

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 761, DE 2007

RODOLFO COSTA SOUZA

Consultor Legislativo da Área XVI

Saúde Pública, Sanitarismo

DEZEMBRO/2009

NOTA TÉCNICA

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	3
1. TEOR DO PROJETO.....	3
2. ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO.....	5
2.1. Competência para a formulação de políticas públicas.....	5
2.2. A ausência de abstração da norma.....	7
2.3. Ausência de inovação na ordem jurídica.....	8
2.4. A indesejável proliferação legislativa.....	10
CONCLUSÃO.....	12
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	13

© 2009 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI Nº 761, DE 2007

INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica versa sobre o Projeto de Lei nº 761, de 2007, que institui a Política de Prevenção às Doenças Ocupacionais do Educador. Esse trabalho foi elaborado em resposta à solicitação da Comissão de Seguridade Social e Família – CSSF da Câmara dos Deputados. Essa Comissão deverá se manifestar sobre o mérito da matéria para o direito individual e coletivo à saúde, bem como para o sistema público de saúde.

O presente trabalho foi subdividido em duas partes. Na primeira parte encontra-se a transcrição do conteúdo do projeto, seguido de comentários sobre a sua interpretação gramatical e aplicação na prática. Esse tópico ficou limitado à verificação do alcance da norma e à interpretação plausível a ser dada aos seus dispositivos.

A segunda parte traz uma análise crítica das normas contidas no projeto. A idéia foi confrontar as propostas com os princípios e diretrizes da ordem jurídica e sua conformação com as normas constitucionais e legais que estabelecem o regime jurídico do Sistema Único de Saúde – SUS. Tal enfoque se faz necessário para a verificação da adequabilidade do projeto à ordem jurídica vigente. Nada adiantaria uma matéria meritória para a saúde, mas incongruente com o ordenamento em que será inserido.

1. TEOR DO PROJETO

Para uma melhor análise da proposta, consideramos de bom alvitre a transcrição da matéria em sua íntegra:

“Art. 1º - Fica instituída, a Política Nacional de Prevenção às Doenças Ocupacionais do Educador, que tem por objetivo resguardar a integridade física/funcional do professor no exercício da função laborativa.

Parágrafo único - A Política a que se refere o “caput”, dirige-se aos professores e a outros profissionais da área de educação.

Art. 2º - A Política Nacional de Prevenção às Doenças Ocupacionais do Educador tem por objetivo:

I – informar e esclarecer os professores e outros profissionais da área de educação sobre a possibilidade da manifestação de doenças decorrentes do exercício profissional, tais como faringite, bursite, tendinite e outras;

II – orientar sobre os métodos e formas preventivas de combate aos referidos males;

III – encaminhar o profissional enfermo para o adequado tratamento das moléstias de que seja vítima em virtude da ocupação.

Art. 3º - O Poder Executivo poderá regulamentar o disposto nesta Lei, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

Art.4º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Como pode ser visto no texto acima transcrito, a proposta tem como objetivo a instituição de uma política governamental direcionada a prevenir doenças ocupacionais dos profissionais da educação. Sabe-se que determinados ofícios, em função de caracteres próprios, sujeitam os trabalhadores a condições que favorecem o surgimento de certas moléstias. Ou seja, alguns fatores existentes no ambiente laboral são predisponentes ao surgimento de patologias.

O objetivo principal da proposta é o de resguardar a integridade física e funcional dos professores e de outros profissionais da área da educação, contra as doenças ocupacionais, conforme pode se depreender da leitura do art. 1º do PL. Para tanto, o art. 2º prevê algumas ações (apesar de denominá-las de “objetivos”) que devem ser adotadas para a proteção dos profissionais em educação, quais sejam:

- informar e esclarecer os profissionais da educação sobre as doenças ocupacionais – os agentes estatais responsáveis pela execução da política, a ser definida na regulamentação, deverão fornecer aos beneficiários as informações cabíveis sobre as doenças causadas por fatores presentes no ambiente de trabalho;
- orientá-los a respeito da prevenção – outra ação a ser adotada é a prestação de informações sobre os mecanismos de prevenção das doenças ocupacionais que acometem os profissionais em educação;
- encaminhar os doentes ao tratamento adequado – como última providência, aqueles que porventura forem acometidos por qualquer moléstia de natureza ocupacional deverão ser direcionados às unidades de saúde que forneçam o tratamento da respectiva doença.

O art. 3º, por seu turno, trata da possibilidade de regulamentação dos dispositivos legais propostos. A norma, na forma como está redigida, autoriza o Poder Executivo a produzir normas regulamentares, no prazo de noventa dias a partir da publicação da lei. Essa redação dá a entender que, esgotado o prazo, não mais poderá haver regulamentação. O dispositivo, além de desnecessário, viola a Constituição ao adentrar em área de competência privativa do Executivo. Por seu turno, os artigos 4º e 5º tratam, respectivamente, da previsão orçamentária para as despesas criadas e da cláusula de vigência.

2. ANÁLISE CRÍTICA DO PROJETO

2.1. Competência para a formulação de políticas públicas

Preliminarmente, deve-se registrar que a formulação de políticas públicas é atribuição precípua da Administração Pública. O Estado moderno tem, como um de seus pilares, a tripartição dos poderes: o Estado-Administrador, o Estado-Legislador e Estado-Juiz. Assim, no ocidente, prevalece de forma esmagadora a doutrina da trilogia das funções do Estado, a legislativa, a administrativa ou executiva e a jurisdicional. Tais funções estão distribuídas entre três poderes que absorvem, com bastante predominância, cada uma delas. O Poder Legislativo é o responsável pela elaboração de leis genéricas e abstratas que inovam na ordem jurídica, tendo como base direta a Constituição. O Poder Executivo se tipifica pela adoção de atos concretos, pela prática de ações que visem de modo direto e imediato a realização da utilidade pública. O Poder Judiciário se ocupa da resolução das controvérsias jurídicas.

Essa distribuição de funções não é absolutamente rígida a ponto de tornar cada função exclusiva de determinado Poder. Todos os Poderes exercem as funções do Estado, listadas acima. Mas uma se torna predominante, por se constituir na principal atribuição daquele Poder. A esse respeito, vale destacar a lição do Professor Celso de Mello¹:

“Com efeito, ninguém duvida que o Poder Legislativo, além dos atos tipicamente seus, quais os de fazer leis, pratica atos notoriamente administrativos, isto é, que não são nem gerais, nem abstratos e que não inovam inicialmente na ordem jurídica (por exemplo, quando realiza licitações ou quando promove seus servidores) e que o Poder Judiciário, de fora parte proceder a julgamentos, como é de sua específica atribuição, pratica estes mesmos atos administrativos a que se fez referência. Acresce que, para alguns, o processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, atividade posta a cargo do Legislativo, é exercício de função jurisdicional, irreversível por outro Poder, de sorte que o referido corpo orgânico, além de atos administrativos, e de par com os que lhe concernem normalmente, também praticaria atos jurisdicionais. Outrossim, conforme opinião de muitos, o Judiciário exerceria atos de natureza legislativa, quais, os seus regimentos internos, pois neles se reproduziriam as mesmas características das leis:

generalidade e abstração assim como o atributo de inovarem inicialmente na ordem jurídica, ou seja, inaugurarem direitos e deveres fundados unicamente na Constituição, tal como ocorre com as leis.(...) Eis pois que de acordo com tais formulações, tanto Legislativo quanto Judiciário, como Executivo, exerceriam as três funções estatais: de modo normal e típico aquela que lhes corresponda primacialmente – respectivamente legislar, julgar e administrar – e, em caráter menos comum (ou até mesmo em situações muito invulgares como ocorre no processo de impeachment), funções, em princípio, pertinentes a outros órgãos do Poder.”

Não obstante a possibilidade do exercício de todas as funções estatais pelos Poderes, em caráter excepcional para as funções não típicas, cada Poder recebeu um feixe de competências e atribuições, diretamente da Constituição da República, que conformam a sua função primordial. No caso das políticas públicas, elas são instrumentos de execução dos deveres estatais. Nelas são agregados os programas e ações governamentais. Portanto, as políticas são instrumentos típicos da função administrativa, da Administração Pública.

O mestre constitucionalista José Afonso da Silvaⁱⁱ ensina que a função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, em conformidade com a lei. Porém, não se limitaria à simples execução das leis, pois comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal. Por isso, seria cabível dizer que a função executiva se distingue em função de governo, com atribuições políticas, colegislativas e de decisão, e função administrativa, com suas três missões básicas: intervenção, fomento e serviço público.

A função administrativa ou executiva volta-se para a gestão concreta, prática, direta, imediata e rotineira dos assuntos da sociedade e dos serviços públicos. Aí estão em pauta comportamentos infralegais ou infraconstitucionais submetidos ao controle de legalidade. A elaboração de políticas voltadas para a consecução de atos destinados ao cumprimento dos deveres estatais é função típica de quem administra, portanto sob competência do Poder Executivo. Vale lembrar que as políticas públicas são pensadas para dar cumprimento a determinadas ordens, para concretizar determinadas normas abstratas, de conteúdo programático. Elas colocam em prática os comandos abstratos da ordem jurídica e servem para dar operacionalidade à ação estatal rumo ao cumprimento de suas obrigações, como a prestação de serviços públicos. A forma como as obrigações públicas serão cumpridas, o *modus operandi* da administração, compete ao administrador. Os programas de governo fazem parte da plataforma política apresentada ao povo por ocasião das eleições. Quando o povo chancela o chefe do governo, ele aceita os programas apresentados.

Ainda que a divisão de poderes do Estado não seja absolutamente rígida, o exercício de funções de outros Poderes ocorre em caráter excepcional, em situações restritas e limitadas. No caso de formulação de políticas, não há norma expressa que impeça que isso seja feito diretamente pelo Legislativo. Porém, o usual é que o legislador defina quais as obrigações do Estado para preservação ou construção de direitos, e os administradores formulem as políticas públicas para viabilizar a observância do imperativo legal. A norma deve conter comandos gerais, diretrizes, bases principiológicas e limites de intervenção nos direitos individuais. As ações que deverão ser adotadas para o seu cumprimento ficam a cargo dos responsáveis, daqueles que receberam do legislador o dever de dar aplicabilidade à norma.

Pode-se dizer que as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos, numa clara substituição dos "governos por leis" (*government by law*) pelos "governos por políticas" (*government by policies*). O Estado Social, marcado pela obrigação de implemento dos direitos fundamentais positivos, aqueles que exigem uma prestação positiva do Poder, fundamentou e justificou a adoção das políticas públicas.

2.2. A ausência de abstração da norma

Além dessa primeira crítica feita ao projeto em tela, sobre a invasão do campo de atribuições típicas do Poder Executivo, percebe-se uma invasão na esfera de atuação da Administração: ao tentar criar políticas o legislador suprime da norma as características de generalidade e abstração, além de não inovar na ordem jurídica, essenciais à lei. Isso porque a proposição prescreve ações, como bem pode ser visto no art. 2º do PL.

Dessa forma, perde-se a abstração, uma característica essencial à lei. Poletti, dentre os diversos atributos das normas jurídicas, dá especial destaque à abstração e argumenta que a norma contém um comando geral e abstrato, ou seja, não vale para casos concretos e particulares, mas para uma pluralidade de casos indetermináveis. Essa ausência de casuismo normativo seria um progresso da civilizaçãoⁱⁱⁱ.

Ao contrário do propugnado, a norma proposta veicula atos concretos que devem ser adotados pelo Estado – orientar, informar, esclarecer e encaminhar. Ressalte-se que o projeto não esclarece quem será o responsável pela implementação da política, qual órgão da Administração assumirá tal atribuição, mas sabe-se que será do Poder Executivo. Trata-se de ordens de atos concretos. Não há delimitação de diretrizes e princípios voltados para a segurança de direitos.

A norma é abstrata quando determina ao Estado o dever de adotar políticas para garantir a saúde da população. Quais os programas e, principalmente quais as ações que serão desenvolvidas para a preservação desse direito individual e coletivo competem ao destinatário da prescrição, pois são os mecanismos de concretização da norma abstrata.

A operacionalização dos serviços prestados pela Administração Pública é matéria de execução. Nesse caso, a abstração é ausente mesmo, haja vista a natureza dos atos executórios.

Todavia, as prescrições advindas dos legisladores não podem prescindir da característica da abstração e generalidade, pois corre-se o risco de tornar a idéia de que seria necessária uma lei para tornar concreta cada ação governamental, algo verdadeiro. O senso comum, com a disseminação dessa prática de elaborar leis concretas, para cada caso específico, passaria a exigir uma miríade de leis para cada situação, fato que seria um caos para o ordenamento jurídico, assunto que será tratado em tópico posterior.

2.3. Ausência de inovação na ordem jurídica

A proposta, além da perda da abstração, também revela-se carente da inovação na ordem jurídica, característica que deve estar presente nas leis novas. Ora se não há inovação, não há sentido para a norma, não há razão para a sua existência, já que tal lei não teria vigência material. **Tal aspecto é o mais importante a ser aduzido à presente análise.**

As leis cumprem importantes funções na garantia de direitos e na prescrição de deveres. Elas são instrumentos essenciais para a efetividade integral das normas constitucionais e para a concretização dos direitos fundamentais.

Contudo, elas precisam ter efetividade ou vigência material. Ao serem editadas, devem servir de instrumento jurídico hábil à modificação de alguma situação, à proteção de direitos, entre outras funções. Uma lei que não inove na ordem jurídica é um nada, um texto sem significado real que se presta a tumultuar a segurança jurídica da sociedade.

À luz do ordenamento vigente, o Estado tem a obrigação de garantir a saúde da população, de forma integral (em todos os seus aspectos e níveis de complexidade). O Brasil tem o dever constitucional de combater e tratar todas as doenças que possam acometer o homem. Deve priorizar os aspectos preventivos, mas não pode se esquecer do enfoque assistencial, interventivo e curativo, como determina o inciso II do art. 198 da Constituição Federal (grifamos):

“Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

.....
*II - **atendimento integral**, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;*

Para bem cumprir esse dever, a Constituição obriga o Estado a desenvolver políticas sociais e econômicas direcionadas à redução do risco das doenças e outros agravos e ao acesso universal às ações e serviços de saúde voltadas para a sua recuperação, proteção e promoção. Na ordem constitucional, as ações e serviços de saúde não mais se limitam à luta contra as doenças (recuperação da saúde), mas devem ser voltadas para fatores que a protejam (prevenção) e que a melhore (promoção), nos termos do art. 196:

*“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante **políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença** e de outros agravos e ao **acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.**”*

Obviamente, a vista dos dispositivos citados, as políticas ou ações estatais destinadas a prevenir doenças, como a proposta no PL em comento, já estão previstas no ordenamento pátrio, de uma forma universal e integral. Isso quer dizer que todas as moléstias existentes devem ser tratadas de modo completo pelos serviços de saúde e devem, também, ser objeto de medidas direcionadas à prevenção de sua ocorrência. Todas as doenças, inclusive as ocupacionais, foram englobadas no âmbito de atribuição do SUS pela Constituição Federal e normas infraconstitucionais.

Sendo esse sistema universal, todas as pessoas são beneficiárias de sua atuação. Perante o princípio da universalidade, o SUS não comporta discriminações. Todos os grupos sociais devem ser alvos de políticas públicas direcionadas à prevenir doenças e tal obrigação independe de uma nova lei ordinária que diga isso, pois as normas vigentes já veiculam tal obrigação estatal. Ações preventivas na área da saúde devem ter como alvo todos os componentes da sociedade, inclusive os profissionais da educação, mas priorizadas segundo indicadores epidemiológicos.

Ante o exposto, pode-se concluir que o atual ordenamento jurídico pátrio já contém dispositivos que obrigam o Estado Brasileiro, por meio do SUS, a desenvolver políticas e ações preventivas direcionadas a todas as doenças e para todas as pessoas e grupos sociais, o que torna completamente desnecessária a edição de novas leis para fixarem tal atribuição. Os componentes desse sistema já têm a obrigação legal de orientar, esclarecer, informar e prover tratamento adequado para doenças ocupacionais que incidam sobre qualquer tipo de trabalhador. Portanto, o projeto não traz nenhuma inovação jurídica. Tudo que ele sugere já está previsto na ordem vigente.

As ações e serviços de saúde constituem um *sistema*, o que significa que todo órgão público, federal, estadual ou municipal, ou unidade do setor privado contratado ou conveniado interage dentro de um conjunto com vistas a um fim comum, como se fosse um mesmo corpo, e não isoladamente e por *moto* próprio, mas inserido nas políticas

públicas de saúde. É um sistema *único*, isto é, regido pela mesma doutrina, quanto à universalização, equidade e integralidade, e pela mesma forma de organização, quanto à descentralização, rede regionalizada e hierarquizada e participação da comunidade.

A integralidade é o direito de as pessoas serem atendidas no conjunto de suas necessidades, nas ações coletivas e nas individuais, desde o nível mais simples ao mais complexo. Nas palavras da Lei Orgânica da Saúde, “**integralidade da assistência, entendida como um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema**” (art. 7º, inciso II). Assim, leis sobre cada doença, cada grupo populacional, cada indivíduo, ou medicamentos gratuitos são totalmente desnecessárias e devem ser rejeitadas para que se evite a sua proliferação, perniciosa demais para a segurança jurídica. Deve-se evitar a segmentação, a fragmentação normativa, para evitar que a integralidade seja relativizada.

2.4. A indesejável proliferação legislativa

O caso em tela em muito se assemelha às propostas para obrigar o Estado a dar este ou aquele medicamento, ou dar tratamento gratuito e completo para determinada doença. Tais projetos são rotineiramente rejeitados, tendo em vista que tais obrigações já encontram amparo legal. Tal postura do Parlamento tem sido bastante positiva e tem contribuído para a preservação de uma relativa qualidade do ordenamento. Mas esse posicionamento não é absoluto. Em alguns casos ele foi posto de lado e algumas normas foram formuladas, de forma a permitir que a redundância atingisse a objetividade do sistema.

Diante da importância do direito no mundo moderno, a tendência em positivar tudo ganha força igual. Como afirma Bobbio^{iv}, a experiência jurídica é uma experiência normativa. A sociedade contemporânea considera o direito como um conjunto de normas. A nossa vida se desenvolve em um mundo de normas. A maior parte dessas regras já se tornaram tão habituais que não nos apercebemos mais de sua presença.

Assim, a tendência em buscar normatizar tudo aumenta de forma considerável. Isso pode ficar mais forte quando se associa à tese de que as leis podem modificar o mundo, que podem gerar mudanças sociais sensíveis apenas a partir da inscrição de determinada ordem em uma lei ordinária. A vigência formal fica associada inexoravelmente à vigência material. Contudo, a experiência tem mostrado que tal indissociabilidade é inexistente. Leis que apresentam vigência formal podem não ter eficácia junto à sociedade, não passando de letra morta.

Ademais, pode-se imaginar o caos jurídico-normativo que seria se, para cada doença que acomete o ser humano, ou para cada medicamento que o SUS tivesse que dispensar, ou para cada grupo social possível existir, fosse necessária uma lei ordinária específica. Milhares de leis teriam que ser elaboradas, para, ainda assim, correr o risco de ficar alguma situação concreta sem amparo legal. Além disso, a multiplicação exacerbada de leis sobre o assunto impediria o conhecimento de grande parcela da população acerca de seus direitos. As controvérsias jurídicas seriam mais comuns, o que prejudicaria ainda mais o acesso à justiça. Tudo isso aumentaria a insegurança jurídica, algo completamente indesejável, até porque tais leis são totalmente desnecessárias perante o ordenamento jurídico vigente.

Conforme leciona Vicente Raó, a lei deve se revestir de muitos atributos para alcançar o fim que lhe é destinado. Argumenta^v, in verbis:

“Deve ser justa, mantendo igualdade entre os que nela incidem e atribuindo a cada qual o que é seu; honesta, não contendo nota alguma de torpeza ou contrária à moral; possível, preferindo o medíocre possível ao ótimo impossível; útil, favorecendo, efetivamente, o interesse geral; manifesta, revelando ser a clareza qualidade própria da lei; breve, dispondo e não disputando; e devem as leis, também, ser poucas, porque ubi plures sunt leges, major est litium foetura.”

Ultimamente temos assistido a uma exacerbação na proliferação normativa. Parece que o legislador passou a considerar que as normas gerais não tem conseguido cumprir o seu papel a contento. Na área de saúde, em que pesem as garantias constitucionais e infraconstitucionais retromencionadas, algumas leis, como destaca Lucchese^{vi}, foram recentemente chanceladas pelo Legislativo e que indicam a proliferação legislativa. É o caso da Lei 11.664/08 (serviços de prevenção, detecção e tratamento do câncer de mama e colo uterino), da Lei 11.634/07 (vinculação da gestante à maternidade do SUS em que será assistida) e da Lei 10.289/01 (criou o Programa Nacional de Controle do Câncer de Próstata). Esse autor aponta, como as principais consequências da proliferação legislativa, a dificuldade de se conhecer todas as normas, a necessidade cada vez maior de especialização, a fragmentação e a incoerência da ordem jurídica e a desvalorização da norma.

Além do entendimento subjacente de que as normas gerais em vigência têm sido insuficientes para a concretização do direito à saúde, o Legislador, talvez em face da especialização na função precípua do Poder que o alberga, tende a vincular as falhas e problemas enfrentados pela sociedade com a ausência de normas. Seria a idéia de que o SUS é ruim e cheio de falhas porque não existiriam leis suficientes para fazê-lo bom e perfeito. Esses são pensamentos presentes no senso comum, mas que afastam uma série de fatores que, conjuntamente, geram as mazelas sociais.

O problema de efetividade, eficiência e eficácia do direito à saúde, nos termos propugnados na Carta Magna, não é de fundo jurídico. Não é por ausência de normas que ocorre desrespeito aos direitos do homem, em especial o direito à saúde. Os problemas na concretização do direito à saúde não podem ser creditados à ausência de leis que garantam tal direito, porque, de fato, leis existem. Se há falhas na concretização do direito, elas devem ser creditadas a outros problemas de outras naturezas que não a jurídica.

Existem problemas de gestão, de administração, de vontade política dos governantes, entre outros. O aspecto financeiro também precisa ser ponderado. As receitas são limitadas. Por isso, as despesas também precisam de limites. Nem tudo que precisa ser feito, pode de fato sê-lo, ainda que as normas jurídicas assim prevejam. Há a chamada “reserva do possível”, cujo conteúdo compreende tanto a capacidade do Estado em cumprir determinada obrigação como a razoabilidade da prestação exigida em face do caso concreto.

Vale ressaltar que a reserva do possível é um princípio jurídico de construção jurisprudencial. O Supremo Tribunal Federal, ao tratar desse tema, reconheceu que a incapacidade econômico-financeira do Estado pode prejudicar a concretização dos direitos econômicos, sociais (dentre os quais se insere o direito à saúde) e culturais. Nesse caso, o STF reconheceu que tais direitos caracterizam-se pela gradualidade de sua concretização^{vii}.

CONCLUSÃO

Pelo exposto anteriormente, pode-se concluir que o Projeto de Lei n.º 761, de 2007, é desnecessário para o atual ordenamento jurídico pátrio, pois veicula obrigações já titularizadas pelo Estado. Nesse caso, a proposição revela-se carente da inovação na ordem jurídica, característica necessária às novas leis.

Se determinadas obrigações já estão previstas nas normas jurídicas em vigor, não há razão para que sejam editadas leis ordinárias destinadas a prever a obrigação do SUS de tratar cada tipo de doença. Não precisa de normas específicas para que o SUS forneça cada tipo de medicamento existente. Não precisa de leis que criem programas para as necessidades de saúde de cada classe profissional existente no país. Imaginemos a quantidade de normas que seriam produzidas, apenas para garantir o que já está garantido pela própria Constituição e outras normas infraconstitucionais vigentes. Seria uma proliferação irracional do número de leis. Além de poluir o ordenamento jurídico, o grande número de leis prejudica o conhecimento do direito pelo cidadão, pelo homem médio. A aplicação do direito fica muito complicada e dá margens maiores ao surgimento de dúvidas que podem se transformar em lide. Haverá a promoção da insegurança jurídica.

Além disso, a perda da abstração normativa, na tentativa de obrigar o Poder Público a adotar determinados atos governamentais, concretos, típicos da administração, contribui para a descaracterização da lei. Fica subjacente a idéia de que a lei, tão somente, pode forçar a concretização dos direitos, o que é totalmente incorreto.

Por isso, o projeto mostra-se ausente dos fatores de conveniência e oportunidade, intrínsecos ao acolhimento de mérito das matérias que tramitam no Legislativo. Diante das observações aqui realizadas, entendemos que a melhor recomendação seja a rejeição da proposta.

ⁱ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004. 17ª Ed. PP. 30-34.

ⁱⁱ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006. 29ª Ed. P. 108.

ⁱⁱⁱ POLETTI, Ronaldo. Introdução ao Direito. São Paulo: Saraiva, 1996. P.183.

^{iv} BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: EDIPRO, 2005. Pp. 23-24.

^v RAÓ, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. P. 307.

^{vi} LUCCHESI, Geraldo. A Concretização do Direito à Saúde no Brasil: uma análise da legislação sobre doenças e agravos específicos. Monografia. FIOCRUZ - Brasília:2009.

^{vii} A esse respeito, consultar o inteiro teor do Acórdão prolatado pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do RE-Agr 410715 – SP e ADPF n.º 54, sob a Relatoria do Ministro Celso de Mello.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2004. 17ª Ed. PP. 30-34.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2006. 29ª Ed. P. 108.

POLETTI, Ronaldo. Introdução ao Direito. São Paulo: Saraiva, 1996. P.183.

BOBBIO, Norberto. Teoria da Norma Jurídica. Trad. Fernando Pavan Baptista e Ariani Bueno Sudatti. São Paulo: EDIPRO, 2005. Pp. 23-24.

RAÓ, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. P. 307.

LUCCHESI, Geraldo. A Concretização do Direito à Saúde no Brasil: uma análise da legislação sobre doenças e agravos específicos. Monografia. FIOCRUZ - Brasília:2009.