

PARECER Nº 579/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo nº: 10723/2024

Autoria: Maysa Leão

Assunto: Projeto de Lei que: “DISPÕE SOBRE A PUBLICIZAÇÃO DO FLUXOGRAMA DA JORNADA DO PACIENTE ONCOLÓGICO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ”.

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que objetiva disponibilizar o fluxograma da jornada do paciente oncológico em todas as unidades de saúde no Município de Cuiabá. Assim, todo o caminho percorrido por esses pacientes no serviço de saúde municipal (do diagnóstico, do tratamento e dos cuidados específicos em oncologia) deve constar no fluxograma.

Dessa maneira, a propositura estabelece que todo paciente com suspeita de câncer ou que já possua o diagnóstico tenha acesso a essa informação por meio do site da prefeitura, redes sociais e unidades de saúde municipais. A Excelentíssima Vereadora aduz na **Justificativa** do Projeto de Lei (fls. 2 – 4):

“A proposição é oriunda da Audiência Pública realizada na Câmara Municipal de Cuiabá, no dia 04/10/2023, que debateu sobre o Protocolo de Atendimento dos Pacientes Oncológicos[1]. Na sessão, foi discutido sobre os problemas enfrentados pelos pacientes oncológicos na rede pública de Saúde, assim como foram dadas sugestões de melhorias, a serem avaliadas pelo Poder Público, através de estudos da viabilidade, planejamento e execução. (...)

Em razão do crescente número de pessoas acometidas pelo câncer, medidas precisam ser tomadas na saúde pública. Políticas públicas devem ser pensadas para melhorar o atendimento dessa população.

No caso do câncer, quanto mais cedo é descoberto, maiores são as chances de cura. Assim, quanto mais informações a população tiver disponível, maior a possibilidade de diagnóstico e tratamento.

Em razão disso, o presente projeto de lei se faz necessário. Com a garantia de divulgação dessas informações, a população terá mais facilidade de



encontrar os locais próprios para o diagnóstico e tratamento do câncer.”

Sendo assim, a propositura foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.

É a síntese do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

A priori, salienta-se que a saúde é um bem jurídico constitucionalmente tutelado, com status de direito fundamental e constante no rol de direitos sociais, conforme estabelece a **Constituição Federal**:

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.

Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessa garantia. Além disso, foi estabelecida que tal matéria é de competência comum e de iniciativa concorrente, na forma ainda da **CF/88**:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

(...)

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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;



Ademais, a forma de definição da **competência do Município** foi diversa da utilizada para prever as competências dos Estados e da União. Enquanto para Estados e União foram definidas as matérias a ser objeto de legislação, para os Municípios foi prevista uma competência genérica para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e a estadual no que couber. Assim prevê o texto constitucional, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

Além disso, a **Lei Orgânica do Município de Cuiabá** (LOM) também se encontra no mesmo sentido:

Art. 4º Ao Município de Cuiabá compete:

I - dispor sobre assunto de interesse local, cabendo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições:

o) prestar serviços de atendimento à saúde da população;

(...)

q) regulamentar, autorizar e fiscalizar a afixação de cartazes e anúncios, bem como a utilização de quaisquer outros meios de publicidade e propaganda, nos locais sujeitos ao poder de polícia municipal;

(...)

Art. 164 A saúde é direito de todos os Municípios e dever do poder público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem à eliminação do risco de doenças e de outros agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Parágrafo único. Entende-se como saúde a resultante das condições de alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso aos serviços de saúde, garantidas através de um plano de desenvolvimento urbano elaborado de acordo com o Art. 301 da Constituição do Estado de Mato Grosso.



Diante do exposto, sendo a **defesa da saúde** uma matéria de iniciativa concorrente, cabe o exame se é pertinente ao Município complementar a legislação federal e a estadual no caso em apreço. **Assim, até o presente momento de análise desta Comissão, constata-se que não existem leis federais ou estaduais que tratam sobre a disponibilização do fluxograma da jornada do paciente oncológico.**

Não resta dúvida, portanto, da competência do município para legislar sobre o tema.

Ademais, quanto à iniciativa parlamentar, ressaltamos que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento que culminou no tema 917, proferiu entendimento elucidativo sobre a competência para a iniciativa de lei municipal. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima. Segue a tese do tema 917:**

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

Diante do exposto, o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal, bem como, em que pese o entendimento supracitado permitir criar despesa, essa ainda será de caráter irrisório e apenas momentâneo até a publicização do fluxograma. Dessa forma, entendemos que é possível a iniciativa parlamentar.

Além disso, ressalta-se que a propositura não invadiu a esfera da gestão administrativa, pois não dispôs a respeito da organização de qualquer órgão prestador de serviço de saúde municipal, de forma que **apenas estabelece que haja a publicização do fluxograma da jornada do paciente oncológico. Tal determinação está de acordo com o que estabelece o princípio da publicidade da Administração Pública de todos os Poderes do Município de Cuiabá** (art. 49, LOM).

Assim, o Projeto de Lei apenas colabora com a transparência do serviço de saúde de Cuiabá. Nessa esteira, **o direito à informação é um comando constitucional:**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas



aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Nesse sentido, os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. LEI MUNICIPAL Nº 4.399/2019. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. INEXISTÊNCIA. 1. Afastada a prefacial de irregularidade na representação processual. Consta nos autos instrumento de mandato com outorga, pelo Prefeito Municipal, proponente, de poderes especiais e específicos para impugnar, por meio da propositura de ação direta de inconstitucionalidade, a norma objeto desta ação. 2. A Constituição Estadual estabelece regras de repartição das competências administrativa e legislativa, atribuindo ao Poder Executivo a competência privativa para legislar sobre matéria tipicamente administrativa. Exegese dos artigos 8º, 10, 60, II, alínea d, e 82, VII, da CERGS. 3. **A norma impugnada não dispõe a respeito da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde em si, apenas determina que haja publicação da listagem de todos os medicamentos, disponíveis e em falta, destinados aos usuários do Sistema Único de Saúde no âmbito Municipal. Inexistência de vício formal.** Precedentes do C. Órgão Especial em casos análogos. JULGARAM IMPROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082529702, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Julgado em: 27-11-2019) (TJ-RS - ADI: 70082529702 RS, Relator: Matilde Chabar Maia, Data de Julgamento: 27/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/12/2019)



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.157, de 19 de outubro de 2011, do Município de São Sebastião, que "**dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação no site oficial da Prefeitura Municipal de São Sebastião, da relação de medicamentos existentes na rede pública e daqueles em falta nos estoques**, e dá outras providências" – **Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa e sequer ofendeu o princípio federativo – Diploma que objetiva dar conhecimento à população acerca da disponibilidade de medicamentos nas unidades de saúde do município, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público de saúde local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos** – Sequer há se falar em aumento de despesas (art. 25 e 176, I, CE), porquanto a própria administração já dispõe de controle dos medicamentos e de site oficial, bastando que os dados sejam ali inseridos – Em consequência, não prospera, igualmente, a afirmação de inconstitucionalidade, por arrastamento, do Decreto Municipal 5494/2012 que regulamentou referido diploma – Inconstitucionalidade não configurada. Ação julgada improcedente. (TJ-SP 20598679420178260000 SP 2059867-94.2017.8.26.0000, Relator: João Carlos Saletti, Data de Julgamento: 13/12/2017, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/12/2017)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 3.535, DE 30 DE ABRIL DE 2014, DO MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - QUE DETERMINA A **DIVULGAÇÃO NA INTERNET DA RELAÇÃO DE MEDICAMENTOS GRATUITOS QUE COMPÕEM OS ESTOQUES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE - PROJETO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO DE INICIATIVA - INOCORRÊNCIA - QUESTÃO ATINENTE AO INTERESSE GERAL DA POPULAÇÃO - PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE - AUMENTO DE DESPESAS - AUSÊNCIA - PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE**. - A lei municipal que prevê a divulgação da lista de medicamentos fornecidos gratuitamente pela secretaria de saúde municipal, traduz medida consentânea com o princípio da transparência e da publicidade, garantindo o acesso dos administrados à informação de interesse geral, sem qualquer relação com matéria que estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada ao chefe do poder executivo. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000140794801000 MG, Relator: Mariangela Meyer, Data de Julgamento: 22/06/2016, Data de Publicação: 01/07/2016)



AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA A **FIXAÇÃO DE PLACA EDUCATIVA**. TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - **Norma de origem parlamentar que determina a fixação de placa educativa, por não criar, extinguir ou alterar órgão da Administração Pública, não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria.** III - O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE 878.911-RG/RJ, Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, fixou tese no sentido de que “[N]ão usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1338645 RJ 0046963-08.2016.8.19.0000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 18/12/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 26/01/2022)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer **a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo Interno a que se nega provimento. (STF - RE: 1298077 RJ 0054690-18.2016.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 08/03/2021, Primeira Turma, Data de Publicação: 15/03/2021)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de saúde, que é um direito fundamental e tem como base o princípio



constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas. O projeto em comento estabelece medida de simples execução e que pode contribuir nesse sentido.

As implicações sociais do projeto de lei não serão abordadas neste parecer, uma vez que são atinentes ao mérito da questão e objeto de análise de comissão específica, cabendo a esta comissão se ater aos critérios legais, constitucionais e regimentais. Assim, considerando que a competência legislativa parlamentar foi demonstrada sob diversas perspectivas, estando resguardada a constitucionalidade e legalidade, **opinamos pela aprovação do projeto de lei.**

2 – REGIMENTALIDADE:

O projeto cumpre as exigências regimentais.

3 – REDAÇÃO:

O projeto atende aos requisitos de redação e técnica legislativa previstos na Lei Complementar nº 095/98.

III – CONCLUSÃO:

Por observar as normas constitucionais vigentes, bem como os requisitos de competência legislativa do ente municipal, opinamos pela aprovação, salvo juízo diverso.

IV - VOTO:

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO.

Cuiabá-MT, 15 de maio 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 380036003100370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 16/05/2024 12:18

Checksum: **1D72CB0520C6EFB163162964A542ABB0EB4E829533FA02E145A40591CF6BC803**

