

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.623, DE 2023.

Apensado: PL nº 4.824/2023

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele.

Autor: Deputado CABO GILBERTO SILVA

Relatora: Deputada LAURA CARNEIRO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em análise tem por objetivo a instituição de política nacional de saúde ligada a doenças crônicas da pele.

O autor da iniciativa apresentou o presente projeto arguindo que doenças de pele como dermatite, acne, urticária e psoríase apresentam grande impacto na vida da população, revelando-se uma grande causa de incapacitação dos cidadãos. O Projeto de Lei, assim, busca combater esses males.

Foi determinado o apensamento, à proposição, do Projeto de Lei nº 4.824/2023. Este fora proposto pelo ilustre Deputado Zé Haroldo Cathedral, objetivando o combate amplo a essas doenças, como psoríase, dermatite atópica, hidradenite supurativa, urticária espontânea e angioedema. Busca promover um programa integral de cuidado para os pacientes com doenças crônicas de pele, disponível de forma universal.

Distribuídas para a Comissão de Saúde, as proposições fora, aprovada nos termos do Voto apresentado pelo ilustre Relator Deputado Ismael Alexandrino, o qual, em virtude da sinergia entre os Projetos de Lei, elaborou Substitutivo consolidando-os.



A Comissão de Finanças e Tributação, posteriormente, apreciou as proposições, aprovando parecer nos termos de voto de minha lavra. Entendeu-se pela não implicação financeira nem orçamentária da matéria em aumento ou diminuição da receita e da despesa pública, de modo que não caberia pronunciamento quanto à adequação financeira ou orçamentária dos Projetos de Lei nem do Substitutivo.

Após a remessa das proposições a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, foi aberto o prazo para a apresentação de emendas. Encerrou-se sem a apresentação delas.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Nos termos do Regimento Interno, art. 32, inciso IV, alínea “a”, compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania proferir parecer sobre a constitucionalidade, a juridicidade e a boa técnica legislativa do Projetos de Lei nº 4.623 e nº 4.824, ambos de 2023, e do Substitutivo da Comissão de Saúde.

No que se refere à constitucionalidade formal dos Projetos de Lei e do Substitutivo, entendendo que foram observadas as prescrições constitucionais, uma vez que se trata de competência concorrente (CF, art. 24, XII). A matéria é atribuição do Congresso Nacional, com posterior sanção do Presidente da República (CF, art. 48).

A matéria, ainda, pertence ao campo da iniciativa legislativa concorrente (CF, art. 61, caput), não adentrando os assuntos de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Analisando caso análogo – lei de iniciativa parlamentar que criava política pública na área da saúde –, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1.534.851, asseverou, por unanimidade, a constitucionalidade de iniciativa parlamentar na seara. Isso a



despeito de, no caso concreto examinado, existir incompatibilidade pontual do diploma com a Constituição Federal por ele cometer competências especificamente a determinado órgão executivo, único aspecto que foi reconhecido inconstitucional. A ementa do acórdão é didática a respeito:

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. POLÍTICA PÚBLICA. VÍCIO DE INICIATIVA. ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO PÚBLICO. REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO PROVIDO.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que julgou parcialmente procedente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em face da Lei Municipal 4.440, de 9 de março de 2011, com redação alterada pela Lei 5.717, de 6 de maio de 2022, do Município de Caieiras, que *“institui no âmbito do Município de Caieiras, o programa ‘Mulher - sua saúde, seus direitos’ e dá outras providências”*.

[...]

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em saber se lei municipal de iniciativa parlamentar que institui programa de política pública de saúde e dispõe sobre o modo de sua execução e atribuições de órgão público viola o princípio da separação de poderes por vício de iniciativa.

III. Razões de decidir

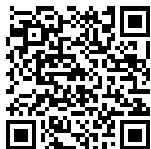
5. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do tema 917 da repercussão geral (ARE 878.911), assentou que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, sendo as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal.

6. A Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, estabelece política pública de conscientização de mulheres sobre seus direitos e sobre sua saúde, promovendo educação em saúde e cidadania por meio de eventos, cursos, cartilhas e outros materiais.

7. Apenas a expressão *“através da Divisão Municipal de Saúde”*, contida no parágrafo 4º do artigo 1º da Lei Municipal 4.440/2011, com as alterações, padece de vício de iniciativa, pois dispõe sobre atribuição de órgão da administração pública, matéria afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme entendimento cristalizado no tema 917 da repercussão geral.

8. Os demais dispositivos da lei (art. 1º, §§ 2º, 3º, 4º – exceto a expressão inconstitucional – e art. 3º) são constitucionais, uma vez que tratam da implementação de política pública e criam deveres de atuação positiva para o Executivo sem adentrar o núcleo da iniciativa reservada da organização e funcionamento da Administração Pública. [...] (Plenário, RE 1.534.851, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 01/09/2025, p. em 09/09/2025, destaques no original).

Deve-se destacar, ainda, que o STF entende constitucional mesmo lei de iniciativa parlamentar que preveja o fornecimento gratuito de tipo de remédio específico. Ao julgar a ADI 5.758 em 14/04/2025 (acórdão publicado em 08/05/2025), de relatoria do Ministro Nunes Marques, o Plenário,



mais uma vez por unanimidade, entendeu compatível com a Constituição Federal norma de iniciativa parlamentar que previa o fornecimento de análogos de insulina pelo SUS.

Não resta dúvida, portanto, acerca da viabilidade de iniciativa parlamentar quanto à matéria aqui analisada.

Quanto à constitucionalidade material, verifico que as proposições, de forma geral, estribam-se no direito à saúde e na regulação constitucional do Sistema Único de Saúde (CF, art. 6º, *caput*; art. 196; art. 198, *caput* e III), sendo nesse aspecto compatíveis com a ordem constitucional. Existem, todavia, exceções.

O Substitutivo, em seu art. 5º, ao fazer referência a “organizações internacionais de saúde e instituições de pesquisa”, pode levar à interpretação, literal, de que o dispositivo não viabilizaria parcerias com organizações ou instituições brasileiras – não obstante a possibilidade de vínculo com entidades nacionais possa ser depreendida da interpretação quer teleológica, quer sistemática desse conjunto prescritivo, em virtude do âmbito amplo de suas preocupações sanitárias.

A prevalecer a interpretação literal do texto, eventual lei aprovada resultaria inconstitucional, ao tratar instituições e organizações brasileiras de forma desfavorável em comparação com suas homólogas estrangeiras, impossibilitando-as de atuar, isoladamente ou em conjunto com suas contrapartes internacionais. Isso violaria a regulação constitucional da ciência, da tecnologia e da inovação, que dispõe:

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

[...]

§ 2º A pesquisa tecnológica voltar-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

[...]

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no *caput*, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.



§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e sócio-econômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

Por essa razão, em juízo de constitucionalidade, entendemos que o art. 5º deve ser alterado, de modo a compreender expressamente a possibilidade de atuação de entidades brasileiras. Oferecemos emenda a respeito.

Outro aspecto que, de acordo com a jurisprudência do STF, viola materialmente a Constituição Federal é a previsão de prazo para que o Executivo regule a lei a ser criada. Conforme o entendimento da Corte, a previsão viola a separação de poderes, de sorte que deve ser eliminada. Nesse sentido, verifique-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. **FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.**

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

[...]

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”,



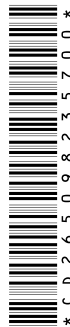
contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.
(ADI 4727, Plenário, Rel. Min. Edson Fachin, Red. para o acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 23/02/2023, p. em 28/04/2023, destaques nossos)

A jurisprudência, em suma, prestigia a autonomia do Executivo em sua tarefa regulamentar, sobretudo seu exercício de juízo de oportunidade e de conveniência. São inconstitucionais, portanto, o art. 3º do Projeto de Lei nº 4.623 e o art. 6º do Substitutivo, nas partes em que cometem prazo àquele Poder para que expeça regulamento.

Pelas mesmas razões, por outro lado, não vislumbramos inconstitucionalidade, no art. 6º do Substitutivo, na expressão “com revisões periódicas para incorporar avanços científicos e práticas recomendadas”. Trata-se de diretriz legislativa, fundada no direito fundamental à saúde e no princípio da eficiência, que concede amplo espaço ao Executivo para a apreciação dos elementos de oportunidade e de conveniência. Aquele Poder é que estabelecerá a periodicidade das revisões, com base em elementos como o ritmo usual de descobertas científicas no meio, bem como as metas e os modos de sua procedimentalização, ao término das quais decidirá ou não por eventual alteração. A medida, em suma, estabelecendo amplo espaço ao Executivo, não viola seu campo privativo de atribuições, nos termos da compreensão do Judiciário. Em outras palavras, agora nos termos do RE 1.534.851, acima reproduzida, trata-se “da implementação de política pública”, criando-se “deveres de atuação positiva para o Executivo sem adentrar[-se] o núcleo da iniciativa reservada da organização e funcionamento da Administração Pública”, de sorte que a medida é constitucional.

A proposição não padece de problemas em relação à juridicidade.

A respeito da técnica legislativa, fazem-se necessários alguns apontamentos. Inicialmente, revela-se necessário adequar a forma de numeração dos artigos do Projeto de Lei nº 4.623 e do Substitutivo à LC nº 95, de modo que devem ser suprimidos os traços.



Especificamente quanto ao Substitutivo, inicialmente, sugere-se o desdobramento do art. 1º, criando-se parágrafo único nos termos da Lei Complementar nº 95/1998, art. 11, III, alínea “c”.

Nos arts. 2º e 3º do Substitutivo, a fim de que seja observada a fórmula empregada pela Lei Complementar nº 95/1998 ao longo de sua própria redação, devem todos os incisos principiarem com inicial minúscula.

Ainda a respeito do Substitutivo, seu art. 4º, a fim de que contenha paralelismo interno e de que seja observada a clareza demandada pela LC nº 95/1998, art. 11, I, “a”, deve substituir a expressão “Poder Executivo Federal” por “União”, bem como proceder a alterações de concordância na forma de Emenda que apresentamos.

Quanto ao Projeto de Lei nº 4.824/2023, apenso, faz-se necessária a adaptação do título do “Programa Nacional de Cuidado Integral a pessoas com doenças crônicas de pele”, eis que, sendo nome próprio, deverá ser grafado integralmente com iniciais maiúsculas. Além disso, nos termos da LC nº 95/1998, deve haver espaço entre o número da alínea e o traço.

Ante o exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nº 4.623 de 2023 (principal) e PL nº 4.824 de 2023 (apensando), e do Substitutivo Adotado pela Comissão de Saúde (CASAUDE), com as Emendas e Subemendas ora apresentadas.

É o voto.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD265098235700>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Laura Carneiro



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 4.623, DE 2023.**

Institui a Política Nacional de
Prevenção, Tratamento e Controle das
Doenças Crônicas da Pele.

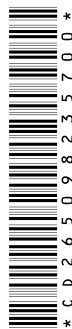
EMENDA Nº 1 DE 2026

Suprima-se o traço após o número de cada artigo.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 4.623, DE 2023.**

Institui a Política Nacional de
Prevenção, Tratamento e Controle das
Doenças Crônicas da Pele.

EMENDA Nº 2 DE 2026

Suprima-se o art. 3º.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

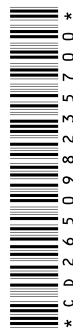
Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 1 DE 2026

Suprima-se o traço após o número de cada artigo.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 2 DE 2026

Desdobre-se o art. 1º da seguinte forma:

"Art. Fica instituída, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele.

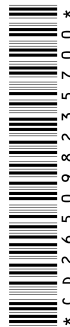
Parágrafo único. A Política visa a uma abordagem integrada, humanizada e multidisciplinar para o manejo dessas doenças, respeitando a autonomia do paciente e do profissional de saúde nas decisões terapêuticas."

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.



Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 3 DE 2026

Principiem-se os incisos dos arts. 2º e 3º com iniciais minúsculas.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 4 DE 2026

Dê-se ao art. 4º a seguinte redação:

“Art. 4º A União, em colaboração com os estados, os municípios e as entidades da sociedade civil, desenvolverá e implementará programas e políticas públicas alinhados com os objetivos desta Lei, garantindo uma abordagem coerente e eficaz em todo o território nacional.”

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 5 DE 2026

Dê-se ao art. 5º a seguinte redação:

“Art. 5º Serão promovidas parcerias e colaborações com organizações de saúde e instituições de pesquisa, nacionais ou estrangeiras, para o intercâmbio de conhecimentos, práticas e recursos na área de dermatologia.”

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**SUBSTITUTIVO ADOTADO PELA COMISSÃO DE SAÚDE AO
PROJETO DE LEI Nº 4623 DE 2023.**

Institui a Política Nacional de Prevenção, Tratamento e Controle das Doenças Crônicas da Pele e estabelece diretrizes para sua implementação e aprimoramento contínuo.

SUBEMENDA Nº 6 DE 2026

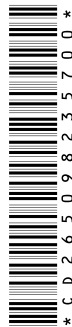
Suprima-se do art. 6º o prazo para a regulamentação da lei, adaptando-se o restante:

“Art. 6º O Poder Executivo Federal revisará periodicamente a regulamentação desta lei, a fim de incorporar avanços científicos e práticas recomendadas.”

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 4.824, DE 2023.**

Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Cuidado Integral a pessoas com doenças crônicas de pele.

EMENDA Nº 1 DE 2026

Alterem-se as remissões a “Programa Nacional de Cuidado Integral a pessoas com doenças crônicas de pele” para “Programa Nacional de Cuidado Integral a Pessoas com Doenças Crônicas de Pele”.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 4.824, DE 2023.**

Institui, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), o Programa Nacional de Cuidado Integral a pessoas com doenças crônicas de pele.

EMENDA Nº 2 DE 2026

Insira-se, nos arts. 2º e 3º, espaçamento entre o número do inciso e o traço.

Sala da Comissão, em 10 de fevereiro de 2026.

Deputada Federal LAURA CARNEIRO
Relatora

2025-23524

