Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 220

PROJETO DE LEI Nº 253/2021 e SEU SUBSTITUTIVO - INSTITUEM O PROGRAMA DE ATENDIMENTO DE PESSOAS DIAGNOSTICADAS COM NEOPLASIA (CÂNCER), PROGRAMA FILA ZERO, NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.

As proposituras em apreciação, de iniciativa do nobre Vereador Jean Corauci, merecem a aprovação por esta Comissão.

Esta Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação, no âmbito de suas atribuições estabelecidas no Regimento Interno Câmara Municipal de Ribeirão Preto analisou as matérias sob o aspecto da constitucionalidade e legalidade, bem como em relação às responsabilidades que serão acarretadas ao Erário Municipal.

O Projeto está adequado com a LOM (art. 8º, "a", I), não se verificando óbice na iniciativa parlamentar, e quanto às demais questões, seu teor encontram-se dentro das normas legais pertinentes.

A projeção também não lesa o estatuído no art. 195 da Carta Magna, no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 25 da Constituição Bandeirante.

Em peroração, não é a hipótese de emissão de parecer sobre o mérito por esta Comissão (§ 3º, do art. 72, do RICMRP).

Merecem, nestes termos, prosperar as presentes proposituras do nobre Vereador, visto que a matéria tratada e a forma legislativa utilizada estão em consonância com a exigência legal.

Desta maneira, após análise e discussão das proposituras, nos termos do Regimento Interno, opina pela **APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 253/2021 e de seu substitutivo,** aguardando a votação pelo Egrégio Plenário.

Sala das Comissões, 28 de março de 2022.

ISAAC ANTUNES
Presidente

RENATO ZUCOLOTO
Vice-Presidente

BRANDO VEIGA
Relator

MAURÍCIO GASPARINI

MAURÍCIO VILA ABRANCHES

Registro: 2020.0000044639

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2126573-88.2019.8.26.0000, da Comarca São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARUJÁ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARUJÁ.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS PETRONI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, PÉRICLES PIZA, MÁRCIO BARTOLI, FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 29 de janeiro de 2020.

GERALDO WOHLERS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

Voto nº 34.047

Relator: **Desembargador** Geraldo Wohlers

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2126573-88.2019.8.26.0000

Requerente: **Prefeito do Município de Guarujá**

Requerido: **Presidente da Câmara Municipal de Guarujá**

AÇÃO 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 suplementar 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.

Vistos, etc...

I. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, que tem por objeto o artigo 2º da Lei 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"* (fls. 01/02).

Segundo o requerente: ***i)*** *"é sabido que já existe a Lei Federal nº 12.732/2012, que instituiu a prioridade no atendimento de pessoas com câncer na rede pública. No entanto, o artigo 2º da Lei Federal mencionada estabelece que a prioridade se restringe a pacientes com neoplasia* ***maligna****, fixando-se prazo para tratamento no SUS em até 60 dias"* (fls. 03); ***ii)*** a norma objurgada *"não distingue a neoplasia benigna ou maligna - que evidentemente possuem gravidade e consequências bem distintas em grande maioria - e impõe o prazo máximo* ***de 72 horas*** *para o agendamento de consultas e exames na rede pública"* (fls. 04); ***iii)*** *"a Lei de iniciativa do Poder Legislativo tratou de matéria de reserva da administração pública, seara em que a ingerência do Poder Legislativo é vedada, por se tratar de tema de* ***exclusiva competência administrativa do Poder Executivo"*** (idem)***"; iv)*** *"no cenário atual, o tratamento de neoplasia maligna (câncer)*

não é feito pelo Município, mas sim através da regulamentação Regional do Órgão Estadual - CROSS (Centro de Regulação de Oferta e Serviço de Saúde), por meio do DRS (Departamento Regional de Saúde) para poder fornecer subsídios aos usuários da rede pública, dentro do sistema hierarquizado do SUS - Sistema Único de Saúde"; desse modo, *"não há qualquer possibilidade de, por Lei Municipal, se alterar todo o regramento criado pelo SUS, precedido de pesquisas e estudos, em relação ao combate e prevenção da doença, modificando-se todos os protocolos de atendimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade, previsto no artigo 111, da Constituição Estadual"* (fls. 13); ***v)*** a lei vergastada *"não satisfaz ao comando disposto no art. 25 da Constituição Estadual",* vez que *"não especificou como se dará o custeio dos procedimentos tomados para o rápido atendimento do paciente"* (fls. 13/4).

Postula o autor, assim, seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 4.610/2019, da cidade de Guarujá.

Recusado o provimento preambular (fls. 47/50), prestou informações o d. Presidente da Câmara Municipal de Guarujá, apresentando ponderações em prol da retidão do ato legislativo em debate (fls. 86/93).

A d. Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, embora regularmente intimada (fls. 83), deixou transcorrer ***in albis*** o prazo para se manifestar (fls. 97).

Pela procedência da ação opinou a i. Procuradoria-Geral de Justiça, aduzindo que *"como esse preceito* (Obs. do Relator: artigo 2º da Lei nº 4.610/2019, ora impugnado) *é o núcleo da lei e que os demais dispositivos normativos nela inseridos com ele mantém relação*

de dependência, seria autêntico nonsense não lhes estender, por arrastamento, a declaração de inconstitucionalidade, pois, careceria lógica à sua manutenção por revelarem-se anódinos" (fls. 51/64).

É o relatório.

II. Estabelece a Lei nº 4.610, de 18 de março de 2019, do Município de Guarujá, que:

"Art. 1º - *Fica instituído no âmbito do município de Guarujá o 'Programa Fila Zero' no atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia (Câncer) nas unidades de saúde do Município.*

Art. 2º - *O 'Programa Fila Zero' consiste em priorizar nas unidades de saúde do Município de Guarujá o atendimento dos pacientes diagnosticados com a doença citada no artigo antecedente, principalmente no agendamento de consultas ou exames, no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas, após o encaminhamento médico.*

Art. 3º - *Esta Lei entrará em vigor em 27 de novembro de 2018, Dia Nacional de Combate do Câncer"* (fls. 38/9).

III. Como de praxe, insta registrar que o exame da propalada inconstitucionalidade da lei ora enfocada terá por parâmetro os preceitos da Constituição do Estado de São Paulo e as normas da Constituição federal de repetição obrigatória no texto constitucional paulista, cuja observância é compulsória aos Municípios, à luz do artigo 144 da Carta Constitucional estadual.

Pois bem. Como visto, o diploma legal objeto desta demanda versa prioridade de atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia.

Consoante o artigo 24, inciso XII, da

Constituição federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre previdência social, **proteção e defesa da saúde.**

Especificamente no tocante ao atendimento médico prioritário a pessoas acometidas de neoplasia maligna, foi então editada a Lei federal nº 12.732/2012, estabelecendo em seu artigo 2ª que *"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".*

A despeito de os Municípios não possuírem competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, esses entes federativos, nos termos do artigo 23, inciso I, da Lei Fundamental, detém competência administrativa comum, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal, para zelar pela guarda das leis. Demais disso, a Constituição da República, em seu artigo 30, incisos I e II, conferiu aos Municípios tanto competência para legislar sobre assuntos de interesse local como para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber - desde que não as contrariem, naturalmente.

Na espécie, a lei municipal debatida ampliou a proteção preconizada pela Carta Política federal, não havendo qualquer dispositivo contido naquela norma que se entrechoque com esta. Assim, ao estabelecer atendimento prioritário a pessoas acometidas por neoplasia (seja maligna ou não), os Edis promoveram adequado e célere tratamento médico aos munícipes

diagnosticados com neoplasia, restando atendido, desse modo, o interesse local.

IV. Todavia, único reparo merece a norma objurgada.

Isto porque, como Poder Legislativo do Município, a Câmara dos Vereadores, em sua dimensão normativa, tem por função estabelecer diretrizes genéricas e abstratas para a disciplina da atuação administrativa do Executivo local. De outro giro, ao Poder Executivo municipal - personalizado pelo Prefeito -, no exercício da atividade gestora, compete regulamentar as leis locais e, por meio de medidas específicas, proceder ao planejamento, organização, direção e execução de programas e serviços da Municipalidade.

Em síntese, **"o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração"** (cf. o saudoso *Hely Lopes Meirelles,* 'Direito Municipal Brasileiro', Malheiros Editores, São Paulo, 35ª ed., pág. 644).

In casu, a Câmara Municipal de Guarujá, ao dispor que o atendimento de pessoas diagnosticadas com neoplasia deve ocorrer *"no prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas",* se imiscuiu, no que se refere aos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde - *SUS,* em assunto típico de gestão administrativa.

Verdade que a definição de programas e

políticas públicas, a exemplo daqueles relativos à prestação de serviços médicos, é atividade inerente ao Poder Legislativo, porém desrespeita o princípio da independência e harmonia entre os Poderes **o detalhamento, pela Edilidade, de como ditos programas e políticas serão efetivados** - no caso, assinalando prazo máximo para atendimento das pessoas visadas pelo ato normativo sob artilharia.

A definição desse limite temporal é tema inserto na excepcional reserva da Administração e, como tal, insusceptível de interferência do Poder Legislativo. Cuidando-se de assunto típico de gestão administrativa, está subordinado ao juízo de conveniência e oportunidade do Alcaide.

Desse modo, no que se refere ao *"prazo máximo de 72 (setenta e duas) horas"* para atendimento de pessoas acometidas de neoplasia em estabelecimentos públicos de saúde, a Vereança penetrou na esfera de atuação específica do Prefeito, a quem, na qualidade de responsável pela direção superior da Administração municipal, incumbe a execução de atos no espectro correlato (inteligência do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição paulista).

Por essa senda se orientou a jurisprudência deste Venerando Órgão Especial em casos similares:

"**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 suplementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 20121, **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).

(...)

5 - FIXAÇÃO DE PRAZO (72 HORAS) PARA O ATENDIMENTO PRIORITÁRIO (art. 1°, parágrafo único, parte final). Afronta ao art. 5° 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 n° 2107708-56.2015.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 03/02/2016; ADIN n° 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. 1° 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)" - ADI nº 2194091-03.2016.8.26.0000, Relator o insigne Des. Ferreira Rodrigues, j. em 05.04.2017.

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Jundiaí. Parágrafo único do artigo 1° da Lei Municipal n° 9.110, de 06 de dezembro de 2018, de iniciativa parlamentar, que determina, no caso dos estabelecimentos privados, a realização de consulta ou exame de pacientes com câncer em até 72 (setenta e duas) horas após o respectivo encaminhamento médico. 1) Norma que dispõe de forma genérica sobre a promoção de ação voltada à saúde de pacientes com câncer. Matéria de interesse local. Competência suplementar do Município a teor do disposto no art. 30, I e II, da Constituição Estadual. Norma municipal que não restringiu ou ampliou as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional. Inocorrência de violação ao pacto federativo; 2) Fixação de prazo de 72 horas, aos estabelecimentos particulares de saúde, para realização de consultas e exames. Norma de caráter geral, que não viola o princípio da livre iniciativa, bem como supera o teste da adequação, razoabilidade e proporcionalidade. Mero condicionamento do exercício de atividade econômica, visando à proteção do consumidor, com fundamento no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Ação direta julgada improcedente" (ADI nº 2141143-79.2019.8.26.0000, Relatora a distintíssima Des.ª Cristina Zucchi, j. em 23.10.2019).

V. Por derradeiro, impende registrar que, ao contrário do que afirma o nobre Alcaide, este Augusto Tribunal pleno já deliberou que "a ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada.

É pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada a inserção de recursos no exercício seguinte" (ADI nº 2253215-77.2017.8.26.0000, Relator o eminente Des. João Carlos Saletti, j. em 01.08.2018).

VI. Em decorrência do exposto, **declaro a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto,** do artigo 2º da Lei nº 4.610/2019, do Município de Guarujá, **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.

Geraldo Wohlers

Relator