

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.247, DE 2008

(Apenso: Projeto de Lei nº 3.343, de 2008)

Consolida a legislação sanitária federal.

Autor: SENADO FEDERAL (Senador Tião Viana)

Relator: Deputado COLBERT MARTINS

I - RELATÓRIO

Vem, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania a proposição em epígrafe, de autoria do senador Tião Viana, que “Consolida a legislação sanitária federal”. À proposição foi apensado o Projeto de Lei nº 3.343, de 2008, de autoria da Deputada Rita Camata, que trata do mesmo assunto, com substitutivo do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, da lavra do Deputados José Carlos Aleluia.

A proposição principal procurou reunir, de forma exaustiva a legislação sanitária federal, em conformidade ao disposto no art. 13 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, na redação que lhe deu a Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, *in verbis*:

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

O Projeto de Lei do Senado Federal apresenta a seguinte estrutura:

Livro I – Do Sistema Único de Saúde, que reúne a *Lei Orgânica da Saúde, a Lei nº 8.142, de 1990, e a lei que trata da extinção do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social*;

Livro II – Da Saúde Suplementar, que contempla os conteúdos da *Lei dos Planos de Saúde, da lei que cria a Agência Nacional de Saúde Suplementar e outras que cuidam desse assunto*;

Livro III – Da Vigilância Sanitária, que consolida dispositivos que tratam de vigilância sanitária contidos em catorze leis, um decreto-lei e uma medida provisória, incluindo, entre eles, a lei que define o *Sistema Nacional de Vigilância Sanitária e cria a Agência Nacional de Vigilância Sanitária: o decreto-lei que institui normas sobre alimentos; a lei que institui a vigilância sanitária sobre medicamentos, correlatos, cosméticos, saneantes e outros produtos de interesse para a saúde e a que dispõe sobre o controle sanitário do comércio desses produtos*;

Livro IV – Do Sangue, Componentes e Derivados, que reúne dispositivos das leis que regulam a doação de sangue, as atividades hemoterápicas e estabelece o ordenamento institucional indispensável a sua execução e a que cria a *Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia*;

Livro V – Do Controle de Agravos e Doenças, que reúne as leis sobre vigilância epidemiológica e o *Programa Nacional de Imunizações; a que obriga a manutenção de programa de controle de infecções hospitalares pelos hospitais do País; a que institui o Programa Nacional de Controle do Câncer de Próstata; a que define as diretrizes da Política de Prevenção e Atenção Integral à Saúde da Pessoa Portadora de Hepatite; e as que dispõem sobre a distribuição gratuita de medicamentos a portadores do HIV e doentes de aids e aos portadores de diabetes*;

Livro VI – Da Atenção à Saúde, que consolida, entre outras, as leis de *Planejamento Familiar e de Transplantes e as leis que dispõem sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redirecionam o modelo assistencial em saúde mental*;

Livro VII – Das Datas, dos Eventos e dos Símbolos Relacionados com a Saúde, que consolida as leis que instituem a comemoração de dias nacionais (Dia

Nacional da Saúde; de combate ao fumo; de prevenção e combate à hipertensão arterial, do Biomédico e outras similares) e a que institui o uso obrigatório de emblema distintivo das organizações nacionais de saúde;

Livro VIII – Das Infrações à Legislação Sanitária Federal, que trata das infrações à Legislação Sanitária Federal – cuja base é a Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, que configura infrações à legislação sanitária federal e estabelece as sanções respectivas – e para o qual foram transferidas todas as disposições referentes à tipificação e apenamento de sanções a infrações dispersas nas demais normas consolidadas e que, assim, deixam de ser referidas nos livros que tratam das matérias respectivas;

Livro IX – Disposições finais, que trata das cláusulas de revogação e de vigência.

Já o apenso de autoria da Deputada Rita Camata, o Projeto de Lei n 3.343, de 2008, cuja proposição foi elaborada no âmbito do “Grupo de Trabalho para Consolidação das Leis”, segue de perto a estrutura da proposição do Senado Federal, que declaradamente lhe serviu de inspiração e modelo, apresenta a seguinte estrutura:

Livro I - Do Sistema Único de Saúde

- Título I - Disposições Gerais***
- Título II - Do Sistema Único de Saúde***
- Título III - Dos Recursos Humanos***
- Título IV - Do Financiamento***
- Título V - Da Participação da Comunidade na Gestão do Sistema Único de Saúde.***
- Título VI - Da Atenção à Saúde Indígena***
- Título VII - Da Atenção à Saúde da Criança e do Adolescente.***
- Título VIII - Da Atenção à Saúde do Idoso***
- Título IX - Da Participação Complementar dos Serviços Privados de Assistência à Saúde***

Livro II - Da Saúde Suplementar

- Título I - Da Agência Nacional de Saúde Suplementar***
- Título II - Do Conselho de Saúde Suplementar***

Título III - Das Operadoras e dos Planos Privados de Assistência à Saúde

Livro III - Da Vigilância Sanitária

Título I - Do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária

Título II - Da Agência Nacional de Vigilância Sanitária

Título III - Da Vigilância Sanitária de Alimentos

Título IV - Da Vigilância Sanitária de Alimentos para Lactentes e Crianças na Primeira Infância e de Produtos Correlatos.

Título V - Da Vigilância Sanitária de Bebidas

Título VI - Da Vigilância Sanitária de Produtos Fumígenos

Título VII - Da Vigilância Sanitária de Medicamentos, Drogas, Insumos Farmacêuticas e Correlatos, Produtos de Higiene, Cosméticos, Perfumes, Saneantes, Produtos Destinados à Correção Estéticas e Produtos Dietéticos.;

Livro IV - Do Sangue, Componentes e Hemoderivados

Título I - Disposições Gerais

Título II - Da Política Nacional de Sangue, Componentes e Hemoderivados

Título III - Da Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia

Título IV - Da Doação de Sangue

Livro V - Do Controle de Agravos e Doenças

Título I - Da Vigilância Epidemiológica

Título II - Do Controle de Doenças Transmissíveis

Título III - Do Controle de Infecções Hospitalares

Título IV - Do Controle dos Agravos e das Doenças Não-Transmissíveis

Livro VI - Da Atenção à Saúde

Título I - Dos Transplantes de Órgãos, Tecidos e Postes do Corpo

Título II - Da Saúde Mental

Título III - Do Planejamento Familiar

Título IV - Do Atendimento e da Internação Domiciliares

Título V - Da Disponibilização de Medicamentos Mediante Ressarcimento

Título VI - Do Acompanhamento no Parto

Título VII - Da Cirurgia Reconstrutiva de Mama

Título VIII - Dos Brinquedotecas em Unidades de Saúde

Livro VIII - Das Infrações à Legislação Sanitária Federal

Título I - Das Infrações, das Sancções e do Processo

Título II - Das Infrações Contra o Sistema de Saúde Suplementar

Título III - Das Sancções Penais e Administrativas Relativas à Renovação e ao Transplante de Tecidos, Órgãos ou Partes do Corpo de Pessoa ou Cadáver.

Título IV - Dos Crimes contra o Planejamento Familiar

Livro IX - Disposições Finais

Aprovado no Senado Federal a proposição do Senador Tião Viana veio a esta Casa legislativa onde, nos termos do art. 139, *caput*, do Regimento Interno, recebeu despacho do Sr. Presidente encaminhando-a ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

No entanto, em um segundo despacho, lastreado nos arts. 139, I e 142, *caput*, do mesmo Regimento Interno, foi-lhe apensada a proposição da Deputada Rita Camata, que já havia sido aprovado, na forma de substitutivo de autoria do Dep. José Carlos Aleluia, pelo Grupo de Trabalho da Consolidação das Leis e que se encontrava nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Como a proposição do Senado se encontra em um estágio de elaboração legislativa mais avançado (já foi apreciado e aprovado por uma das Casas legislativas do Congresso Nacional – o Senado Federal) se

tornou a proposição principal, art. 143, II, “a”, sempre de nosso Regimento Interno, sendo a proposição legislativa da Deputada Rita Camata, que, repita-se, já havia superado a instância do Grupo de Trabalho e se encontrava nesta Comissão de Constituição e Justiça, transformada em apenso da proposição do Senado.

Ou seja, em razão da apensação das duas proposições e do andamento que tiveram no Congresso Nacional e nesta Casa, o Projeto de Lei nº 4.247, de 2008, do Senado Federal veio diretamente a esta Comissão de Constituição e Justiça, de onde sairá para o Plenário, tendo saltado a análise do Grupo de Trabalho. Já o apenso, o Projeto de Lei nº 3.343, de 2008, da Deputada Rita Camata, foi elaborado no âmbito do Grupo de Trabalho onde foi, repita-se, devidamente apreciado e aprovado, em voto da lavra do Deputado José Carlos Aleluia, com a incorporação ao seu texto e diversas emendas.

Por fim, cabe esclarecer que, nos termos dos arts. 32, IV, “a”; 139, II, “e” e 212, § 1º, todos do nosso Regimento Interno, devemos nos manifestar exclusivamente sobre os aspectos de constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das duas proposições legislativas em exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A primeira observação pertinente sobre as matérias em exame diz respeito ao fato do projeto de lei de autoria da Deputada Rita Camata haver sido elaborado sobre as balizas levantadas pelo Senador Tião Viana. Nas palavras da própria deputada, *in litteris*:

“Optamos por partir de trabalho previamente elaborado no âmbito do Senado Federal e que redundou na apresentação naquela Casa do Projeto de Lei de Consolidação nº 619, de 2007, de autoria do eminentíssimo Senador Tião Viana. Fizemos questão de deixar claro para o indigitado Parlamentar que utilizariamos sua proposição como ponto de partida e recebemos total apoio do representante do Estado do Acre.” (Extrato da justificação do Projeto de Lei 3.343, de 2008)

Frise-se que os trabalhos são em diversos aspectos muito diferentes. Lendo os projetos vê-se que, por vezes, a deputada optou por orientações diversas das que nortearam o senador. Por exemplo, o projeto da Câmara dos Deputados concluiu que deveria retirar da consolidação as normas referentes a datas, eventos e símbolos relacionados à saúde, justamente o tema do Livro VII do projeto de consolidação do Senado Federal.

Outra diferença que merece destaque diz respeito à atualização do projeto que serviu de ponto de partida feita pela Deputada Rita Camata e, posteriormente, pelo Relator da matéria no âmbito do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis. *Verbi gratia*, foram agregadas à proposição mais cinco diplomas legais, quatro pela autora e um pelo relator, quais sejam: Leis nºs 10.223, de 2001; 10.449, de 2002; 11.521, de 2007; 11.633, de 2007; e 11.664, de 2008. A deputada também fez acréscimos de dispositivos referentes às Leis nºs 8.069, de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente –, e 10.741, de 2003 – Estatuto do Idoso –. São dispositivos que tratavam da saúde. Foram incluídos com o objetivo de contemplar na consolidação direitos específicos referentes as crianças, adolescentes e idosos.

Outrossim, vale ressaltar que o Substitutivo do Grupo de Trabalho fez várias alterações estruturais no projeto bem como diversas correções de texto e de remissões a dispositivos legais consolidados. Muitas falhas que advinham do texto do Senado Federal, ponto de partida de todos os demais projetos, como já foi dito.

Como podemos ver, são visões distintas do mesmo tema, que nas suas diferenças trazem riqueza ao debate parlamentar.

Uma vez que não nos cabe, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos pronunciarmos quanto ao mérito das três consolidações, foge-mos a difícil tarefa de termos de escolher por qualquer das visões. Fica aqui apenas o registro, para que o Plenário, quando vier a apreciar a matéria, venha a optar por um dos três caminhos.

A segunda observação que julgamos pertinente é que se trata de uma consolidação da legislação existente sobre o tema – saúde pública. Uma compilação. Por conseguinte, não estamos aqui inovando o ordenamento jurídico nacional, estamos apenas clarificando-o, tornando-o mais acessível, procurando dirimir dúvidas quanto a vigência de alguns diplomas

legais, apenas isso. De Plácido e Silva, em seu conhecido “*Vocabulário Jurídico*” nos define os termos compilação e consolidação da seguinte maneira, *in verbis*:

“Compilação: (...) Designa, também, a coletânea ou coleção de leis ou decretos esparsos, sobre um mesmo assunto.”

“Consolidação das Leis: Assim se diz da reunião, em um só corpo, convenientemente sistematizado, de todas as leis referentes a uma matéria.” (23^a edição; Ed. Forense: Rio de Janeiro, 2003, verbetes citados)

Ou seja, as normas já existem e são vigentes. Não há, inclusive por força da própria Lei Complementar nº 95, de 1998, qualquer “modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”. Assim sendo, se as proposições realmente se cingiram a reunir os diplomas legais referentes ao tema, como de fato fizeram, não há como falarmos de inconstitucionalidade dos PLs 4.247, e 3.343, ambos do ano próximo passado.

O mesmo pode ser dito com relação à juridicidade das proposições. Se as consolidações foram feitas em harmonia com os preceitos e orientações traçadas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, com a redação que lhe deu a Lei Complementar nº 107, de 2001; como, repita-se, de fato ocorreu, não há de se falar em injuridicidade alguma.

Quanto à técnica legislativa das proposições, nada há a reparar.

Destarte, voto pela Constitucionalidade, juridicidade e pela boa técnica legislativa dos Projetos de Lei nºs 4.247, de 2008 e 3.343, do mesmo ano, bem como do substitutivo do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis apresentado ao PL nº 3.343, de 2008.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2009.

Deputado COLBERT MARTINS
Relator