

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 3.045, DE 2008

“Cria o Programa Entrada do Idoso nos hospitais e postos de saúde no âmbito de todo o território nacional”.

**Autor:** Deputado SANDES JUNIOR

**Relator:** Deputado FRANCISCO FLORIANO

### I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de lei de autoria do ilustre deputado Sandes Júnior, que visa criar o Programa Entrada do Idoso nos hospitais e postos de saúde no âmbito de todo o território nacional.

Como justificativa, o autor argumenta que, “muitos dos idosos, não tem condições de pagar planos de saúde e geralmente buscam atendimento médico nos hospitais públicos ou nos postos de saúde. A presente medida cria o Programa Gratuito de Entrada do Idoso nos hospitais e postos de saúde, em todo o território nacional, assim garantindo a essas pessoas um local onde eles possam ser cadastrados, ter uma ficha médica para o seu acompanhamento, receber, enfim, um atendimento personalizado, inclusive domiciliar, caso seja necessário”.

A proposição em análise foi distribuída a Comissão de Seguridade Social e Família, onde a relatora, nobre deputada Elcione Barbalho manifestou-se pela aprovação do Projeto de lei. A Comissão aprovou unanimemente o PL 3045/08, nos termos do parecer da relatora.

Submetida à apreciação da Comissão de Finanças e Tributação, o parecer do relator, ilustre deputado João Dado foi pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira do Projeto de lei 3045/08, com apresentação de 1 emenda. A Comissão concluiu, unanimemente, pela compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, com a emenda apresentada, nos termos do parecer do relator.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça, compete ao relator a análise dos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas em nenhuma das Comissões.

É o relatório.

### II – VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o art. 32, inciso IV, alínea “a”, do Regimento Interno desta Casa, compete a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se

sobre os “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou Substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”.

Quanto ao aspecto constitucional a proposta em questão atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal. Em relação à técnica legislativa, a proposição está em conformidade com a Lei Complementar nº 95/98.

A ressalva que faço refere-se ao aspecto jurídico e regimental do Projeto de lei 3.045/08.

Conforme previsto no art. 24, inciso XII, da CF, a competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde é concorrente entre os entes componentes da Federação (União, Estados e Distrito Federal). A União estabelecerá normas gerais (art. 24, § 1º), o que foi realizado pela Lei 8.080, de 19/09/1990 - “Lei do SUS”.

A Lei 8.080/90, por sua vez, dispõe que, “o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação”. (Art. 2º, § 1º)

No âmbito federal, o Ministério da Saúde é o órgão do Poder Executivo Federal responsável pela organização e elaboração de planos e políticas públicas voltados para a promoção, prevenção e assistência à saúde dos brasileiros.

As políticas públicas, em um sentido geral, “podem ser tomadas como programas de intervenção estatal realizados a partir da sistematização de ações do Estado voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou gerais, baseadas na articulação entre a sociedade, o próprio Estado e o mercado”. (BREUS, Thiago Lima. “Políticas Públicas no Estado Constitucional”, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2007, p. 199).

De forma mais ampla, é correto afirmar que as políticas públicas são mecanismos por excelência de ação estatal. (idem)

Qualquer ação estatal visando à consecução dos direitos fundamentais e sociais são chamadas de políticas públicas ou programas de governo. Nota-se que estamos no âmbito da elaboração e execução de programas, tarefas essencialmente administrativas.

Nesse sentido, argumenta Maria Paula Dallari Bucci que, “o estudo das políticas públicas deveria se dar no âmbito do Direito Administrativo justamente porque este é o âmbito do Direito que se ocupa do estudo da instituição estatal, na sua vertente executiva, enquanto o Direito Constitucional se volta antes à disposição dos Direitos Fundamentais e da organização do aparato estatal” (BUCCI, Maria Paula Dallari. “Direito Administrativo e Políticas Públicas”, p. 265)

Assim, embora o mérito do projeto de lei seja louvável, pois contribui para viabilizar a cidadania plena do idoso, juridicamente, ele invade a competência do Poder Executivo de elaborar e executar ações e programas de saúde, por meio do Ministério da Saúde.

Nota-se que, a “Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa” vigente no país foi publicada por meio da Portaria nº 2.528 de 2006. Todos os demais programas e ações voltados para a saúde dos idosos são criados, igualmente, por Portarias.

As portarias, assim como as Resoluções e Decretos são atos normativos e não Lei, emanam do Poder Executivo e não do Poder Legislativo.

Em outras palavras, está no âmbito da discricionariedade do Ministério da Saúde, decidir sobre a oportunidade e conveniência de criar programas e ações voltada a saúde do idoso.

Nesse contexto, vale mencionar a lição do eminente jurista Celso Antônio Bandeira de Mello. Para o professor, “a discricionariedade procede do deliberado intento legal de conferir à Administração certa liberdade para decidir-se no caso concreto, tendo em conta sua posição mais favorável para reconhecer diante da multiplicidade dos fatos administrativos, a melhor maneira de satisfazer a finalidade da lei nas situações empíricas emergentes”. (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. “Curso de Direito Administrativo”, 31ª Ed., São Paulo: Ed. Malheiros, 2014, p. 929)

Os atos discricionários praticados pelo Ministro da Saúde são atos que a Administração pratica com certa margem de liberdade de avaliação ou decisão segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles não dispõe de liberdade alguma.

Contudo, os parlamentares podem sugerir ao Ministro da Saúde a criação de determinado programa ou ação, por meio de “Indicação”, prevista no art. 113 do RICD. “A Indicação é a proposição através da qual o Deputado sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva” (Art. 113, inciso I)

Essa talvez seja a via regimental mais adequada para propor o Programa de Entrada dos Idoso nos Hospitais Públicos.

Por fim, vale ressaltar que, o “Guia de Políticas, Programas, e Projetos do Governo Federal para a população idosa (2015)”, apresenta as políticas, programas e projetos do Executivo Federal, realizadas pelos diversos Ministérios e Secretarias, com foco na melhoria de vida da pessoa idosa.

No que diz respeito à saúde, o Guia contempla as seguintes diretrizes: • Promoção do Envelhecimento Ativo e Saudável, recomendadas pela Opas/OMS 2002; • Atenção integral, à saúde da pessoa idosa; • Estímulo às ações entre setores visando à integralidade da atenção; • Provimento de recursos para assegurar qualidade da atenção à saúde da pessoa idosa; • Estimulo à participação; • Fortalecimento do controle social; • Formação e educação permanente dos profissionais de saúde do SUS na área de saúde;

Divulgação e informação sobre a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa para profissionais de saúde, gestores e usuários do SUS, a promoção de cooperação nacional e internacional das experiências na atenção à saúde da pessoa idosa;

Diante do exposto, o parecer é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do PL 3.045/08 e da emenda de adequação apresentada pela Comissão de Finanças e Tributação

Sala das Comissões, 17 de outubro de 2016.

---

**Deputado FRANCISCO FLORIANO (DEM/RJ)**  
**Relator**