



PARECER JURÍDICO Nº 63/2024

Referência: Projeto de Lei nº 23/2024-L

Autoria: Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade de fornecimento de cópia do prontuário médico, laudos e exames complementares aos pacientes e seus representantes legais ou sucessores, depois de atendimento médico ou óbito em hospital, unidade de saúde, clínica ou congêneres no Município de São Roque e dá outras providências.

Ementa: PROJETO DE LEI. DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE. OBRIGATORIEDADE DE FORNECIMENTO. CÓPIA DO PRONTUÁRIO MÉDICO, LAUDOS E EXAMES COMPLEMENTARES. ATENDIMENTO MÉDICO OU ÓBITO EM ESTABELECIMENTO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO. RESPEITO ÀS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAL E LEGAL. POSSIBILIDADE. DECISÃO DO STF PERMISSIVA DE CRIAÇÃO DE DESPESA EXCEPCIONAL.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 23, de 14 de março de 2024, de autoria do Ilustre Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 23/2024-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa obrigar o fornecimento de cópia do prontuário médico, laudos e exames complementares aos pacientes e seus representantes legais ou sucessores, depois de atendimento médico ou óbito em hospital,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

unidade de saúde, clínica ou congêneres no Município. Em Mensagem consta que, dentre outras finalidades:

Garantir que os pacientes e seus representantes legais ou sucessores tenham acesso ao seu prontuário médico, laudos e exames complementares é uma medida de extrema importância para a transparência, a segurança e a eficácia dos serviços de saúde.

O prontuário médico é um documento essencial para o acompanhamento do histórico de saúde do paciente, contendo informações relevantes sobre diagnósticos, tratamentos, procedimentos realizados, medicamentos prescritos, entre outros dados. Além disso, os laudos e exames complementares são fundamentais para o entendimento completo do quadro clínico do paciente e para a continuidade do tratamento médico.

Ainda, a obrigatoriedade do fornecimento desses documentos contribui para a humanização do atendimento, fortalecendo a relação de confiança entre pacientes e profissionais de saúde, bem como para a prevenção de erros médicos e a garantia de qualidade nos serviços prestados.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal, inclusive porque o Projeto de Lei nº 23/2024-L prevê, no bojo do seu art. 6º, *caput*, que o Poder Executivo regulamentará a Lei, definindo as sanções cabíveis no caso de seu descumprimento no âmbito público.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Extrai-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

No caso em questão temos propositura cujo mérito a classifica indiscutivelmente como lei em sentido material, que trata o seu objeto de modo genérico e abstrato, não se encontrando o mesmo dentre aquelas matérias cuja iniciativa encontram-se reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

O escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas a facilitar o acesso a informações para acompanhamento da saúde do paciente, possibilitando a continuidade do tratamento em outros serviços de saúde e até mesmo possibilitar a realização de procedimentos legais, como a solicitação de benefícios previdenciários ou a investigação de eventuais responsabilidades em casos de óbito.

Apesar do exposto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG), eis o caso em apreço.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 23/2024-L tutela direitos fundamentais encartados no texto constitucional. O ente municipal detém competência para legislar sobre saúde de interesse predominantemente local, desde que respeitem as normas gerais que tiverem sido editadas pela União ou pelo Estado (competência suplementar).

Ora, acerca da competência legiferante, tem-se como concorrente com base no art. 24 da Constituição Federal, sendo a capacidade da União, dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito das competências concorrentes, cabe à

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros editar leis para suplementar essas normas gerais (art. 24, §§ 1º e 2º).

No entanto, cabe aos Municípios brasileiros editar normas jurídicas sobre a saúde, mas não com base no comando inserto no art. 24 da Constituição Federal. Eles podem suplementar as normas federais e estaduais com fundamento no art. 30, I e II, da Constituição, ou seja, acerca de assuntos de interesse local, suplementando-se no que couber.

E a Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais. Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população.

Fato é que a Constituição Federal, no bojo do art. 196, preconiza que “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”.

O exercício da competência constitucional para as ações na área da saúde deve seguir parâmetros materiais específicos, a serem observados pelas autoridades políticas. No entanto, o Estado garantidor dos direitos fundamentais não é apenas a União, mas também os Estados e os Municípios. O exercício da competência da União não diminuiu a competência própria dos demais entes da federação na realização de serviços da saúde, nem poderia, afinal, a diretriz constitucional é a de municipalizar esses serviços.

No mais, a constitucionalidade da norma também está condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sem os quais o ato normativo é inconstitucional. Em razão do exposto, o Município pode e deve implementar ações em prol do direito à saúde, assim como legislar a respeito sobre a matéria.



III – DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE E DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Concebida para garantir direitos sociais mínimos, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à Saúde, à Previdência e à Assistência social, nos termos do art. 194, *caput*, da Constituição Federal.

Assim, para que seja possível alcançar sua finalidade, o Sistema de Seguridade Social conta com a subsídio do Estado e de toda a sociedade, desenvolvendo um manto protetor para todos os cidadãos que necessitarem. Na visão do doutrinador Miguel Horvath Júnior¹, a Seguridade Social é “parte integrante da ciência política que mediante a utilização de instrumentos próprios atenderá as necessidades de saúde, assistência social e previdência social, buscando a defesa e a constante busca da paz e do progresso da sociedade”.

Ciente disso, a Saúde é organizada por intermédio de um Sistema Único de Saúde (SUS), de caráter hierárquico e regionalizado, devendo, por seu turno, ser colocado à disposição das pessoas através de atendimento médico-hospitalar ou em postos de Saúde. Da mesma forma, o Estado tem por obrigação implementar políticas preventivas das doenças, bem como curativas, dando assistência médica àquelas pessoas que estão doentes.

A saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve zelar o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas que visem a garantir, aos cidadãos, o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Esclarecidos os pontos iniciais, os estabelecimentos de saúde possuem a obrigação de manter permanentemente os prontuários médicos, devendo, ainda, assegurar o seu acesso ao paciente interessado, sob pena de intervenção do Poder Judiciário.

¹ HORVATH JR., Miguel. Direito Previdenciário - 10ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2014, p. 120-121.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Não de outra forma, constitui direito do paciente, de seu representante legal ou sucessor, o acesso a seu prontuário médico, uma vez que as informações contidas no prontuário médico não são exclusivas do hospital ou do profissional da área de saúde, mas também do paciente, na medida em que dizem respeito a ele. Logo, cabível o direito de acesso ao mesmo. Sobre isso:

[...] De acordo com o Código de Ética Médica, os médicos e hospitais estão obrigados a exibir documentos médicos relativos ao próprio paciente que requeira a exibição.

A negativa injustificada à exibição de documentos médicos pela via administrativa, que obrigou o paciente à propositura de ação à sua exibição pela via judicial, tem o condão de responsabilizar o hospital pelo pagamento dos ônus de sucumbência, em atenção ao princípio da causalidade, nos termos dos precedentes firmados no STJ. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 540.048/RS)

Em que pese o caráter sigiloso do prontuário médico, o art. 1º da Resolução nº 1.638/2002 do Conselho Federal de Medicina prescreve que o mesmo não é absoluto, sendo possível a disponibilização por motivo justo, dever legal ou mediante ordem judicial, em consonância com os próprios arts. 73, 88 e 89 do Código de Ética Médica.

Desta feita, a despeito do sigilo imposto ao prontuário médico – que subsiste principalmente em razão da necessidade de proteção à privacidade do paciente – seu fornecimento é possível para salvaguarda dos direitos que decorrem a partir do acesso dessas informações (art. 5º, XXXIII, da CF), como nos casos descritos neste PL, inclusive para fins de aferir a eventual negligência no atendimento hospitalar.

Não é à toa que a Constituição da República estabelece a publicidade como princípio da Administração Pública e o direito fundamental à informação de interesse particular, coletivo ou geral, no âmbito do art. 5º, XXXIII. As ressalvas à publicidade são trazidas no bojo da própria Carta Constitucional: **1.** informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança do Estado e da sociedade (art. 5º, XXXIII, parte final); e **2.** proteção à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (arts. 5º, X e 37, § 3º, II, CF/1988).

Como se vê, o sigilo só pode ser decretado em situações específicas, com forte ônus argumentativo a quem deu origem à restrição ao direito

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fundamental à informação, observado o princípio da proporcionalidade. Ora, a regra no Estado Democrático de Direito inaugurado pela Constituição de 1988 é a publicidade dos atos estatais, sendo o sigilo absolutamente excepcional.

Sobre a obrigatoriedade da confecção do Prontuário Médico, a Resolução nº 2.217/2018 do Conselho Federal de Medicina – Código de Ética Médico veda ao médico deixar de elaborar o prontuário do paciente (art. 87, § 1º). Assim, a elaboração do prontuário médico não é uma escolha ou oportunidade, mas sim uma obrigação do profissional médico.

E o Superior Tribunal de Justiça entende que a conduta deliberada do médico em omitir o preenchimento adequado do prontuário é passível de responsabilização, *in verbis*:

No caso em apreço, a conduta deliberada do médico em omitir o preenchimento adequado do prontuário revela, juridicamente, falta de cuidado e de acompanhamento adequado para com a paciente, descuidando-se de deveres que lhe competiam e que, se observados, poderiam conduzir a resultado diverso ou, ainda que o evento danoso tivesse que acontecer de qualquer maneira, pelo menos demonstrar que toda a diligência esperada e possível foi empregada, podendo o profissional inclusive valer-se desses mesmos registros para subsidiar a sua defesa.

(STJ - REsp: 1698726 RJ 2017/0046633-7, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 01/06/2021, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/06/2021)

A Resolução do Conselho Federal de Medicina nº 1.638/2002, ao tornar obrigatória a criação de Comissões de Revisão de Prontuários nas instituições de saúde, indicou, em seu artigo 5º, os itens que devem ser observados, por tais grupos, nos prontuários confeccionados.

A expectativa, então, é que o prontuário médico seja elaborado e mantido atualizado, consistindo em documento apto a ser acessado pelo paciente, seu representante legal, sucessores ou outros profissionais médicos, seja da mesma ou de outra instituição de saúde, a qualquer momento, garantindo informações claras e verdadeiras.

Por todo o exposto, o paciente, seu representante legal ou sucessor tem direito de acesso e de receber cópia do prontuário médico, consistindo a negativa de entrega de tal documento pelo estabelecimento de saúde ou médico em

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

afronta ao art. 88 da Resolução CFM nº 2.217/2018 e aos art. 6º, III, e 31 da Lei Federal nº 8.078/1990 (nos estabelecimentos particulares), bem como delito penal previsto no art. 72 da Lei Federal nº 8.078/1990.

Assim, reitero a possibilidade de o Município estabelecer normas no âmbito de seu território que tenham por finalidade assegurar, inclusive, o pleno exercício do direito à informação em saúde, promovendo maior transparência, segurança e qualidade nos serviços prestados pelo sistema de saúde municipal.

No mais, conforme amplamente demonstrado alhures, a iniciativa para o impulso do processo legislativo para as matérias insertas neste PL é concorrente, visto não estarem elencadas no rol reservado à competência inicial privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 86 da Lei Orgânica Municipal.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Saúde e Assistência Social”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 19 de março de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415