



PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

PARECER

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 333/2023

Autoria: Dep. Felipe Souza

Relator: Dep. Carlinhos Bessa

**Dispõe sobre o sistema de saúde e dá
outras providências.**

I - RELATÓRIO:

Submete-se à apreciação desta Comissão o Projeto de Lei Ordinária nº 333/2023, de autoria do Dep. Felipe Souza deste poder, que dispõe sobre o sistema de saúde e dá outras providências.

A proposição foi apresentada no dia 04/04/2023 e teve tramitação regular, contudo na data de **26/05/2023, o autor apresentou substitutivo.**

Seguindo o Processo Legislativo, os autos foram encaminhados a esta Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise de seus aspectos constitucional, legal e jurídico, nos termos do disposto no Art. 27, inc. I, alínea "a" c/c Art. 127, §1º, inc. III, do Regimento Interno.

É o breve relatório.

Passo a opinar.





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Com base no que dispõem o Art. 33, *caput*, da Constituição Estadual¹ e Art. 87, inc. I, do Regimento Interno², a Mesa Diretora submete para apreciação desta Casa Legislativa a presente propositura com o fim de dispor sobre o sistema de saúde e dá outras providências.

Procedendo, então, a devida análise da constitucionalidade e da juridicidade, verificou-se que **a presente propositura está em consonância com a Constituição Federal e com o ordenamento jurídico. Veja-se.**

Quanto à constitucionalidade material, da leitura do projeto se infere que o seu objeto versa sobre os direitos fundamentais à saúde assegurados pela ordem constitucional vigente:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua

¹ Art. 33. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, ao Defensor Público-Geral, ao Tribunal de Contas do Estado e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição

² Art. 87. A apresentação de projetos respeita a iniciativa privativa, nos termos da Constituição do Estado, admitindo-se as seguintes hipóteses quanto à autoria: I – Deputado e ou Deputados em conjunto, com limite de 02 (dois) Deputados por Projeto;





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Destarte, como é cediço, os referidos direitos estão sujeitos ao princípio da vedação ao retrocesso social, o qual se encontra ancorado no princípio da dignidade humana, eleito como um dos fundamentos desta República (art. 1º, III, da CRFB/88).

Nesse sentido, considerando se amoldarem ao que a doutrina classifica como direitos de 2ª dimensão, cabe ao Estado, em sentido lato, adotar atuação positiva para alargar o arcabouço do rol dos direitos fundamentais incorporados ao ordenamento jurídico pátrio, bem como prestá-los e protegê-los.

O Projeto, portanto, está em consonância com a Constituição Federal, porquanto representa um avanço social quanto à necessária proteção aos jurisdicionados.

No que tange aos aspectos formais, não se vislumbram inconstitucionalidades, posto que a matéria está inserida no rol de competências concorrentes do art. 24 da CRFB/88 e não há reserva de iniciativa.

E quanto à reserva, traz-se à lume trecho da justificativa do projeto, dada a sua pertinência:

É imperioso esclarecer que não há vício de iniciativa, isso porque não obstante esta casa tenha um longo histórico de interpretação extensiva, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado no sentido de que a iniciativa privativa se restringe (1) a criação de órgãos e (2) as atribuições, o que claramente não se vislumbra no projeto em epígrafe:

(...)

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.

(...)

(STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.

Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

(...)

Ademais, não há qualquer contrariedade ao devido processo legislativo porque: (i) a norma não prevê qualquer disposição que implique na criação de órgãos na Administração Pública federal, na sua reorganização ou na alteração de suas atribuições; e (ii) a aprovação do projeto de lei foi precedida da demonstração da viabilidade financeira e orçamentária, em observância ao art. 113 do ADCT, respeitando as limitações legais cabíveis e sem desobedecer ao regime extraordinário fiscal implementado pelas ECs 106/2020 e 109/2021. STF. Plenário. ADI 6926/DF, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 1º/7/2022 (Info 1061).³

Ora, a estrutura da Administração se refere a sua composição, indubitavelmente, e a atribuição, sem maiores delongas, a competência e no projeto em comento não se está tratando de nenhum desses temas.

Em verdade, a lei está determinando que o serviço seja prestado dentro dos parâmetros de qualidade e especificidade que já deveriam estar sendo observados, mas que por guardarem mero caráter orientativo são diariamente ignorados.

Por oportuno, sobreleva gizar ser indispensável que este Poder se conscientize de que a atividade típica de legislar lhe pertence, sendo a atuação do Executivo atípica.

(...)

³<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/37f20a73a8c5b03607f9532b2a9c6396?palavra-chave=3%2C5+bilh%C3%B5es+&criterio-pesquisa=e>





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Nesses moldes, nada há de inconstitucional no projeto.

Por oportuno, considerando que o voto da relatora se prendeu aos aspectos da Lei 8.080/1990, passo análise do projeto à luz da referida legislação.

Preliminarmente, há claro equívoco ao afirmar que, se houver incompatibilidade entre o projeto e supracitada lei, o texto será objeto de ADI, isso porque o parâmetro das ações de controle é a CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Assim, a análise sob este enfoque é de legalidade e não de constitucionalidade.

Corrigida a referida **atecnicidade**, cumpre esclarecer que não se vislumbram quaisquer incompatibilidades, uma vez que, sem dúvidas, **o projeto não traz diretrizes sobre o sistema de referência e contrarreferência, nem sobre seus aspectos operacionais**, o que, data vênha, se encontram perfeitamente delineados na Portaria nº 4.279/2010.

Em verdade, o projeto apenas atendeu aos pontos mais importantes da referida portaria. Veja-se:

Portaria 4.279/2010:

O texto foi elaborado a partir das discussões internas das áreas técnicas do Ministério da Saúde e no Grupo de trabalho de Gestão da Câmara Técnica da Comissão Intergestores Tripartite, composto com representantes do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Ministério da Saúde (MS).

3.FUNDAMENTOS DA REDE DE ATENÇÃO À SAÚDE

(...)

Qualidade- *um dos objetivos fundamentais do sistema de atenção à saúde e da RAS é a qualidade na prestação de serviços de saúde. A qualidade na atenção em saúde pode ser melhor compreendida com*





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

*o conceito de graus de excelência do cuidado que pressupõe avanço se retrocessos nas seis dimensões, a saber: segurança (reconhecer e evitar situações que podem gerar danos enquanto se tenta prevenir, diagnosticar e tratar); **efetividade (utilizar-se do conhecimento para implementar ações que fazem a diferença, que produzem benefícios claros aos usuários)**; centralidade na pessoa (usuários devem ser respeitados nos seus valores e expectativas, e serem envolvidos e pró-ativos no cuidado à saúde); **pontualidade (cuidado no tempo certo, buscando evitar atrasos potencialmente danosos)**; **eficiência (evitar desperdício ou ações desnecessárias e não efetivas)**, e equidade (características pessoais, como local de residência, escolaridade, poder aquisitivo, dentre outras, não devem resultar em desigualdades no cuidado à saúde).*

É inegável que o artigo 3º do projeto em comento concretiza a qualidade em diversos aspectos, posto que não há razoabilidade alguma em impor ao usuário do sistema público de saúde a realização de duas consultas com médicos da mesma especialidade quando bastaria uma.

Perceba: quando um paciente marca uma consulta com um ginecologista na rede privada de saúde, por exemplo, este profissional imediatamente irá realizar todas as requisições de exames necessárias e o usuário, logicamente, realizá-lo-ás na mesma unidade.

Na rede pública do Estado, por outro lado, os ginecologistas realizam um atendimento e em seguida encaminham os pacientes para ginecologistas do município para que lá sejam requisitados exames e depois a paciente retorne para realiza-los na rede estadual, caso o município não disponha do serviço.

Destarte, uma única paciente demanda dos cofres públicos o dobro do valor que deveria ser empregado naquele atendimento, além de gerar uma clara e desmedida sobrecarga do sistema.





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR

Nada justifica esta prática desarrazoada não apenas com o dinheiro público, mas com o verdadeiro detentor do poder: o povo.

Além disso, é preciso notar, ainda, que o projeto se destina, em especial, as doenças capazes de causar grave sofrimento, por ser penoso impor ao usuário do sistema público de saúde, que, esclareço, não é um mero serviço, mas sim um DIREITO social, o prolongamento desmedido da ausência de tratamento adequado frente ao diagnóstico correto.

Por fim, destaque-se que o sistema de referência e contrarreferência fora idealizado para garantir a unicidade da atuação estatal, de tal sorte que a determinação legal para seu cumprimento é salutar.

III – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, considerando que o presente projeto atende aos requisitos formais exigidos pela ordem constitucional e legal, **MANIFESTO VOTO FAVORÁVEL, nos termos do substitutivo**, ao prosseguimento do Projeto de Lei Ordinária nº 333/2023, de autoria do Dep. Felipe Souza, conclamando aos nobres pares desta Comissão e ao Plenário desta Casa idêntico voto.

Manaus, 07 de agosto de 2023.

DEPUTADO CARLINHOS BESSA - PV

Relator





PODER LEGISLATIVO
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO AMAZONAS

ASSINATURAS DIGITAIS

CARLOS EDUARDO BESSA DE SA - DEPUTADO(A) - EM 07/08/2023 17:10:54

