

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 6.482, 2002

(VOTO EM SEPARADO – DEPUTADO JOÃO ALFREDO)

“Dispõe sobre a possibilidade de as empresas ou capitais estrangeiros participarem direta ou indiretamente no setor de alta complexidade de prestação de serviços de saúde”

Autor: Dep. Osmânio Pereira

Relator: Deputado Inaldo Leitão.

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 6.482, de 2002, tem como objetivo possibilitar que as empresas ou capitais estrangeiros participem direta ou indiretamente no setor de alta complexidade na prestação de serviços de saúde.

Com efeito, em seu art. 1º, estatui a proposição que *as pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior podem constituir ou participar do capital, ou do aumento do capital, de pessoas jurídicas de direito privado constituídas sob as leis brasileiras para operar no setor de alta complexidade de prestação de serviços de saúde.*

O art. 2º, por sua vez, *assevera que o exercício do disposto no art. 1º condiciona-se à prévia autorização e à subordinação às normas e à fiscalização da instância gestora máxima de Sistema Único de Saúde.*

A proposição tem como justificativa, em síntese, o seguinte:

“(…)

O SUS tem se constituído, em que pese todas as limitações, em um importante instrumento para reduzir as desigualdades no tratamento dos diversos setores sociais de nosso País. Nos últimos anos, verificou-se, ainda, além da universalização da clientela, uma diversificação e aumento considerável na complexidade da oferta de serviços a essa clientela, com a inclusão constante de novos procedimentos e terapias de alto custo nos serviços de proteção universal à saúde.

Esse entendimento é manifesto pelo Ministério da Saúde, ao considerar que o “o Sistema Único de Saúde se solidifica como o maior convênio, possibilitando à população brasileira, indistintamente, de forma universal, integral, gratuita e sem qualquer tipo de carência, acesso aos mais complexos e sofisticados recursos assistenciais e tecnológicos, que visam o tratamento e a recuperação da saúde, na maior rede de hospitais e clínicas do País, esses previamente avaliados e habilitados dentro das especialidades que compõem os Sistemas de Alta Complexidade do SUS”.

A OPAS estima que 30% da população brasileira seja coberta pelo setor médico supletivo, formado por instituições seguradoras, de medicina de grupo e o privado puro, no que se refere à atenção secundária, sendo que o SUS se responsabiliza, hoje, pela cobertura de 95% da população em atenção primária, 70% na secundária e 90% na alta complexidade.

(…)

Dessa forma, entende-se que chegou o momento de aplicar a exceção determinada no parágrafo 3º do artigo 199 da Constituição Federal, ao fazer constar “salvo nos casos previstos em lei”, no que se refere à participação de empresas ou capitais estrangeiros. Como preceitua o renomado doutrinador, Ives Gandra da Silva Martins, em parecer sobre o tema:

(...)"

A proposição foi aprovada na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, tendo o relator destacado, na parte em que merece ressaltar no presente voto em separado que:

“(..."

Se algum reparo podemos fazer ao texto em pauta, este refere-se à ausência de uma especificação precisa do rol de procedimentos e atividades englobados sob a denominação genérica de serviços de alta complexidade. Conquanto tal termo já seja objeto de largo uso nos meios especializados da prestação de saúde, o universo jurídico não pode prescindir da clara e precisa definição do objeto da normativa que se pretende construir. Tal ponto, no entanto, certamente será objeto da atenção da douta Comissão de Seguridade Social e Família, quando de sua sempre competente e tempestiva intervenção.”

O Projeto também foi aprovado na Comissão de Seguridade Social, onde o Deputado Relator da matéria, após destacar que *a entrada de investimentos estrangeiros na área da saúde, como em qualquer área, é bem-vinda desde que nossas instituições saibam regulamentá-los e enquadrá-los consoante os interessados nacionais e as necessidades de nossa saúde pública*, manifestou-se favoravelmente à proposição com a inclusão de uma emenda, onde vinculou a entrada de capitais, à *prévia autorização e à subordinação e à fiscalização do Ministério da Saúde*.

É o relatório.

II – VOTO

Cabe-nos como membro desta Comissão analisar os projetos sob o ponto de vista da constitucionalidade, da juridicidade e da boa técnica legislativa.

Assim, conquanto entenda e concorde em parte com as ponderações formuladas pelo nobre Deputado Relator, principalmente depois da emenda adotada, penso que o Projeto não deva merecer o apoio dos nobres Deputados integrantes dessa Comissão.

Com efeito, a Carta Magna considera a saúde como um objeto de relevância pública – aliás, o único assim definido em todo o texto constitucional – e regida por princípios dentre os quais destaca-se o da integralidade das ações e serviços, o que significa que a atenção à saúde deve necessariamente contemplar todas as dimensões tecnicamente possíveis e eticamente aceitáveis, no intuito de manter, preservar e recuperar a higidez dos cidadãos brasileiros.

Forte nessa perspectiva, o Legislador Constituinte originário inseriu no texto fundamental, a *vedação à participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei.*

Integrando a referida norma constitucional, a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, estabeleceu em seu art. 23 e parágrafos, o seguinte:

“Art. 23. É vedada a participação direta ou indireta de empresas ou de capitais estrangeiros na assistência à saúde, salvo através de doações de organismos internacionais vinculados à Organização das Nações Unidas, de entidades de cooperação técnica e de financiamento e empréstimos.

§1º. Em qualquer caso é obrigatória a autorização do órgão de direção nacional do Sistema Único de Saúde – SUS, submetendo-se a seu controle as atividades que forem desenvolvidas e os instrumentos que forem firmados.

§2º. Excetua-se do disposto neste artigo os serviços de saúde mantidos, sem finalidade lucrativa, por empresas, para atendimento de seus empregados e dependentes, sem qualquer ônus para a seguridade social.”

Como se verifica, a ressalva constante da parte final do §3º do art. 199 da Carta Federal já encontrou no bojo da Lei nº 8.080/90 seu campo de abertura mais consentâneo com os altos e sensíveis interesses afetos à assistência à saúde no País.

De fato, quando o Legislador Constituinte vedou a participação de capital estrangeiro ou de empresas estrangeiras na assistência à saúde, o fez em função da preocupação com possíveis interferências do poder econômico nessa seara, na medida em que poderia, como de fato pode, vir a prejudicar a prestação desses serviços pelo Estado.

E isso se afirma diante da concepção já plasmada no seio da sociedade e na Constituição da República, de que a saúde é um serviço estratégico que não pode ficar à mercê, ainda que potencialmente, de interferências econômicas ou de outros interesses particulares não condizentes a importância da matéria.

Nesse sentido, o próprio Ministério da Saúde já havia se manifestado, num primeiro momento, contrário à iniciativa, oportunidade em que destacava:

“Considerando-se que o Sistema Único de Saúde, em sua composição, garante o acesso às ações e serviços de saúde, tendo o Estado à obrigação de prover todos os esforços para assegurar este direito, baseando-se na utilização racional de todos os meios assistenciais disponíveis e necessários à adequada assistência do cidadão, segundo suas necessidades;

Considerando-se que os atendimentos hospitalares em alta complexidade crescem na frequência da criação desses novos serviços, de maneira desordenada e independente da necessidade loco-regional, contrariando o preconizado pelas NOAS;

Considerando-se que o crescimento com os gastos de Alta Complexidade, ocorrem em função da necessidade de incorporação tecnológica, e que a mesma deve ser dispensada a todos os usuários do Sistema Único de Saúde

(...)

Considerando-se que a instalação de capitais estrangeiros poderá vir a ocorrer mediante facilidades econômicas e políticas, as quais poderá restringir de certa forma a participação do capital nacional;

Esta Coordenação-Geral é de parecer contrário ao pleito em questão”

Por outro lado e com bastante percuciência, o Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio, na mesma linha da preocupação já levantada pelo Relator na Comissão de Economia, Indústria e Comércio e que também nos preocupa sobremaneira, destacou em sua manifestação sobre o projeto:

“(…)

“Seria apropriado que o projeto de lei esclarecesse a amplitude da participação permitida, com especificação do percentual admitido.”

Não se pode deixar de afirmar, por outro lado, conforme bem destacado nas razões de justificativas da proposição, que o Sistema Único de Saúde já atende mais de 90% dos casos nominados como serviços de saúde de alta complexidade.

Da mesma forma, o setor privado de saúde no País, já se ocupa em larga escala da prestação dos serviços de saúde de alta complexidade.

Na verdade, seria bastante salutar não a entrada de investimentos estrangeiros, mas a entrada de recursos humanos especializados que viessem a somar esforços no grande trabalho hoje desenvolvido pelo Sistema Único de Saúde.

Afirma-se então que a proposição, não obstante a emenda adotada pela Comissão de Seguridade Social, continua a veicular inconstitucionalidade, afrontando diretamente o comando constitucional inserto na parte final do §3º do art. 199 da Constituição Federal.

Com efeito, a limitação emanada do citado dispositivo, em função da sua própria natureza restritiva não pode vir a ser alargada como o faz o projeto de lei, ao veicular a abertura dos serviços de saúde, de forma geral a todos os procedimentos ditos de alta complexidade, sem delimitação ou mensuração do campo de atuação, circunstâncias que subverte a própria orientação plasmada pelo Legislador Constituinte originário, já interpretada e alargada pelo constituinte derivado, com a edição da Lei nº 8.080/90.

Face ao exposto e tendo em vista as preocupações e constatações aqui expressadas, apresento meu voto pela inconstitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 6.482/02 e, portanto, pela sua rejeição.

Sala da Comissão, de dezembro 2004.

João Alfredo
Deputado Federal – PT (CE)