

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PL: 314/2023.

AUTORIA: Ver. Elan Alencar

EMENTA: “DISPÕE sobre a garantia de condições e de equipamentos adequados ao atendimento integral de pacientes oncológicos com deficiência, mobilidade reduzida ou idosos.”

PARECER

PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A GARANTIA DE CONDIÇÕES E DE EQUIPAMENTOS ADEQUADOS AO ATENDIMENTO INTEGRAL DE PACIENTES ONCOLÓGICOS COM DEFICIÊNCIA, MOBILIDADE REDUZIDA OU IDOSOS – AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - IMPROPRIEDADE DE MEDIDA PUNITIVA - CRIA ATRIBUIÇÕES NO SEIO DO EXECUTIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES - DISCRICIONARIEDADE DAS CLÍNICAS PRIVADAS EM DISPOR EQUIPAMENTOS QUE TRATEM CÂNCERES - VIOLAÇÃO À LIVRE INICIATIVA, LIVRE CONCORRÊNCIA E LIBERDADE ECONÔMICA - INCONSTITUCIONALIDADE - NÃO TRAMITAÇÃO.

1. RELATÓRIO



CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

Veio a esta Procuradoria o Projeto de Lei de autoria do Ver. Elan Alencar, cuja ementa é “DISPÕE sobre a garantia de condições e de equipamentos adequados ao atendimento integral de pacientes oncológicos com deficiência, mobilidade reduzida ou idosos.”.

Como justificativa da proposição, o parlamentar afirma que o projeto visa a proteção, integração social e acessibilidade de pessoas com deficiência, mobilidade reduzida e de pessoas idosas.

Deliberado em Plenário no dia 10/07/2023.

Encaminhado para emissão de parecer em 12/07/2023.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, ressalta-se que esta Procuradoria emite parecer de natureza opinativa, analisando apenas a constitucionalidade e a legalidade das proposituras, sem adentrar a questão de mérito.

Cuida-se o presente de solicitação de parecer sobre o projeto de lei que, em suma, dispõe sobre a garantia de condições e de equipamentos adequados ao atendimento integral de pacientes oncológicos com deficiência, mobilidade reduzida ou idosos.

Sobre o tema, é de se observar que a LOMAN disciplina a iniciativa parlamentar em seu artigo 58. Vejamos:

Art. 58. A iniciativa das leis complementares e ordinárias **cabe a qualquer Vereador** ou Comissão da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei. (grifamos)





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA LEGISLATIVA

Nos termos do art. 23, II, da CF/88¹, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência. **Assim, possui o ente municipal competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência**, segundo interpretação sistemática do artigo 24, XIV² c/c 30, I e II da CF/88.³

Em caso análogo, assim decidiu o STF, como se colhe de trecho da decisão proferida no RE 1282228, em 01/09/20, pelo Min. Edson Fachin:

“Não há falar em reserva da iniciativa parlamentar para além das hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição da República Federativa ou Estaduais, por força do princípio da simetria. Os diplomas legais que não criam ou alteram a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública, nem tratam do regime jurídico de servidores públicos, não usurpam a iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

No caso em exame, da leitura do texto normativo, é possível depreender que a Câmara Municipal limitou-se a garantir direito social constitucionalmente previsto. A norma, vai, pois, ao encontro dos direitos sociais à segurança, educação e proteção à maternidade e à infância previsto nos art. 6º, da CRFB.

Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os

¹Art. 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; (Vide ADPF 672)

²Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

³Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (Vide ADPF 672)



PROCURADORIA LEGISLATIVA

poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, **não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.**

A lei objeto desta ação, ao instituir o Programa Creche Solidária, ao garantir a prioridade de vagas em creches para filhos (as) de mulheres vítimas de violência doméstica, **densifica os diversos comandos constitucionais** de proteção integral da criança e de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado.

Assim, ao contrário do disposto no acórdão recorrido, não se deu a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional do direito à saúde, derivam da própria Constituição. Nem tampouco qualquer alteração na estrutura ou atribuição dos órgãos do Poder Executivo.

A Câmara Municipal atuou em exercício legítimo de sua competência prevista, nos arts. 23 e 30, I, da Constituição Federal, para tratar de interesse local, de forma abstrata e geral em matéria de iniciativa concorrente.

Se não há vício de iniciativa, não há falar em ofensa à separação dos poderes ou em usurpação dos poderes constitucionais outorgados ao Executivo”.

A interpretação sistemática é utilizada para se alcançar o objetivo do texto constitucional. Dessa forma, para elucidar a questão jurídica buscar-se-á aplicar os princípios da força normativa da Constituição e o princípio da unidade da Constituição, os quais respectivamente significam que: *“na solução dos problemas constitucionais, deve-se*





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA LEGISLATIVA

pautar a interpretação pela maior otimização possível dos preceitos constitucionais e o segundo no sentido de que a Constituição é um sistema integrado por diversas normas, reciprocamente implicadas, que, dessa feita, devem ser compreendidas na sua harmoniosa globalidade", conforme lecionam os juristas Vidal Serrano Nunes Júnior e Luiz Alberto David Araujo, na obra Curso de Direito Constitucional — editora Verbatin, 2013, página 125.

Em atendimento ao princípio da simetria, o art. 22 da LOMAN⁴ dispõe que cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito à saúde, à promoção e assistência social e **à proteção e garantia das pessoas com deficiência**.

Além disso, o art. 230 da CF/88 dispõe sobre o dever atribuído à família, à sociedade e ao Estado de amparar e garantir acessibilidade às pessoas idosas. Vejamos:

Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida.

De mais a mais, a Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso) dispõe que:

Art. 2º. O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, **assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.**

No entanto, apesar de todo o exposto, verifica-se que a proposta *sub examine*

⁴**Art. 22.** Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, e especialmente sobre:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

a) à saúde, à promoção e assistência social e **à proteção e garantia das pessoas com deficiência**; (Redação dada pela Emenda à Loman n. 088, de 2.9.2015) (grifamos)





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA LEGISLATIVA

afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, uma vez que a instalação de equipamentos adequados ao tratamento oncológico, nos casos de unidades de saúde já existentes, pode ser inviável, devido à falta de espaço ou estrutura.

Nesse sentido, para que a medida atenda à proporcionalidade em sentido estrito, é necessário que se considere as diferentes realidades existentes na municipalidade, sob pena de se configurar uma medida desarrazoada.

Além disso, constata-se da análise do projeto (arts. 1º e 2º) uma **impropriedade de medida punitiva**, uma vez que há proposta de o Município multar-se a si mesmo. Vejamos:

Art. 1.º As **unidades de saúde das redes pública** e privada e os centros de diagnósticos por imagem devem garantir às pessoas com deficiência, mobilidade reduzida e às pessoas idosas as condições e os equipamentos adequados que lhes assegurem o atendimento integral na prevenção, diagnóstico e no tratamento dos cânceres.

Art. 2.º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará o infrator às penas de:

I – advertência;

II – multa no valor de cinco a cinquenta Unidades Fiscais do Município (UFMs), graduada de acordo com a gravidade da infração e a capacidade econômica do infrator, dobrada em caso de reincidência.

Pontua-se, na oportunidade, que não foi especificado na redação do projeto se a obrigação é destinada à rede pública **municipal**, o que abre interpretação para que sejam englobadas as unidades estaduais de saúde na proposta. Nesse sentido, contraria o disposto no art. 11, II, “a”, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998⁵, que

⁵**Art. 11.** As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, **de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir**





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

Para mais, constata-se outra eiva de inconstitucionalidade no parágrafo único do art. 2º da propositura, uma vez que a redação está destinando as multas ao Fundo Municipal de Saúde (FMS). Senão vejamos:

Parágrafo único. Os valores da multa prevista no inciso II deste artigo **serão destinados** ao Fundo Municipal de Saúde (FMS), instituído pela Lei Municipal Nº 066, de 11 de junho de 1991.

O parlamentar, ao fazer a destinação das multas, adentrou seara de competência privativa do Executivo Municipal, responsável por regulamentar as leis municipais, inclusive quanto a destinação de valores coletados de penalidades administrativas.

Nesse aspecto, portanto, a proposta colide com a chamada Reserva de Administração, segundo a qual veda-se a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência privativa do Poder Executivo, bem como com o Princípio da Harmonia entre os Poderes, colimado no art. 2º da Constituição Federal⁶.

Alfim, acrescenta-se que a proposta, ao impor a obrigatoriedade de instalação de equipamentos que previnem, diagnosticam e tratam cânceres em unidades de saúde e centros de diagnósticos por imagem **privados**, violou a livre iniciativa, a livre concorrência e a liberdade econômica (arts. 1º, IV⁷, 5º, XXII⁸, e 170 da CF⁹), além de

que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

⁶Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁷Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

⁸Art. 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:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

⁹Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar



CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus**PROCURADORIA LEGISLATIVA**

constituir indevida intervenção estatal na atividade econômica privada.

Assim, diante da inobservância aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, da harmonia entre os Poderes, da livre iniciativa, livre concorrência e liberdade econômica, constata-se a inconstitucionalidade da propositura, contexto em que, igualmente, se reconhece a falha de técnica legislativa e a impropriedade de medida punitiva, diante da impossibilidade do Município multar a si mesmo.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, constatada a inconstitucionalidade da proposta, opina-se pela não tramitação do Projeto de Lei nº 314/2023.

É o parecer.

Manaus, 18 de setembro de 2023.

Priscilla Botelho Souza de Miranda
Procuradora da Câmara Municipal de Manaus

a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.



Documento 2023.10000.10032.9.059074
Data 18/09/2023



TRAMITAÇÃO

Documento Nº 2023.10000.10032.9.059074

Origem

Unidade PROCURADORIA LEGISLATIVA
Enviado por PRISCILLA BOTELHO DE SOUZA DE MIRANDA
Data 18/09/2023

Destino

Unidade PROCURADORIA GERAL
Aos cuidados de JORDAN DE ARAÚJO FARIAS

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho PARA DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL.





CÂMARA MUNICIPAL DE
Manaus



PROCURADORIA GERAL

PL: 314/2023.

AUTORIA: Ver. Elan Alencar

EMENTA: “DISPÕE sobre a garantia de condições e de equipamentos adequados ao atendimento integral de pacientes oncológicos com deficiência, mobilidade reduzida ou idosos.

”INTERESSADO: 2ª Comissão de Constituição e Justiça - CCJ

DESPACHO

Acolho, por suas jurídicas razões, o bem lançado pronunciamento da ilustre Procuradora **Dra. PRISCILLA BOTELHO SOUZA DE MIRANDA**, com base nos seus jurídicos fundamentos.

Sendo este o entendimento desta Procuradoria Geral.

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL, em Manaus, 18 de setembro de 2023.

DANIEL RICARDO DO CARMO RIBEIRO FERNANDES
Subprocurador Geral da Câmara Municipal de Manaus



Documento 2023.10000.10032.9.059074
Data 18/09/2023



TRAMITAÇÃO
Documento Nº 2023.10000.10032.9.059074

Origem

Unidade PROCURADORIA GERAL
Enviado por GABRIELLE COSTA PASCARELLI
LOPES
Data 19/09/2023

Destino

Unidade 2ª. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E REDAÇÃO
Aos cuidados de JUZY CARLA ANDRADE DOS SANTOS

Despacho

Motivo ANÁLISE E PROVIDÊNCIAS
Despacho ENVIADO PARA ANÁLISE E
PROVIDÊNCIAS

