

PARECER 031/2021

Parecer ao Projeto de Lei n.º 011/2021, de 25 de janeiro de 2021, de autoria do N. Vereador Rogério Jean da Silva, o qual *“Dispõe sobre o atendimento prioritário a pacientes com neoplasia maligna comprovada para realização de consultas médicas, odontológicas e exames médicos disponíveis na rede municipal de saúde”*.

O Projeto de Lei n.º 011-L, de 25 de janeiro de 2021, de autoria do Nobre Vereador Rogério Jean da Silva, visa proporcionar critérios mais justos aos pacientes com neoplasia maligna comprovada, estabelecendo um atendimento prioritário para a realização de consultas médicas, consultas odontológicas e exames médicos disponíveis na rede municipal de saúde.

É o relatório.

A competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde é definida no art. 24, XII e XIV, 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;**

(Destacou-se.)

Diante disso, a competência municipal para legislar sobre proteção à saúde é restrita a complementar a legislação federal e estadual, não havendo que se falar em competência legislativa plena, a qual se limita ao interesse local, como leciona Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 567.):

Aos Municípios cabe apenas complementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II) – o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local.

Nesse passo, a Lei Federal nº 10.048/2008 define o rol de pessoas beneficiadas com atendimento prioritário, de modo que ao município não é permitido legislar criando novas hipóteses. Eis o teor do art. 1º:

Art. 1º As pessoas com deficiência, os idosos com idade igual ou superior a 60 (sessenta) anos, as gestantes, as lactantes, as pessoas com crianças de colo e os obesos terão atendimento prioritário, nos termos desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Ainda, a Lei Federal nº 12.732/2012, que dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início, prevê:

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º **O paciente com neoplasia maligna** receberá, gratuitamente, no Sistema Único de Saúde (SUS), todos os tratamentos necessários, na forma desta Lei.

Parágrafo único. A padronização de terapias do câncer, cirúrgicas e clínicas, deverá ser revista e republicada, e atualizada sempre que se fizer necessário, para se adequar ao conhecimento científico e à disponibilidade de novos tratamentos comprovados.

Art. 2º **O paciente com neoplasia maligna tem direito de se submeter ao primeiro tratamento no Sistema Único de Saúde (SUS), no prazo de até 60 (sessenta) dias contados a partir do dia em que for firmado o diagnóstico em laudo patológico ou em prazo menor, conforme a necessidade terapêutica do caso registrada em prontuário único.**

§ 1º **Para efeito do cumprimento do prazo estipulado no caput, considerar-se-á efetivamente iniciado o primeiro tratamento da neoplasia maligna, com a realização de terapia cirúrgica ou com o início de radioterapia ou de quimioterapia, conforme a necessidade terapêutica do caso.**

§ 2º Os pacientes acometidos por manifestações dolorosas consequentes de neoplasia maligna terão tratamento privilegiado e gratuito, quanto ao acesso às prescrições e dispensação de analgésicos opiáceos ou correlatos.

§ 3º Nos casos em que a principal hipótese diagnóstica seja a de neoplasia maligna, os exames necessários à elucidação devem ser realizados no prazo máximo de 30 (trinta) dias, mediante

solicitação fundamentada do médico responsável. (Incluído pela Lei nº 13.896, de 2019) (Vigência)

Art. 3º O descumprimento desta Lei sujeitará os gestores direta e indiretamente responsáveis às penalidades administrativas.

Art. 4º Os Estados que apresentarem grandes espaços territoriais sem serviços especializados em oncologia deverão produzir planos regionais de instalação deles, para superar essa situação.

Art. 4º-A. As doenças, agravos e eventos em saúde relacionados às neoplasias terão notificação e registro compulsórios, nos serviços de saúde públicos e privados em todo o território nacional, nos termos regulamentares. (Incluído pela Lei nº 13.685, de 2018) (Vigência)

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Sendo assim, somente poderá/deverá haver o atendimento prioritário no caso de paciente com neoplasia maligna comprovada, na forma da legislação federal.

Em relação à constitucionalidade formal, no tocante à iniciativa, o projeto atende às normas previstas na Constituição de 1988. Isso porque o objeto do projeto de lei não integra o rol de leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, uma vez que não cria qualquer tipo de obrigação ao Poder Executivo, pois se limita a determinar o atendimento prioritário a determinado grupo de pessoas.

A fim de corroborar com o posicionamento explanado vejamos os julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que analisam a constitucionalidade de leis municipais análogas:

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que **"institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer"**. 2 - SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Inocorrência. 2.1 - **Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é orientada (apenas) pelo objetivo de complementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012,** nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, **com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no agendamento de consultas ou realização de exames.** 2.2. - **Já em relação aos estabelecimentos da rede particular,** a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30, I) porque – **existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública – a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível).** 3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição

parcial. **Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732**, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o "primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada" (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). 4 - ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque a "ausência de dotação orçamentária prévia em

legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). 5 - FIXAÇÃO DE PRAZO (72 HORAS) PARA O ATENDIMENTO PRIORITÁRIO (art. 1º, parágrafo único, parte final). Afronta ao art. 5º da Constituição Estadual. Reconhecimento, ao menos no que diz respeito à atribuição dessa obrigação aos estabelecimentos da rede pública, pois, diferentemente da situação anterior (mera instituição de prioridade) essa determinação e especificação de prazo (para que o serviço público seja prestado) envolve ato de gestão administrativa, conforme já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes (ADIN nº 2107708-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 03/02/2016; ADIN nº 2209442-84.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 11/03/2015). Matéria que, nessa parte, é reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, a quem cabe regulamentar, por decreto, a forma como se dará o mencionado atendimento prioritário. 5.1.- POSSIBILIDADE DE PRESERVAÇÃO DA NORMA. Reconhecimento. Uma vez que a inconstitucionalidade, nesse caso, paira somente sobre a atribuição de obrigação específica ao Poder Executivo (em situação normativa que abrange também os estabelecimentos da rede privada), **a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir os estabelecimentos públicos da abrangência do parágrafo único do art. 1º da norma impugnada, na parte referente ao prazo de 72 horas para**

agendamentos de exames e consultas. 6 - Ação julgada parcialmente procedente, nos termos desse item 5.1 (acima). (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2194091-03.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 18/05/2017. Destacou-se.)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 2º da Lei municipal nº 4.610/2019, do Município de Guarujá e de iniciativa parlamentar, que "estabelece o prazo de 72 horas para o agendamento de consultas ou exames de pessoas acometidas por neoplasia, como decorrência da criação do Programa 'Fila Zero', que objetiva dar atendimento prioritário nas unidades de saúde para pessoas acometidas por doença neoplasia". **Alegado vício de competência em virtude de a legislação local ter transbordado do disposto pela norma federal correlata. Possibilidade de o Poder Legislativo local complementar a legislação federal e a estadual, no que couber, desde que não as contrarie (artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República).** Configurado vício de iniciativa, porém, no que se refere à observância do prazo de 72 (setenta e duas) horas para atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia pelos estabelecimentos públicos de saúde. Disciplina de assuntos concernentes à atividade administrativa do Município. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da

separação dos poderes (artigo 5º, da Carta paulista) e à cláusula de reserva da Administração. Apontado vício material em virtude de a lei hostilizada não prever fonte de custeio do benefício criado. Desnecessário que a norma indique sua respectiva fonte de custeio. Vício material não caracterizado. Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, para que se consigne que os estabelecimentos públicos de saúde não estão abrangidos pela determinação de prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas para atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126573-88.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 30/01/2020)

Do exposto, tem-se formalmente, no tocante à iniciativa, constitucional a presente propositura.

Pelo exposto, o Projeto de Lei nº 10/2021 está apto a ser deliberado pelo Plenário, passando pelas Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Saúde e Assistência Social”.

No que tange ao mérito, cabe a conveniência e oportunidade aos ilustres Vereadores.

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 1 de fevereiro de 2021

VIRGINIA COCCHI WINTER

Assessora Jurídica