



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

**PARECER N° , DE 2022**

SF/22960.82774-73

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei nº 4.171, de 2021, da Deputada Tereza Nelma, que *cria o Programa Nacional de Navegação de Pacientes para Pessoas com Neoplasia Maligna de Mama.*

## I – RELATÓRIO

Vem à apreciação do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei (PL) nº 4.171, de 2021, que *cria o Programa Nacional de Navegação de Pacientes para Pessoas com Neoplasia Maligna de Mama*, que tem o objetivo específico de treinar profissionais de saúde para orientar, tratar, acompanhar e monitorar pacientes com câncer de mama no Sistema Único de Saúde (SUS).

O art. 1º da proposição esclarece que a lei eventualmente originada criará o Programa Nacional de Navegação de Pacientes para Pessoas com Neoplasia Maligna de Mama.

O parágrafo único do dispositivo define, para os efeitos da lei eventualmente originada, que *navegação* é o procedimento de acompanhamento dos casos de suspeita ou de confirmação de câncer, com abordagem individual dos pacientes e com o objetivo de prestar orientação e de agilizar o diagnóstico e o tratamento.

O art. 2º lista os objetivos do Programa, a serem alcançados por meio da criação e implementação de ações no âmbito do SUS, quais sejam: viabilizar o diagnóstico do câncer de mama em prazo inferior ao determinado pela Lei nº 13.896, de 30 de outubro de 2019 (inciso I); garantir que o início do tratamento em centro especializado ocorra em prazo igual ou inferior ao determinado pela Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012 (inciso II); capacitar as equipes de saúde para prestação de ações integrais e resolutivas nas áreas de rastreamento, de diagnóstico e de tratamento do câncer de mama (inciso III); garantir o acesso do paciente à orientação individual, a suporte, a informações educativas, a ações



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

de coordenação e de cuidados e a outras medidas de assistência necessárias ao sucesso do tratamento (inciso IV); reduzir custos dos recursos utilizados (inciso V); e coordenar a assistência individualizada a cada pessoa com suspeita ou diagnóstico de câncer de mama (inciso VI).

Segundo dispõe o art. 3º, o Programa constitui um modelo de prestação de serviços centrado no paciente, com foco no contínuo cuidado oncológico, e deverá oferecer: treinamento dos profissionais de saúde ou orientação sobre a importância do planejamento e coordenação do cuidado do paciente desde o processo de diagnóstico até o início do tratamento nos serviços de oncologia (inciso II); prestação de apoio na jornada do paciente pelo sistema de saúde, com abordagem das questões clínicas e não clínicas e fornecimento de informações completas sobre seus direitos (inciso II); planejamento adequado das necessidades do paciente, com identificação de barreiras nos processos de diagnóstico e de tratamento, bem como oferecimento de soluções para sua melhoria, de modo a facilitar a sua jornada (inciso III).

O art. 4º determina que o Programa deverá estar integrado à Política Nacional de Atenção Oncológica do Sistema Único de Saúde, com vistas à adequada orientação, ao tratamento, ao acompanhamento e ao monitoramento de pacientes diagnosticados com câncer de mama.

Por fim, o art. 5º estabelece a cláusula de vigência, esclarecendo que a lei eventualmente originada entrará em vigor na data de sua publicação.

O PL nº 4.171, de 2021 – que recebeu duas emendas, as quais serão analisadas no próximo item deste Relatório –, será apreciado pelo Plenário nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 8, de 2021, que regulamenta o funcionamento das sessões e reuniões remotas e semipresenciais no Senado Federal e a utilização do Sistema de Deliberação Remota.

## II – ANÁLISE

Não vemos óbice de ordem constitucional à aprovação da matéria, que se situa na competência concorrente da União, dos estados e dos municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde, conforme disposto no art. 24, inciso XII, da Constituição de 1988. Da mesma forma, não há ressalvas à sua regimentalidade e juridicidade.

SF/22960.82774-73



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

Quanto ao mérito, esta análise parte de informações disponíveis em página da internet publicada pela Associação dos Amigos da Oncologia (AMO), que traz explicações sobre o conceito de navegação de pacientes e informações sobre a origem desse tipo de programa, esclarecendo que, em 1990, a organização social norte-americana *American Cancer Society* criou o primeiro programa de Navegação de Pacientes no *Harlem Hospital Center*, na cidade de Nova York, nos Estados Unidos, com a missão de reduzir desigualdades para pessoas negras, de baixa renda e com câncer. Segundo a AMO, à época, estudos evidenciaram que comunidades de baixa renda enfrentavam barreiras significativas quando buscavam diagnóstico e tratamento do câncer e que pessoas em situação social vulnerável eram quase sempre diagnosticadas tarde, sentiam mais dor e, por isso, sofriam mais.

A AMO ressalta que, hoje, mais de três décadas depois, cerca de 700 programas já foram criados e 140 postos de atendimentos estão espalhados pelos Estados Unidos, pelo México e pela Índia, ressaltando que, no Brasil, o programa já foi desenvolvido nas cidades de São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte e Fortaleza.

A AMO também descreve projeto que ela própria começou a desenvolver, com o apoio financeiro da farmacêutica Roche e a parceria da Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia, em Aracaju (SE). De forma inédita e pioneira naquela cidade, e tendo como cenário de atuação o Hospital de Cirurgia e seu entorno, a iniciativa fornece auxílio gratuito a pacientes com câncer usuários do SUS, desde o diagnóstico da doença e ao longo de todo o tratamento, buscando reduzir as inúmeras barreiras impostas cotidianamente aos pacientes e familiares em situação social vulnerável.

Os objetivos do programa são: remover barreiras rapidamente; reduzir desigualdades no sistema de saúde; fornecer informação de qualidade em tempo hábil; resolver os problemas dos pacientes de forma colaborativa; aumentar o acesso aos recursos disponíveis; descobrir as potencialidades locais e regionais; promover a tomada de decisão consciente; utilizar os recursos da instituição e da comunidade; complementar os serviços de apoio; facilitar o processo de vivência do câncer; e melhorar a qualidade de vida dos pacientes.

A entidade destaca que o programa tem uma metodologia própria e específica: a ideia central é capacitar profissionais não médicos (preferencialmente, assistente social e enfermeiro) para atuarem como navegadores clínicos, guiando e ajudando pacientes, familiares e cuidadores a

SF/22960.82774-73



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

navegar pelos labirintos do sistema de saúde hospitalar e comunitário. Os navegadores estão capacitados para identificar as necessidades concretas dos pacientes e de seus cuidadores e resolver os problemas mais práticos, atuando, portanto, como uma ponte de ligação entre o paciente, o estabelecimento de saúde e os recursos da comunidade.

Ao remover barreiras concretas, seja na dificuldade da compreensão do que dizem os médicos, seja no diálogo com familiares, seja nos medos de perder o sustento, de sofrer mudanças corporais e da morte, os navegadores auxiliam os pacientes nas diferentes etapas do processo, orientando-os sobre aonde ir, quando ir, como ir e por que ir, e reduzindo assim a burocracia, a falta de conhecimento e o peso da doença. Eles atuam por meio de entrevistas, contatos frequentes, acompanhamento durante o tratamento e participação em consultas médicas, seguindo o paciente com câncer em todas as etapas.

Para nós, são evidentes o elevadíssimo mérito e a grande relevância social e sanitária desse programa conduzido pela AMO e, especialmente, do programa de concepção semelhante delimitado no âmbito do PL nº 4.171, de 2021, em apreciação por este Plenário. No caso, da proposição, o programa almeja especificamente beneficiar os pacientes com câncer de mama, cuja alta carga epidemiológica no País justifica essa delimitação do escopo do projeto.

Assim, somos favoráveis à iniciativa legislativa e esperamos que ela seja transformada em lei que irá beneficiar as pessoas com câncer de mama que dependem do SUS e precisam enfrentar as inúmeras barreiras que costumam impedi-las de exercer seu direito à saúde garantido pela Constituição Federal, especialmente no caso dos doentes pertencentes às camadas mais vulneráveis da população brasileira.

Passemos às duas emendas apresentadas ao PL nº 4.171, de 2021:

A Emenda nº 1-PLEN, de autoria do Senador Mecias de Jesus, altera a redação do art. 4º para incluir em seu texto o seguinte trecho destacado em negrito:

Art. 4º O Programa Nacional de Navegação de Pacientes para Pessoas com Neoplasia Maligna de Mama deverá estar integrado à Política Nacional de Atenção Oncológica e à **Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas** do Sistema Único de Saúde, com vistas à adequada orientação, ao tratamento, ao acompanhamento e ao



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador NELSINHO TRAD

monitoramento de pacientes diagnosticados com neoplasia maligna de mama.

A Emenda nº 2-PLEN, de autoria do Senador Jorge Kajuru, inclui parágrafo único no art. 2º, com o seguinte conteúdo:

Art. 2º .....

*Parágrafo único.* Para garantir o acesso do paciente à orientação individual e ao suporte previstos no inciso IV, a equipe de saúde deverá manter contato com o paciente por telefone e por e-mail, bem como garantir-lhe o direito de entrar em contato sempre que ele tiver necessidade de esclarecer suas dúvidas ao longo do tratamento.

Somos favoráveis ao seu mérito, tendo em vista que elas estão em conformidade com o espírito da proposição e trazem aprimoramentos importantes.

### III – VOTO

Nosso voto, portanto, é pela **aprovação** do PL nº 4.171, de 2021 e das Emendas nºs 1-PLEN e 2-PLEN.

Senador Nelsinho Trad  
Relator

SF/22960.82774-73