

# **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

## **PROJETO DE LEI Nº 2.451, DE 2015**

Disciplina a concessão de tutela de urgência em demandas judiciais que envolvam o fornecimento de medicamentos e dispositivos médicos.

**Autora:** COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO DESTINADA A INVESTIGAR A CARTELIZAÇÃO NA FIXAÇÃO DE PREÇOS E DISTRIBUIÇÃO DE ÓRTESES E PRÓTESES, INCLUSIVE, COM A CRIAÇÃO DE ARTIFICIAL DIRECIONAMENTO DA DEMANDA E CAPTURA DOS SERVIÇOS MÉDICOS POR INTERESSES PRIVADOS - MÁFIA DAS ÓRTESES E PRÓTESES NO BRASIL

**Relator:** Deputado ELIZEU DIONIZIO

### **I - RELATÓRIO**

O projeto de lei em epígrafe tem por finalidade instituir regras especiais no procedimento relativo à concessão de medidas de urgência em demandas judiciais que envolvam o fornecimento de medicamentos e de dispositivos médicos implantáveis.

Entre outras inovações, prevê que a petição inicial será instruída com especificação das características do produto e do respectivo registro na Agência de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Em seguida, propõe que a manifestação do réu se dê no prazo de cinco dias quanto à concessão da tutela de urgência, sem prejuízo do prazo

para a resposta. Estabelece, ainda, a possibilidade de o juiz requisitar parecer elaborado por profissional da saúde integrante de câmara técnica de que disponha o tribunal previamente ao deferimento da medida de urgência.

A proposição foi apresentada pela *Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a Cartelização na Fixação de Preços e Distribuição de Órteses e Próteses, inclusive, com a Criação de Artificial Direcionamento da Demanda e Captura dos Serviços Médicos por Interesses Privados*. Em audiências públicas realizadas pela CPI, concluiu-se que, em alguns casos, a implantação de dispositivos médicos ocorria em virtude de concessão de tutelas de urgência, que obrigavam o Poder Público a realizar o procedimento ou determinavam que planos de saúde o custeassem. No entanto, em determinadas situações, o conluio entre médico e fornecedor de material implantável levavam à realização de cirurgias desnecessárias, em prejuízo da saúde do paciente, com a chancela judicial.

Consta ainda da justificação da proposição ser preciso que a lei disponha de mecanismos que permitam evitar a perpetração de tais fraudes, sobretudo munindo os magistrados de informações suficientes para proferir decisões liminares nesses casos, evitando que, ante a exiguidade do tempo e a falta de formação técnica para avaliar o mérito dos pedidos, as defira, em prejuízo ao paciente, ao Poder Público ou ao sistema de planos de saúde.

A proposição tramita em regime ordinário e está sujeita à apreciação final pelo Plenário. Distribuída à Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF), foi ali aprovada, com emendas.

Esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é competente para a análise de admissibilidade e de mérito.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O projeto de lei em análise estabelece regras processuais para a concessão de medidas de urgência em demandas nas quais se pleiteiam a concessão de medicamentos ou a implantação de dispositivos médicos ou odontológicos. A matéria é, portanto, de competência legislativa da União (CF, art. 22, I c/c art. 48). Ademais, a iniciativa legislativa da proposição é concorrente, tendo sido eleita a espécie normativa adequada. Não há, portanto, vícios relativos à constitucionalidade formal.

Quanto à constitucionalidade material, importa analisar com especial atenção a necessária oitiva do réu previamente à decisão concessiva de tutela de urgência. Apesar de justa a preocupação dos integrantes da CPI de mitigar as possibilidades de fraude, o prazo genérico de 5 (cinco) dias para a manifestação do réu (art. 3º), previamente à concessão de medida, pode ser extremamente prejudicial àqueles que realmente precisam realizar procedimento cirúrgico em curto espaço de tempo. A diversidade dos casos que podem chegar ao Poder Judiciário desaconselha o estabelecimento de qualquer prazo sem uma válvula de escape. Diante da possibilidade de prejuízo a inúmeros cidadãos, entendemos que o prazo fixo viola o princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV) e da inafastabilidade da tutela jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). Embora seja razoável, em determinadas situações, a abertura de prazo para a oitiva do réu previamente à concessão de medida de urgência, há casos em que a proibição de deferimento da medida antes do prazo de cinco dias impediria que o Poder Judiciário tutelasse adequadamente o direito violado ou ameaçado. A abertura de prazo para a oitiva do réu, se constante da lei, pode ser feita em lapso temporal definido pelo magistrado, ante as particularidades do caso concreto. Com essa modificação, constante do substitutivo anexo, e, diante da ausência de outros vícios relativos à sua compatibilidade com a Lei Maior, a proposição preenche os requisitos de constitucionalidade material.

O projeto apresenta as características de novidade, generalidade, abstratividade e imperatividade, além de não violar nenhum princípio geral do direito e de amoldar-se às disposições do Novo Código de

Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015). Preenchido, assim, o requisito da juridicidade.

As emendas apresentadas pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) procederam a alterações formais no texto, a fim de aperfeiçoar o comando da norma, de modo que lhes são aplicáveis as mesmas conclusões atinentes à constitucionalidade e à juridicidade do projeto.

Em relação à técnica legislativa, temos que a proposição foi elaborada em observância aos ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Não obstante, deve-se proceder a pequeno reparo em sua ementa, a fim de adequá-la à modificação do artigo 1º, realizada pela CSSF. A Emenda nº 1, da CSSF, tampouco apresenta vícios de técnica legislativa.

Na Emenda nº 2, apresentada naquela Comissão, o artigo a que se deu nova redação não foi encerrado com uma linha pontilhada, não se podendo afirmar com certeza se a intenção do órgão colegiado era a de suprimir o parágrafo único do artigo 2º ou preservá-lo, já que não há, no voto do relator ou em sua complementação, qualquer referência a respeito do dispositivo. A omissão, contudo, não tem importância central para a proposição, pois apenas explicita o comando já contido na alínea *b* do inciso II (que determina que o relatório médico contenha a justificativa clínica da indicação do dispositivo médico implantável e do procedimento indicado). Conclui-se, portanto, pela adequada técnica legislativa da emenda.

No mérito, a proposta merece prosperar. As tutelas de urgência, cautelar e antecipada, são mecanismos processuais utilizados com o objetivo de mitigar os efeitos deletérios da excessiva duração do processo, assegurando o resultado prático a ser obtido ao final. Em determinadas situações, a demora na efetivação do direito implica sua inutilidade. No que concerne a demandas nas quais se pleiteiam medidas relacionadas à saúde da pessoa, a impossibilidade de se aguardar o tempo do processo apresenta-se ainda mais sensível. Por esta razão, nossas leis processuais autorizam que o juiz, mesmo antes de poder analisar todas as provas que lhe permitiriam formar convicção segura para decidir, conceda medidas urgentes, ante a verossimilhança das alegações.

Em determinados casos, a urgência é tamanha que não há sequer tempo hábil para que se ouça previamente o réu. Nesses casos, o juiz, tão logo distribuída a ação, concede medida *liminar*, é dizer, no início do processo. Casos, há, contudo, em que a oitiva da parte é possível, tanto que a lei processual permite a presença do advogado do réu em audiências de justificação – aquelas nas quais o autor pode apresentar elementos de prova adicionais a fim de preencher os requisitos de concessão de medida de urgência.

Em tais hipóteses, considerando as conclusões da CPI, parece aconselhável que se oportunize também ao réu (operadora de plano de saúde ou o poder público) a manifestação prévia à concessão de tais medidas, o que pode, em determinadas circunstâncias, ir ao encontro até mesmo dos interesses do autor/paciente. Ademais, nas demandas movidas contra o poder público, o uso de recursos (medicamentos, dispositivos implantáveis e mesmo o tempo de profissionais da saúde) tem impacto na saúde de outras pessoas, que sequer são ouvidas no processo. É esse o sentido que deve ser atribuído ao artigo 3º do projeto de lei em comento.

A oitiva prévia do réu, contudo, pode ser considerada inviável diante de determinados elementos contidos na própria lei processual. O primeiro deles consiste na regra geral de citação por carta registrada, o que pode consumir tempo que não se coaduna à urgência do caso concreto. Ademais, a abertura do prazo para a resposta coincide com a data de juntada da carta citatória aos autos; na hipótese de citação por oficial de justiça, da data de juntada do mandado cumprido. Após a juntada, abre-se prazo de quinze dias para a apresentação de resposta.

A nova sistemática inaugurada pelo Novo Código de Processo Civil prevê, além da contagem de prazo em dias úteis, que o termo inicial para apresentar resposta tem início apenas depois de realizada audiência de conciliação ou mediação. Certamente, numa demanda em que o autor apresente grave problema de saúde, não convém que se esperem mais de vinte dias para que se profira uma decisão urgente. De outra parte, não parece adequado que, em se tratando de questões tão sensíveis à saúde da pessoa – com repercussão sobre o sistema de saúde e, consequentemente, sobre a vida de outros –, se

afaste necessariamente a possibilidade de o réu se manifestar previamente à prolação da decisão. Não é o que ocorrerá, por exemplo, na hipótese em que o autor optar pelo rito previsto no art. 303 (§ 1º, II) do Novo Código de Processo Civil, que prevê a oitiva do réu somente após o deferimento da medida antecipatória.

O projeto pretendeu estabelecer um meio termo, que mitigasse a possibilidade de fraude, sem, contudo, deixar ao desamparo o autor/paciente. No entanto, consoante se consignou anteriormente, quando da análise da constitucionalidade material do projeto, a técnica processual de estabelecer um prazo fixo para todas as situações não atende às necessidades verificadas na vida real.

Apresentamos, assim, aos nobres pares a seguinte sugestão: em casos de urgência, pode o juiz determinar a citação por oficial de justiça, a fim de possibilitar a manifestação do réu, no prazo que, segundo as circunstâncias, o juiz entender adequado. Nessa hipótese, o prazo começaria a correr do momento em que o réu fosse intimado (e não da juntada aos autos do mandado cumprido), sem prejuízo do prazo para contestar. Com essa redação, parece-nos, superam-se os inconvenientes porventura existentes na lei processual em vigor e no texto original da proposição. Nessas situações, convém que o prazo possa ser contado em dias não úteis, podendo o termo final cair em sábados, domingos ou feriados, de modo a evitar que indivíduos mal-intencionados se valham de pedidos de liminares requeridos na sexta-feira à noite. Tais alterações constam do substitutivo anexo.

O disposto no artigo 4º não merece reparos. Dispõe que, sempre que o tribunal contar com câmaras técnicas, integradas por profissionais de saúde, em havendo tempo hábil para ouvi-los, o fará o juiz, a fim de assegurar-se da conveniência do deferimento de medida urgente.

Propusemos, no substitutivo, a oitiva do réu e a consulta a especialistas como providências alternativas, a serem observadas pelo juiz do caso. Não obstante, reconhecendo a possibilidade de casos concretos de extrema urgência, admite-se o deferimento de medidas cautelares ou antecipatórias, sem a observância de qualquer das providências previstas na lei.

A proposta de lei processual, com as alterações propostas, permitiria maior controle por parte do juiz de aspectos técnicos essenciais para a avaliação dos efeitos de decisões que, embora provisórias e passíveis de revisão ao fim do processo, podem ter consequências permanentes e irreversíveis na vida dos pacientes – tanto daqueles que pleiteiam as medidas no processo, quanto dos prejudicados fora dele.

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 2.451, de 2015, e das emendas a ele apresentadas pela CSSF e, no mérito, pela APROVAÇÃO do Projeto de Lei nº 2.451, de 2015, na forma do substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado ELIZEU DIONIZIO  
Relator

2017-18484

## **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 2.451, DE 2015**

Disciplina a concessão de tutela de urgência em demandas judiciais que envolvam o fornecimento de medicamentos e dispositivos médicos e odontológicos implantáveis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei disciplina a concessão de tutela de urgência em demandas judiciais que envolvam o fornecimento de medicamentos e dispositivos médicos e odontológicos implantáveis.

Art. 2º A petição inicial será instruída com os seguintes documentos:

I – especificação das características do produto, com o respectivo registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA;

II – relatório médico ou odontológico, dos quais constem:

a) descrição da doença, incluindo a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (CID);

b) justificativa clínica da indicação do dispositivo médico implantável e do procedimento indicado;

c) fundamento da urgência, de acordo com práticas cientificamente reconhecidas.

Art. 3º Antes de decidir sobre o pedido de tutela de urgência, o juiz deverá, alternativamente:

I – ordenar a citação ou intimação do réu para manifestar-se sobre o pedido antecipatório ou cautelar:

- a) por escrito, no prazo que assinar;
- b) em audiência a ser realizada na data designada no mandado;  
ou

II – requisitar parecer elaborado por profissional da saúde, integrante de câmara técnica de que disponha o tribunal ou de entidade conveniada.

§ 1º O prazo judicial de que trata a alínea a do inciso I será contado de forma contínua, a partir da ciência do réu, sendo improrrogáveis os termos inicial e final que coincidam com dias não úteis.

§ 2º O juiz poderá determinar a citação ou intimação do réu por oficial de justiça ou por meio eletrônico, quando autorizado por lei, ou por oficial de justiça.

§ 3º A audiência de que trata a alínea b do inciso I poderá ser realizada em dia não útil, sendo lícito ao juiz intimar o médico responsável pela indicação de medicamento, produto, tratamento ou procedimento médico.

§ 4º A manifestação do réu, nos termos do inciso I, não prejudica prazo ou o conteúdo da resposta, a ser apresentada no prazo legal, tampouco obsta a estabilização da tutela antecipada, de que tratam os arts. 303 e 304 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

§ 5º Em situações de grave risco à saúde do autor, poderá o juiz, justificadamente, conceder a tutela de urgência requerida, dispensadas as providências constantes dos incisos deste artigo.

Art. 4º Aplica-se, no que couber, o disposto no Livro V da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor após decorridos trinta dias de sua publicação oficial.

Sala da Comissão, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Deputado ELIZEU DIONIZIO  
Relator