

PARECER Nº 105/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO

Autoria: Maysa Leão

Processo: 17518/2022

Assunto: projeto de lei que dispõe acerca da provisão de certidão de recusa de fornecimento de medicamento ou tratamento médico e/ou documento equivalente aos usuários da rede pública de saúde no município de Cuiabá”.

I – RELATÓRIO

O vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa, informa que: A presente proposição torna obrigatório o fornecimento de certidões em caso de negativa de atendimento médico ou serviços e entrega de medicamentos, tem como objetivo dar mais transparência ao atendimento público de saúde, garantindo aos cidadãos a possibilidade de provar que buscou a assistência da saúde sem sucesso.

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, estudo de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

Não há sequer as diretrizes, portarias e regulamentações do Sistema Único de Saúde (SUS) que dispõe sobre a temática.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo



legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.

Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta Comissão qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A própria Lei Orgânica do Município é bem clara neste sentido, ao determinar em seu artigo 41 as *competências administrativas do Chefe do Poder Executivo*, vejamos:

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;
(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

VII - permitir ou autorizar o uso de bens municipais, por terceiros;

VIII - permitir ou autorizar a execução de serviços por terceiros;

(...)

XXI - apresentar, anualmente, à Câmara, relatório circunstanciado sobre o estado das obras e dos serviços municipais, bem assim o programa para o ano seguinte;



XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)

XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre:

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

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

(destaque nosso).

Ademais, a Lei Orgânica é clara ao demonstrar a *iniciativa legislativa exclusiva do Prefeito* para tratar de criação e/ou extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública.

Demonstrando, assim, que tal assunto – **organização e funcionamento da máquina pública e/ou prestação de Serviço Público de Saúde** – é de plena seara do Chefe do Poder Executivo municipal:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública;

(NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou



conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

Portanto, não cabe ao Poder Legislativo determinar a criação e organização dos serviços administrativos municipais.

Ao tratar dos **serviços da rede pública de saúde, de responsabilidade do município**, o projeto de lei se imiscui em matéria totalmente atinente ao Poder Executivo, não cabendo a este Parlamento praticar intromissão neste *serviço público* municipal, até mesmo por falta de conhecimento técnico a respeito da temática.

Tanto é assim, que várias leis com conteúdo semelhante acabam por serem invalidadas pelo fato de **invadirem a competência do Executivo Municipal**. Vejamos algumas decisões lapidares do Egrégio **Tribunal de Justiça de São Paulo – TJSP**:

Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça, relativamente a lei municipal, de iniciativa de Vereador, que autoriza a distribuição de vacina antigripal aos idosos e ordena a realização de exame clínico preliminar para a avaliação da saúde do idoso - Alegação de ofensa ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, por vício de iniciativa - Usurpação das funções próprias do Prefeito Municipal - Indevida interferência na forma de gerenciamento do Poder Executivo - Ação direta procedente.

(TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei 0090359-36.1999.8.26.0000; Relator (a): Mohamed Amaro; Órgão Julgador: Orgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 13/07/2001)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei Complementar nº 9.040/2016 do Município de Presidente Prudente, que prevê a realização de exames para funcionários públicos, providenciados pela Secretaria Municipal de Saúde – Competência exclusiva do Poder Executivo para a organização dos serviços públicos e do seu pessoal – Vício formal de iniciativa – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Configuração da inconstitucionalidade – Ação procedente.



(**TJSP**; Direta de Inconstitucionalidade 2148831-97.2016.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/11/2016; Data de Registro: 10/11/2016)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo local, impondo à Secretaria Municipal da Saúde a realização de exames para diagnóstico dos distúrbios do sono e seu tratamento, sem ônus para os munícipes. Matéria típica de administração, cuja iniciativa é exclusiva do Prefeito Municipal. Ausência, ademais, de indicação dos recursos para atender as despesas. Violação dos arts. 5º, 25, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. **Ação procedente.**

(**TJSP**; Direta de Inconstitucionalidade 0230168-89.2009.8.26.0000; Relator (a): Boris Kauffmann; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: 07/04/2010; Data de Registro: 19/04/2010)

Tanto é assim, que a Lei Federal nº 12.401/2011 determina claramente que incorporação, exclusão ou alteração pelo SUS de novos medicamentos produtos e procedimentos é uma atribuição específica do MINISTÉRIO DA SAÚDE, sendo assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS.

Vejamos este claro comando normativo:

“Art. 19-Q. A incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS.

§ 1º A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS, cuja composição e regimento são definidos em regulamento, contará com a participação de 1 (um) representante indicado pelo Conselho Nacional de Saúde e de 1 (um) representante, especialista na área, indicado pelo Conselho Federal de Medicina.

§ 2º O relatório da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS levará em consideração, necessariamente:

I - as evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança do medicamento, produto ou procedimento objeto do



processo, acatadas pelo órgão competente para o registro ou a autorização de uso;

II - a avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às tecnologias já incorporadas, inclusive no que se refere aos atendimentos domiciliar, ambulatorial ou hospitalar, quando cabível.

Outro apontamento é que a lei que regula o processo administrativo no âmbito da administração pública municipal é a lei nº 5806/2014, porém o projeto de lei do Vereador inseriu uma conduta que implicaria a instauração de PAD.

O projeto trata ainda de matéria exógena ao discutido na justificativa, a instauração de processo administrativo disciplinar no município, como observamos no parágrafo único do artigo 3º:

Art. 3º. A provisão de declaração de Certidão de recusa de fornecimento ao medicamento ou tratamento médico e/ou documento equivalente nesta lei, deverá ser de forma imediata, a pedido do interessado, dispensado qualquer outra formalidade, inclusive da exigência de taxas ou despacho de Autoridade Administrativa.

Parágrafo único – O não cumprimento aos preceitos impostos por esta lei implicará a abertura de Processo Administrativo Disciplinar – PAD pela administração Pública Municipal, nos termos da Lei Federal nº 12.527/11, ao servidor que negar o fornecimento.

A lei complementar nº95/98 informa que cada lei tratará de um único objeto, conforme previsto no artigo 7º inciso I:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - Excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

Deste modo, o referido parágrafo único destoa com a matéria disciplinada no projeto.

Por fim, após este extenso parecer jurídico, chegamos às seguintes conclusões simplificadamente:

1) A atribuição para estabelecer novos procedimentos, exames, protocolo clínico ou diretriz terapêutica é precipuamente do MINISTÉRIO DA SAÚDE;

2) A competência para implementar procedimentos administrativos de saúde em âmbito municipal é do PODER EXECUTIVO local, responsável pela prestação deste serviço público essencial;

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico



brasileiro.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR **PELA REJEIÇÃO**



Cuiabá-MT, 17 de abril de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380032003600370033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Renivaldo Nascimento (Câmara Digital)** em 17/04/2024 14:04

Checksum: **858FC31B99B742FD1F6427FA0131D8238564946B41AEA84390904873E54F3E2B**

