

PROJETO DE LEI 9.966/2018¹**1. Síntese da Matéria:**

A proposição dispõe sobre a assistência ao paciente com diabetes mellitus no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) para determinar que, observado os princípios e as diretrizes do SUS, o sistema público de saúde preste atenção integral ao paciente com a doença.

Prevê o estabelecimento de diretrizes para ações e serviços de atenção ao paciente com diabetes mellitus e atribui ao Poder Público funções específicas com: elaboração de estratégias para a disseminação de informações à população; desenvolvimento de estratégias para ampliação do acesso aos recursos terapêuticos e aos insumos necessários para a prevenção, o diagnóstico e o tratamento da doença; definição de protocolos, cientificamente referendados e periodicamente revisados, para orientar o acompanhamento e o tratamento; definição das competências de cada nível assistencial. Além, de dispor que os princípios e as diretrizes do SUS seriam consolidados mediante a instalação de centros especializados em diabetes mellitus distribuídos territorialmente, conforme o perfil epidemiológico de cada localidade do Brasil. Tais centros deveriam atender diversas exigências e assegurar o tratamento adequado da doença.

O Projeto foi aprovado na CSSF com substitutivo. A alteração aprovada na CSSF incluiu no art. 2º, como diretriz das ações e dos serviços de atenção ao paciente com diabetes mellitus, o desenvolvimento de políticas voltadas para prevenção e tratamento da obesidade em crianças e adolescentes; no art. 3º, como funções do Poder Público, no âmbito da atenção ao paciente com diabetes mellitus, o desenvolvimento de estratégias que visem a promoção de estilo de vida saudável, mudança de hábitos alimentares e estímulo à atividade física e a promoção de desenvolvimento científico e tecnológico voltado ao tratamento e controle do diabetes e dos problemas a ele relacionados.

2. Análise:

Dentro das competências e atribuições do SUS, há a previsão de **assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica** (alínea “d” do inciso I do art. 6º da Lei nº 88.080/90), que consiste na dispensação de medicamentos e produtos de interesse para a saúde, **cuja prescrição esteja em conformidade com as diretrizes terapêuticas definidas em protocolo clínico para a doença** (Inciso I do art. 19-M da Lei nº 8.080/90) e na **oferta de procedimentos terapêuticos, em regime domiciliar, ambulatorial e hospitalar, constantes de tabelas elaboradas pelo gestor federal do Sistema Único de Saúde - SUS**, realizados no território nacional por serviço próprio, conveniado ou contratado (Inciso II do art. 19-M da Lei nº 8.080/90).

Especificamente para os portadores de diabetes, há ainda a previsão de **recebimento gratuito do SUS dos os medicamentos necessários para o tratamento de sua condição e os materiais necessários à sua aplicação e à monitoração da glicemia capilar** (Lei nº 11.347/2006).

Entretanto, em ambos os casos verifica-se a previsão de regulamentação por parte do competente órgão do Executivo acerca dos medicamentos e protocolos a serem adotados no âmbito do Sistema. É o caso da constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, que são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (art. 19-Q da Lei nº 8.080/90) e a seleção de medicamentos e matérias para fornecimento gratuito (§1º do art. 1º da Lei nº 11.347/2006), bem como a participação do paciente em programa de educação especial para diabéticos (§3º da Lei nº 11.347/2006).

Entretanto, ao prever diversas diretrizes a serem observadas pelo SUS, o PL não prevê qualquer regulamentação por parte do Executivo, além de criar e alterar despesas a serem custeadas pelo Estado.

¹ Solicitação de Trabalho da Secretaria da Comissão de Finanças e Tributação para atender ao disposto no art. 10-A da Norma Interna da CFT.

Verifica-se a perspectiva de criação e/ou aumento de despesas obrigatórias do Sistema ao dispor como diretrizes das ações e dos serviços de atenção ao paciente com diabetes mellitus a: a) *implantação e manutenção ações e serviços de prevenção do diabetes mellitus;* b) *implantação e manutenção de ações e serviços de diagnóstico precoce e de tratamento do diabetes mellitus;* c) *implantação e manutenção de ações e serviços de rastreamento, de diagnóstico precoce e de tratamento das complicações crônicas do diabetes mellitus;* d) *garantia de acesso a medicamentos e insumos necessários ao adequado controle metabólico do diabetes mellitus, bem como ao tratamento de suas complicações.*

Ademais, a proposta prevê que os princípios do SUS sejam “consolidados” mediante a instalação de centros especializados em diabetes mellitus distribuídos territorialmente, conforme o perfil epidemiológico de cada localidade do Brasil. Tais centros deverão:

- ✓ dispor de atendimento médico em todas as especialidades envolvidas na prevenção, no diagnóstico e no tratamento do diabetes mellitus e de suas complicações, bem como, quando necessário, oferecer serviços de outros profissionais de apoio;
- ✓ assegurar acesso aos medicamentos e aos insumos necessários para assegurar efetivo tratamento ao paciente;
- ✓ assegurar acesso ao tratamento das complicações agudas e crônicas do diabetes mellitus;
- ✓ servir como referência assistencial para as unidades básicas de saúde localizadas em sua área de abrangência territorial;
- ✓ oferecer cursos de educação continuada sobre diabetes mellitus aos médicos e aos demais profissionais das unidades básicas de saúde localizadas em sua área de abrangência territorial;
- ✓ manter banco de dados atualizado e amplamente divulgado contendo informações sobre aspectos nosológicos e epidemiológicos dos atendimentos realizados.

Portanto, uma vez que o atendimento da assistência ao paciente com diabetes mellitus no âmbito do Sistema Único de Saúde importará a instalação de centros especializados, a proposta introduz despesa com a criação e manutenção de tais unidades de saúde.

Existindo despesas que se enquadram na condição de obrigatorias de caráter continuado², nos termos do art. 17 LRF, tornam-se aplicáveis os § 1º e 2º do referido diploma legal. O ato que criar ou aumentar despesa obrigatória de caráter continuado deverá ser instruído com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e que tal ato deverá estar acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Aspecto que não é atendido pela proposição em comento.

De forma semelhante, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei nº 14.116, de 2021 – LDO para 2021) determina que as proposições legislativas e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e a correspondente compensação.

“Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

² Art. 17. Considera-se obrigatoria de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000)

§ 1º O proponente é o responsável pela elaboração e pela apresentação do demonstrativo a que se refere o caput.

...

§ 4º A estimativa do impacto orçamentário-financeiro deverá constar da exposição de motivos, caso a proposição seja de autoria do Poder Executivo federal, ou da justificativa, caso a proposição tenha origem no Poder Legislativo.” (LDO para 2021)

A LDO prevê ainda que, em caso de aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, a proposta deve estar acompanhada de medidas de compensação, no exercício em que entre em vigor e nos dois exercícios subsequentes, por meio do aumento de receita, proveniente de elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, ou da redução permanente de despesas (art. 126, II, a, da LDO 2021). Aspecto que tampouco é observado.

Em reforço, a Súmula nº 1/08-CFT, desta Comissão de Finanças e Tributação, dispõe que "é incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação". Tais exigências também deixam de ser observadas pela proposta.

Por fim, mas não menos relevante, cumpre destacar o disposto na Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que conferiu status constitucional às disposições previstas na LRF e na LDO. Nesse sentido, o art. 113 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias reforçou o controle sobre alterações legislativas geradoras de impacto orçamentário, ao estabelecer que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Como mencionado, as estimativas de impacto orçamentário e financeiro, bem como a respectiva compensação, exigidas pelos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais anteriormente citados, não foram apresentadas. Portanto, não temos alternativa senão considerar o projeto inadequado e incompatível quanto ao aspecto orçamentário e financeiro.

3. Dispositivos Infringidos:

- ✓ Súmula nº 1/08, da Comissão de Finanças e Tributação
- ✓ Art. 17, § 1º e 2º, da LRF;
- ✓ Art. 125 da LDO 2021;
- ✓ Art. 126, II, a, da LDO 2021;
- ✓ Art. 113 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias

4. Observações:

Análise elaborada sobre a proposta original e o Substitutivo da CSSF.

5. Resumo:

Proposta cria despesa obrigatória, sem estimar o impacto e oferecer compensação.

Brasília, 15 de setembro de 2021.

Elaboração: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados³

³ Mário Luis Gurgel de Souza (Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira)