

PROJETO DE LEI N.º 3.437-C, DE 2015
(Do Senado Federal)

PLS nº 374/2014

OFÍCIO nº 1.581/2015 - SF

Altera o art. 2º da Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, para dispor sobre a realização de mamografia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS); tendo parecer: da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher, pela aprovação deste e dos de nºs 1752/11, 2357/11, 6262/13, 6704/13, 7355/14, 7359/14, 320/15, 606/15, 2804/15, 3512/15, 4048/15, 4997/16 e 6279/16, apensados, com substitutivo (relatora: DEP. GORETE PEREIRA); da Comissão de Seguridade Social e Família, pela aprovação deste e dos de nºs 1752/11, 2357/11, 6262/13, 6704/13, 7355/14, 7359/14, 320/15, 606/15, 2804/15, 3512/15, 4048/15, 4997/16 e 6279/16, apensados, com substitutivo, e pela rejeição do Substitutivo da Comissão da Defesa dos Direitos da Mulher (relator: DEP. FLAVINHO); e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste e dos de nºs 1752/11, 2357/11, 6262/13, 6704/13, 7355/14, 7359/14, 320/15, 606/15, 2804/15, 3512/15, 4048/15, 4997/16 e 6279/16, apensados; do Substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família (relatora: DEP. SHÉRIDAN).

DESPACHO:

ÀS COMISSÕES DE:

DEFESA DOS DIREITOS DA MULHER;

SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA; E

CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (ART. 54 DO RICD).

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I- RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.437, de 2015, oriundo do Senado Federal, de autoria da Senadora Vanessa Grazziotin, pretende alterar o art. 2º, III, da Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, para determinar a realização de exame mamográfico não apenas em todas as mulheres a partir dos quarenta anos de idade, mas também, e essa é a inovação normativa, quando solicitado por médico assistente, às mulheres com risco elevado de câncer de mama ou àquelas para as quais o exame seja necessário para elucidação diagnóstica.

Ao projeto principal estão apensadas as seguintes proposições:

- **Projeto de Lei nº 1.752, de 2011**, da Deputada Andreia Zito, que “altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, para acrescentar o artigo 2º-A, dispondo sobre prazos máximos para a realização do exame mamográfico e encaminhamento aos serviços especializados”. A proposta determina que as mamografias solicitadas por médicos do SUS sejam realizadas em, no máximo, vinte dias e que o encaminhamento para serviços especializados, se necessário, se dê em sessenta. O descumprimento configura improbidade administrativa;

- **Projeto de Lei nº 2.357, de 2011**, do Deputado Alexandre Roso, “dispõe sobre prazo máximo para repetição ou complementação de exame de mamografia”. O projeto estabelece prazo máximo de trinta dias para serviços de saúde remarcarem ou realizarem complementações quando houver imagem mal definida ou que suscite dúvida na interpretação.
- **Projeto de Lei nº 6.262, de 2013**, da Deputada Carmen Zanotto, que “altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, para assegurar a obrigatoriedade da realização do exame do gene BRCA1 e BRCA 2”. Nesse sentido, obriga a realização do teste em mulheres com risco aumentado de câncer de mama e ovário, de acordo com protocolos do Ministério da Saúde. Determina que o protocolo seja revisto a cada dois anos, sendo obrigatória a atuação profilática nas que apresentarem resultado positivo;
- **Projeto de Lei nº 6.704, de 2013**, do Deputado Abelardo Camarinha, que “altera a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que “dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início”. Obriga a realização do exame de mamografia no prazo de quarenta e cinco dias e, em mulheres jovens com história familiar de câncer de mama, também a ecografia. Para as que têm antecedentes familiares, a primeira mamografia deve ser feita com idade dez anos inferior à idade na qual a parente manifestou sintomas;
- **Projeto de Lei nº 2.804, de 2015**, da Deputada Clarissa Garotinho, “dispõe sobre a inclusão de exames de detecção de mutação genética dos genes BRCA1 e BRCA2 no rol de procedimentos realizados pelo SUS”. A proposta obriga a apresentação do pedido de médico geneticista, mastologista ou oncologista acompanhado de laudo comprobatório do risco;
- **Projeto de Lei nº 7.355, de 2014**, do Deputado Alexandre Roso, “acrescenta o inciso IV ao art. 2º da Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que “dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, para que os exames de mamografia sejam realizados sem prescrição médica em mulheres entre 40 e 69 anos”. Estabelece que os exames mamográficos estejam concluídos em trinta dias para mulheres com suspeita de câncer. Determina a regulamentação pelo Poder Executivo;
- **Projeto de Lei nº 7.359, de 2014**, da Deputada Carmen Zanotto, que “acrescenta o inciso IV ao art. 2º da Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que “dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, para que os exames de mamografia sejam realizados sem prescrição médica em mulheres entre 40 e 69 anos”, tem dispositivos semelhantes aos da proposta anterior;
- **Projeto de Lei nº 320, de 2015**, do Deputado Hissa Abrahão, “altera o inciso III do artigo 2º da lei 11.664 de 29 de abril de 2008, estabelece a idade mínima para a realização de exame mamográfico prestado pelo Sistema Único de Saúde – SUS”. A principal alteração é determinar que o Sistema Único de Saúde realize o exame mamográfico a partir de trinta anos de idade;
- **Projeto de Lei nº 606, de 2015**, da Deputada Clarissa Garotinho, que “altera a lei Nº 11.664 de 29 de abril de 2008 garantindo a toda mulher a partir dos 40 anos de idade o direito à realização de exame mamográfico nos dois seios”.
- **Projeto de Lei nº 3.512, de 2015**, “institui o Programa Nacional de Referência em Assistência Oncológica para a Mulher”, que consiste em criar, ampliar e articular pontos de atendimento e centros de excelência destinados especialmente às mulheres na área oncológica, além de promover pesquisas na área.

Enumera as diretrizes do funcionamento das unidades que denomina CRe-Mulher, estabelece a composição do quadro de profissionais e do Conselho, define a localização, aponta a possibilidade de formação de parcerias;

- **Projeto de Lei nº 4.048, de 2015**, do Deputado Marcelo Belinati, “altera a Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres de mama e do intestino, no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS, para reduzir a idade e disponibilizar a identificação de biomarcadores para neoplasias malignas de intestino”. Determina a realização de mamografia, ecografia e colonoscopia a partir dos trinta e cinco anos para mulheres, ou a partir de trinta anos se a mulher pertencer a grupo de risco. Modifica ainda o art. 2º., assegurando o exame colonoscópico para homens e mulheres dos grupos de risco para câncer de colo e reto e de exames de biomarcadores para os de alto risco, oferecendo tratamento disciplinado em protocolos no âmbito do SUS;
- **Projeto de Lei nº 4.997 de 2016**, do Senado Federal, “acrescenta art. 2º-A à Lei nº 11.664, de 29 de abril de 2008, que "dispõe sobre a efetivação de ações de saúde que assegurem a prevenção, a detecção, o tratamento e o seguimento dos cânceres do colo uterino e de mama, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS””, para assegurar o acesso ao exame mamográfico a populações residente em áreas remotas. Determina que o SUS, por meio de seus serviços próprios, conveniados ou contratados, disponibilize unidades móveis com equipamento e profissionais para a realização de exame mamográfico. A ação será viabilizada por meio de pactuação entre as três esferas de governo; e
- **Projeto de Lei nº 6.279, de 2016**, do Deputado Felipe Bornier, que “garante o serviço radiológico de mamografia nas cidades-polo no Brasil”. Determina que o Sistema Único de Saúde implante centros de referência em cidades com mais de cem mil habitantes. Estabelece a obrigatoriedade de oferecimento de mamografia a partir de trinta anos e sua realização no máximo em vinte dias após o pedido médico. Institui, por fim, incentivo financeiro para equipamento das unidades.

A matéria foi distribuída às Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher – CMULHER e de Seguridade Social e Família – CSSF, para análise do mérito, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa (art. 54, I, do RICD).

Na CMULHER, a matéria foi aprovada na forma de substitutivo, que, em linhas gerais, altera o art. 2º da Lei nº 11.664, de 2008, para assegurar a atenção integral ao câncer colorretal, com estratégia ampla de rastreamento e realização do exame de colonoscopia.

Na CSSF, a matéria, de igual modo, foi aprovada na forma de substitutivo, que, em linhas gerais, altera o art. 2º da Lei n. 11.664, de 2008, para também assegurar a atenção integral ao câncer colorretal, mas com a explicitação de diversas diretrizes, a exemplo da realização de exame citopatológico do colo uterino, mamográfico e de colonoscopia a todas as mulheres que já tenham atingido a puberdade, além de atendimento adequado às mulheres com deficiência e às idosas.

O regime de tramitação é o de prioridade (art. 151, II, do RICD) e as proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas Comissões (art. 24, II, do RICD).

Aberto e esgotado o prazo regimental de cinco sessões, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Conforme determina o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, a), cabe a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa das proposições.

Em relação à constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 3.437, de 2015, principal; das treze proposições a ele apensadas; e dos dois substitutivos aprovados pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e de Seguridade Social e Família, considero que a matéria se insere no âmbito da legislação concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais sobre proteção e defesa da saúde, a teor do art. 24, inciso XII, da Carta Política.

Ainda, sob o aspecto da constitucionalidade formal, não observo a invasão de qualquer iniciativa legislativa exclusiva prevista na Carta Republicana.

Decerto, as proposições sob análise dispõem acerca da realização de exames clínicos, a exemplo do exame citopatológico do colo uterino, da mamografia e do exame de colonoscopia, a fim de prestar atenção integral aos cânceres de mama, do colo uterino e colorretal.

As normas jurídicas veiculadas nessas proposições afetam diretamente o direito à saúde das mulheres, matéria que escapa, à toda evidência, da simples estruturação e atribuições dos órgãos e entidades do Poder Executivo, que vem a ser a essência do princípio constitucional da reserva de administração, o qual fundamenta tais iniciativas legislativas privativas previstas na Constituição Federal.

Nesse ponto, não podemos olvidar que a fiscalização e a limitação da atividade governamental, em prol dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, é função típica dos Parlamentos, desde os primórdios de sua concepção e da afirmação do Estado de Direito como um governo de leis – e não dos homens.

Ademais, a interferência constitucionalmente prevista do Poder Executivo na atividade legislativa dos Parlamentos (no caso, a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República) configura um mecanismo excepcional de freios e contrapesos, verdadeira exceção ao princípio da separação dos Poderes, gravado no art. 2.º da Lei Maior.

Na clássica lição do jurista Carlos Maximiliano, a regra de direito excepcional deve, por afastar-se da regra geral, ser objeto de interpretação estrita. Nesse sentido, sendo o art. 61, § 1.º, da CF/88, uma exceção à independência entre os Poderes e clara interferência do Executivo na atividade legislativa dos Parlamentos, a referida norma deve ser interpretada nos seus estritos termos, evitando-se interpretações extensivas ou analogias indevidas, para que se mantenha o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo e não se comprometam as atividades fiscalizadoras e deliberativas do Congresso Nacional.

No caso concreto, há proposições que estabelecem diversos parâmetros para a realização de exames médicos no Sistema Único de Saúde, que é condição indispensável à preservação da saúde das mulheres contra os cânceres de mama, do colo uterino e colorretal.

Segundo entendo, tais proposições não afrontam o princípio constitucional da reserva de administração, tampouco as iniciativas legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo federal, porquanto não criam novas tarefas para a administração pública, mas apenas compatibilizam tais atribuições já existentes para o Sistema Único de Saúde, considerado o postulado do atendimento integral, com os parâmetros e as diretrizes fixadas nesses projetos, em prol do efetivo direito fundamental das mulheres à preservação de sua saúde.

Reitere-se que a harmonização das atribuições governamentais com os princípios norteadores do

ordenamento jurídico e com o respeito aos direitos humanos individuais, sociais, culturais e econômicos, longe de desequilibrar o esquema organizatório-funcional traçado pela Constituição Federal, insere-se no âmbito das missões fundamentais próprias do Poder Legislativo, a partir da sua afirmação histórica de órgão responsável pela resistência democrática ao poder governamental absoluto ou arbitrário.

Em relação à constitucionalidade material, considero que a matéria ora analisada concretiza diversos valores fundamentais contidos na Carta Magna, notadamente a dignidade da pessoa humana e a proteção e a defesa da saúde, assegurado o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Destarte, as proposições sob comento harmonizam-se com o seu art. 196, que assegura a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença, e com o seu art. 198, inciso II, que estipula como diretriz do Sistema Único de Saúde o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, nas quais nitidamente se situam a realização dos exames de colo uterino, de mamografia e a colonoscopia.

No que tange à juridicidade, observo que a matéria em nenhum momento contraria os princípios gerais do direito que informam o sistema jurídico pátrio, tampouco malfere os tratados internacionais de direitos humanos internalizados no Direito brasileiro.

Quanto às normas de técnica legislativa e redação, previstas na Lei Complementar nº 95, de 1998, a matéria sob exame revela-se de boa técnica legislativa.

Por todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 3.437, de 2015, principal; 1.752, de 2011; 2.357, de 2011; 6.262, de 2013; 6.704, de 2013; 2.804, de 2015; 7.355, de 2014; 7.359 de 2014; 320, de 2015; 606, de 2015; 4.048, de 2015; 3.512, de 2015; 4.997, de 2016; e 6.279, de 2016, apensados; e dos Substitutivos aprovados pelas Comissões de Defesa dos Direitos da Mulher e de Seguridade Social e Família.

Sala da Comissão, em de julho de 2019.

Deputada SHÉRIDAN
Relatora

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 3.437/2015 e dos Projetos de Lei nºs 4.997/2016, 2.357/2011, 6.262/2013, 6.704/2013, 7.355/2014, 320/2015, 2.804/2015, 7.359/2014, 606/2015, 4.048/2015, 1.752/2011, 3.512/2015, e 6.279/2016, apensados; do Substitutivo da Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e do Substitutivo da Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do Parecer da Relatora, Deputada Shéridan.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni -

Vice-Presidentes, Afonso Motta, Aguinaldo Ribeiro, Alencar Santana Braga, Beto Rosado, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Clarissa Garotinho, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Marcelo Freitas, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Bismarck, Enrico Misasi, Fábio Trad, Gilson Marques, Herculano Passos, Hiran Gonçalves, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Júlio Delgado, Léo Moraes, Luizão Goulart, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Maria do Rosário, Nelson Pellegrino, Nicoletti, Pastor Eurico, Patrus Ananias, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Renildo Calheiros, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Shéridan, Talíria Petrone, Wilson Santiago, Angela Amin, Coronel Tadeu, Darcísio Perondi, Delegado Pablo, Dr. Frederico, Francisco Jr., Gurgel, José Medeiros, Lucas Redecker, Luiz Carlos, Mauro Lopes, Osires Damaso, Pedro Lupion, Reginaldo Lopes, Reinhold Stephanes Junior, Sanderson e Tadeu Alencar.

Sala da Comissão, em 8 de outubro de 2019.

Deputada CAROLINE DE TONI
3ª Vice-Presidente