remessa Necessária nº 134362/2017, Desembargador MÁRCIO VIDAL, Primeira Câmara de Direito Público e Coletivo, julgado em 05/11/2018, publicado no DJE em 13/11/2018) – grifo e negrito nossos.*

Não há dúvida, portanto, da obrigação constitucionalmente estabelecida ao Estado de Mato Grosso em atender às necessidades das crianças lactentes, assim identificada na forma do artigo 1º da Proposição vetada.

Eventual despesa a ser suportada, deve repartir com os demais entes federados, pois é **solidária** a responsabilidade entre a União, o Estado e o Município.

O Estado não pode fechar os olhos e ignorar a situação destas crianças; o Estado deve buscar, porém, a compensação pelas despesas – que porventura venha ter – com os demais entes federados (União e Municípios mato-grossenses), pois é dever de todos os entes garantir o direito à saúde por ser considerada pela Carta Magna uma obrigação solidária.

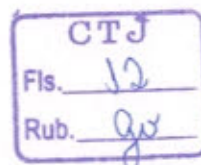
O benefício criado deve ser, portanto, atendido pelo Estado, devendo este, através de regras definidas pelo Poder Executivo, estabelecer qual será a fonte do custeio total, visto que a eliminação do mal-estar das crianças lactentes é elemento que compõe a seguridade social, a qual é financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (artigo 195, *caput*, da Carta Magna). Deve ser salientado aqui que a fonte de custeio deve constar dos respectivos orçamentos dos entes federados (artigo 195, § 1º, da CF/88) mediante proposta de orçamento da seguridade social elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (artigo 195, § 2º, da CF/88).

À respeito do binômio benefício criado/fonte de custeio total, a Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” (sic), dispõe que “A Lei do Orçamento **conterá** a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a





**ESTADO DE MATO GROSSO**  
**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora  
Núcleo CCJR  
Comissão de Constituição, Justiça e Redação



*política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (artigo 2º; sic).*

Como a proposta da citada lei orçamentária anual é de iniciativa do Poder Executivo (artigo 165, inciso III, da Constituição Federal), é o citado Poder que deve inserir naquela o benefício criado pela Proposta vetada e a respectiva fonte para o seu custeio, visto que é na Lei Orçamentária Anual que se “*apresentará, conjuntamente, a programação do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social, que discriminarão as despesas por classificação institucional, classificação funcional, estrutura programática, categoria econômica, grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, regionalização, fonte de recursos, produto, unidade de medida e meta física, e respectivas dotações*” – esta regra consta do ordenamento jurídico estadual de forma repetida, tanto que foi reiterada pelo artigo 8º da atual Lei de Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2019 (Lei Estadual nº 10.835, de 19 de fevereiro de 2019).

Em suma, restará atendido o Princípio Constitucional da Preexistência do Custeio em Relação aos Benefícios ou Serviços, também denominada de “Regra da Contrapartida” contida no artigo 195, § 5º, da Constituição Federal, quando o benefício previsto na Proposta vetada tiver a sua fonte de custeio prevista pelo Poder Executivo na Lei Orçamentária Anual, a qual será proposta oportunamente ao Poder Legislativo, inclusive porque a Proposta vetada prevê que são as disposições orçamentárias as responsáveis por definir a fonte de receita para o custeio do benefício ora criado, mas é preciso lembrar que este benefício já é concedido pelo Poder Judiciário às crianças lactentes, onde este pouco se importa se há ou não fonte prevendo o custeio para tal.

A diferença aqui é que não é o Magistrado que está a demonstrar atenção com o tema, mas, sim, o Legislador Estadual que está a demonstrar sua sensibilidade com o sofrimento das crianças lactentes, bem como está a deixar bem claro que o Estado de Mato Grosso não pactua com o jogo de empurra entre os entes federados em prejuízo do cidadão, em especial o mato-grossense, o qual é muitas vezes tratado com indignidade diante das suas prementes necessidades, acabando por buscar socorro no Poder Judiciário em busca de seus direitos, os quais já estão estampados às escancaras no texto constitucional, conforme deixa claro a ementa do aresto transcrito acima.

Por fim, é preciso analisar o argumento do Veto Total relacionado com a ausência na Proposição vetada do estudo e previsão do impacto orçamentário; este argumento não prospera, pois se o impacto existe, mas não consta da Proposição vetada é porque presume-se sua irrelevante; se o impacto é irrelevante, desnecessária é a sua apresentação nos autos; é isto que dispõe o artigo 16, § 3º, da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e o artigo 15, § 3º, da Lei Complementar Estadual nº 614/2019, ambos combinados com o artigo 98 da Lei Estadual nº 10.835/2019. Agora, apenas para argumentar, se o Poder Executivo tem informações de que a Proposição vetada trará impacto orçamentário que venha a violar a Lei de Responsabilidade Fiscal, deveria ter apresentado o estudo e a previsão junto ao Veto Total, pois assim estaria agindo conforme o Princípio Constitucional da Transparência.





Por tudo isto, não vislumbramos questões constitucionais e legais que sejam óbice para a manutenção do Veto Total.

É o parecer.

**III – Voto do Relator**

Pelas razões expostas, voto pela **derrubada** do Veto Total nº 78/2019 de autoria do Poder Executivo.

Sala das Comissões, em 24 de 06 de 2019.

**IV – Ficha de Votação**

Veto Total nº 78/2019 – Projeto de Lei nº 55/2016 (apensados PL n.ºs 62/2016 e 70/2018) – Parecer nº 517/2019	
Reunião da Comissão em	24 / 06 / 2019
Presidente: Deputado	Silvanos Dal Bosco
Relator: Deputado	DR. Eugênio

Voto Relator  
 Pelas razões expostas, voto pela **derrubada** do Veto Total nº 78/2019 de autoria do Poder Executivo.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Signature]</i>
Membros	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>
	<i>[Signature]</i>

CONTRA O RELATOR