



# SENADO FEDERAL

## PARECER

### Nº 740, DE 2011

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2010, do Senador Geovani Borges, que regulamenta o tratamento cirúrgico da obesidade.

RELATOR: Senador **RODRIGO ROLLEMBERG**

#### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 82, de 2010, do Senador Geovani Borges, dispõe sobre a regulamentação do tratamento cirúrgico da obesidade. O art. 1º da proposição determina que esse tratamento seja realizado por meio de procedimento cirúrgico denominado “derivação intestinal reversível restritiva Lazzarotto e Souza”.

O procedimento deverá ser reversível, sem provocar mutilações, e preservar a integridade do estômago, do intestino delgado e do cólon, permitindo ao paciente ingerir os mesmos alimentos que comia antes da operação, conforme determina o art. 2º da proposição.

O art. 3º exige que o procedimento seja precedido de aconselhamento do paciente e de avaliação de sua condição de saúde, a qual incluirá a realização de, no mínimo, cinquenta e cinco exames complementares de diagnóstico. Ainda no período pré-operatório, o paciente deverá passar por avaliações nutricionais e psicológicas e por fisioterapia respiratória.

O art. 4º faculta ao médico anestesista escolher entre a anestesia peridural e a raquidiana, mas permite, em casos excepcionais, o emprego da anestesia geral para a execução do procedimento cirúrgico.

A composição da equipe médica responsável pela operação é definida pelo art. 5º do projeto: anestesista e cirurgiões plástico e bariátrico. O cirurgião plástico ficará incumbido de realizar a incisão da pele do abdome, enquanto o cirurgião bariátrico cuidará dos procedimentos a partir do tecido subcutâneo.

Pelo art. 6º, o cirurgião bariátrico fará anastomose látero-lateral entre o jejuno e o íleo, ou seja, estabelecerá comunicação entre os lúmens desses dois segmentos do intestino delgado, através de suas paredes. A junção íleo-jejunal será efetuada por meio de fios cirúrgicos convencionais. O segmento jejunal imediatamente a jusante da anastomose deverá ser coarctado (estreitado) extrinsecamente, por meio de anel de silicone, com o fito de limitar o fluxo do quimo por essa porção do intestino delgado.

A etapa intracavitária do procedimento é finalizada com o fechamento da parede abdominal pelo cirurgião bariátrico. Em seguida, o aproxinamento (aproximação) das bordas cutâneas da incisão abdominal será efetuado pelo cirurgião plástico. É o que determina o art. 7º do projeto.

O art. 8º estabelece as regras a serem seguidas no período pós-operatório:

- i. condução à enfermaria no pós-operatório imediato;
- ii. deambulação e ingestão de líquidos já no primeiro dia e alta hospitalar no terceiro dia pós-operatório;
- iii. ingestão apenas de líquidos e sopas do terceiro ao décimo quarto dia pós-operatórios; após esse período, ingesta de carnes, peixes, legumes e verduras, com liberação total da dieta após o quadragésimo quinto dia pós-operatório;
- iv. ingestão de meio litro a um litro e meio de água antes das refeições, bem como de verduras e legumes no início do almoço e do jantar.

O art. 9º define uma agenda pré-estabelecida de exames hematológicos e de aferição do peso do paciente de quinze a cento e oitenta dias após a intervenção cirúrgica, além de exame radiológico de todo o intestino delgado.

O art. 10 prevê a aplicação das sanções estabelecidas pela Lei nº 6.437, de 20 de agosto de 1977, em caso de inobservância das disposições da lei originada pelo projeto, sem prejuízo de sanções de natureza civil ou penal cabíveis.

Na justificação do projeto, o autor informa que sua apresentação decorreu de pleito da Associação Paranaense de Estudos sobre a Obesidade (APESO) e que o procedimento descrito – “derivação intestinal reversível restritiva Lazzarotto e Souza” – é empregado para o tratamento da obesidade em diversos Estados brasileiros, incluindo Goiás, Mato Grosso, Paraná e São Paulo, desde o ano de 1984.

A proposição foi distribuída a esta Comissão de Assuntos Sociais (CAS), para decisão em caráter terminativo. Não foi objeto de emendas.

## II – ANÁLISE

A apreciação do PLS nº 82, de 2010, pela CAS justifica-se em razão do inciso II do art. 100 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que confere à Comissão competência para opinar, quanto ao mérito, sobre proposições que versem sobre proteção e defesa da saúde. Por decidir exclusiva e terminativamente sobre a matéria (inciso I do art. 91 do RISF), a CAS deverá, ainda, opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do projeto.

O projeto sob análise busca instituir diploma legal que regulamenta a cirurgia para o tratamento da obesidade, instituindo uma determinada técnica cirúrgica como a única legalmente aceitável e descrevendo minuciosamente todas as etapas do procedimento.

O tratamento cirúrgico da obesidade está regulado atualmente pela Resolução nº 1.766, de 2005, do Conselho Federal de Medicina (CFM), que *estabelece normas seguras para o tratamento cirúrgico da obesidade mórbida, definindo indicações, procedimentos aceitos e equipe*, com as alterações promovidas pela Resolução CFM nº 1.942, de 2010.

O documento lista as modalidades cirúrgicas eticamente aceitas pela comunidade médica brasileira para o tratamento da obesidade, além daquelas proscritas.

Não há, nas resoluções do CFM, uma lista fechada de técnicas permitidas (*numerus clausus*), mas orientações gerais sobre as técnicas cirúrgicas disponíveis, suas vantagens e desvantagens para determinados grupos de pacientes, os recursos tecnológicos e humanos necessários, e os cuidados pré e pós-operatórios.

Dessarte, pode-se concluir que a cirurgia bariátrica está satisfatoriamente regulada por normas infralegais. Não há razão para impor à comunidade médica e aos pacientes uma única técnica cirúrgica, em detrimento das outras já consolidadas.

Além disso, a regulamentação de procedimentos médicos específicos por meio de lei nacional é desaconselhável, na medida em que não traz benefícios significativos – quer a pacientes, quer a serviços –, além de atrapalhar a evolução técnico-científica da medicina.

Com efeito, caso fixada em lei essa regulamentação, qualquer alteração necessária, em decorrência do aporte de técnica mais eficaz, menos invasiva ou mais barata, em razão da evolução do conhecimento e da tecnologia médicos, demandará complexa e longa tramitação de novo projeto de lei para que possa ser incorporada aos protocolos clínicos e às tabelas adotadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pelos planos privados de assistência à saúde.

Regulamentar técnicas cirúrgicas por meio de lei federal representaria enorme esforço legislativo desperdiçado e um “engessamento” deletério para a medicina brasileira, o SUS e os planos privados de assistência à saúde.

Não há reparos a fazer quanto à técnica legislativa empregada na elaboração do PLS nº 82, de 2010, visto que o autor seguiu as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, utilizando linguagem técnica precisa e clara, não deixando margem a interpretações equivocadas do texto normativo.

No que concerne à juridicidade, o projeto se mostra aceitável, porquanto *i)* o meio eleito (edição de lei) é juridicamente plausível; *ii)* a matéria inova no ordenamento jurídico; *iii)* apresenta o quesito da generalidade e *iv)* é dotado de coercitividade.

Quanto ao que tange ao aspecto da constitucionalidade, no entanto, o exame da matéria revela violação ao art. 218 da Carta Magna, pois a adoção exclusiva de uma técnica cirúrgica para o tratamento da obesidade representaria um entrave ao desenvolvimento científico e tecnológico do País, sem uma contrapartida que justificasse a restrição.

Da mesma forma, a edição de diploma legal definindo os mínimos detalhes da assistência à saúde configuraria afronta ao art. 24, XII e § 1º da Constituição, pois, no âmbito da legislação concorrente, a União deve estabelecer normas gerais:

**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....  
XII – previdência social, proteção e defesa da saúde;

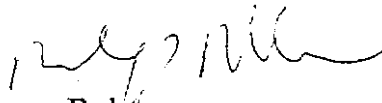
.....  
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União **limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**  
.....

### III – VOTO

Em vista do exposto, opinamos pela **inconstitucionalidade** e, no mérito, pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2010.

Sala da Comissão, 3 de agosto de 2011.

Senador JAYME CAMPOS  
Comissão de Assuntos Sociais, Presidente  
Presidente

  
, Relator

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS

|                                                                                 |                                                |
|---------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Projeto de Lei do Senado nº 82 de 2010                                          |                                                |
| ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 03/08/2011 OS (AS) SENHORES (AS) SENADORES (AS) |                                                |
| PRESIDÊNCIA: SENADOR JAYME CAMPOS                                               |                                                |
| RELATORIA: Senador Rodrigo Rollemberg <i>Rollemberg</i>                         |                                                |
| TITULARES                                                                       | SUPLENTE                                       |
| BLOCO DE APOIO AO GOVERNO ( PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB )                    |                                                |
| PAULO PAIM (PT) <i>Paulo Paim</i>                                               | 1- EDUARDO SUPLICY (PT) <i>Eduardo Suplicy</i> |
| ÂNGELA PORTELA (PT) <i>Ângela Portela</i>                                       | 2- MARTA SUPLICY (PT)                          |
| HUMBERTO COSTA (PT)                                                             | 3- VAGO                                        |
| WELLINGTON DIAS (PT)                                                            | 4- ANA RITA (PT) <i>Ana Rita</i>               |
| VICENTINHO ALVES (PR)                                                           | 5- LINDBERGH FARIAS (PT)                       |
| JOÃO DURVAL (PDT) <i>João Durval</i>                                            | 6- CLÉSIO ANDRADE (PR)                         |
| RODRIGO ROLLEMBERG (PSB) <i>Rollemberg</i>                                      | 7- CRISTOVAM BUARQUE (PDT)                     |
| VANESSA GRAZZIOTIN (PC do B) <i>Vanessa Grazziotin</i>                          | 8- LÍDICE DA MATA (PSB) <i>Lídice da Mata</i>  |
| BLOCO PARLAMENTAR ( PMDB, PP, PSC, PMN, PV )                                    |                                                |
| WALDEMIR MOKA (PMDB) <i>Waldecir Moka</i>                                       | 1- EUNICIO OLIVEIRA (PMDB)                     |
| PAULO DAVIM (PV)                                                                | 2- PEDRO SIMON (PMDB)                          |
| ROMERO JUCÁ (PMDB)                                                              | 3- LOBÃO FILHO (PMDB)                          |
| CASILDO MALDANER (PMDB) <i>Casildo Maldaner</i>                                 | 4- EDUARDO BRAGA (PMDB)                        |
| RICARDO FERRAÇO (PMDB)                                                          | 5- ROBERTO REQUIÃO (PMDB)                      |
| EDUARDO AMORIM (PSC)                                                            | 6- SÉRGIO PETECÃO (PMN)                        |
| ANA AMELIA (PP) <i>Ana Amelia</i>                                               | 7- BENEDITO DE LIRA (PP)                       |
| BLOCO PARLAMENTAR MINORIA ( PSDB, DEM )                                         |                                                |
| CÍCERO LUCENA (PSDB)                                                            | 1- AÉCIO NEVES (PSDB)                          |
| LÚCIA VÂNIA (PSDB)                                                              | 2- CYRO MIRANDA (PSDB) <i>Cyro Miranda</i>     |
| VAGO                                                                            | 3- PAULO BAUER (PSDB)                          |
| JAYME CAMPOS (DEM)                                                              | 4- MARIA DO CARMO ALVES (DEM)                  |
| PTB                                                                             |                                                |
| MOZARILDO CAVALCANTI                                                            | 1- ARMANDO MONTEIRO                            |
| JOÃO VICENTE CLAUDINO <i>João Vicente Claudino</i>                              | 2- GIM ARGELLO                                 |

COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS – LISTA DE VOTAÇÃO PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 82, DE 2010

| TITULARES                                                  |     |     |       |           | SUPLENTE                                                   |     |     |       |           |
|------------------------------------------------------------|-----|-----|-------|-----------|------------------------------------------------------------|-----|-----|-------|-----------|
| Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | Bloco de Apoio ao Governo (PT, PR, PDT, PSB, PC do B, PRB) | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| PAULO PAIM (PT)                                            |     | X   |       |           | 1- EDUARDO SUPLICY (PT)                                    |     | X   |       |           |
| ÂNGELA PORTELA (PT)                                        |     |     |       |           | 2- MARTA SUPICLY (PT)                                      |     |     |       |           |
| HUMBERTO COSTA (PT)                                        |     |     |       |           | 3- VAGO                                                    |     |     |       |           |
| WELLINGTON DIAS (PT)                                       |     |     |       |           | 4- ANA RITA (PT)                                           |     | X   |       |           |
| VICENTINHO ALVES (PR)                                      |     |     |       |           | 5- LINDBERGH FARIAS (PT)                                   |     |     |       |           |
| JOÃO DURVAL (PDT)                                          |     | X   |       |           | 6- CLÉSIO ANDRADE (PR)                                     |     |     |       |           |
| RODRIGO ROLLEMBERG (PSB)                                   |     | X   |       |           | 7- CRISTOVAM BUARQUE (PDT)                                 |     |     |       |           |
| VANESSA GRAZZIOTIN (PC do B)                               |     | X   |       |           | 8- LÍDICE DA MATA (PSB)                                    |     | X   |       |           |
| Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)                 | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | Bloco Parlamentar (PMDB, PP, PSC, PMN, PV)                 | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| WALDEMIR MOKA (PMDB)                                       |     | X   |       |           | 1- EUNÍCIO OLIVEIRA (PMDB)                                 |     |     |       |           |
| PAULO DAVIM (PV)                                           |     |     |       |           | 2- PEDRO SIMON (PMDB)                                      |     |     |       |           |
| ROMERO JUCÁ (PMDB)                                         |     |     |       |           | 3- LOBÃO FILHO (PMDB)                                      |     |     |       |           |
| CASILDO MALDANER (PMDB)                                    |     | X   |       |           | 4- EDUARDO BRAGA (PMDB)                                    |     |     |       |           |
| RICARDO FERRAÇO (PMDB)                                     |     |     |       |           | 5- ROBERTO REQUILÃO (PMDB)                                 |     |     |       |           |
| EDUARDO AMORIM (PSC)                                       |     |     |       |           | 6- SÉRGIO PETECÃO (PMN)                                    |     |     |       |           |
| ANA AMÉLIA (PP)                                            |     | X   |       |           | 7- BENEDITO DE LIRA (PP)                                   |     |     |       |           |
| Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)                      | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | Bloco Parlamentar Minoria (PSDB, DEM)                      | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| CÍCERO LUCENA (PSDB)                                       |     |     |       |           | 1- AÉCIO NEVES (PSDB)                                      |     |     |       |           |
| LÚCIA VÂNIA (PSDB)                                         |     |     |       |           | 2- CYRO MIRANDA (PSDB)                                     |     | X   |       |           |
| VAGO                                                       |     |     |       |           | 3- PAULO BAUER (PSDB)                                      |     |     |       |           |
| JAYME CAMPOS (DEM)                                         |     |     |       |           | 4- MARIA DO CARMO ALVES (DEM)                              |     |     |       |           |
| PTB                                                        | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO | PTB                                                        | SIM | NÃO | AUTOR | ABSTENÇÃO |
| MOZARILDO CAVALCANTI                                       |     |     |       |           | 1- ARMANDO MONTEIRO                                        |     |     |       |           |
| JOÃO VICENTE CLAUDINO                                      |     | X   |       |           | 2- GIM ARGELLO                                             |     |     |       |           |

TOTAL: 13 SIM: 12 NÃO: 1 ABSTENÇÃO: 1 AUTOR: 1 PRESIDENTE: 1 SALA DAS REUNIÕES, EM 03/08/2011.

OBS.: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (art. 132, § 8º - RISF)

Senador JAYME CAMPOS  
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

## LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

### **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

.....

Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas.

§ 1º - A pesquisa científica básica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso das ciências.

§ 2º - A pesquisa tecnológica voltará-se-á preponderantemente para a solução dos problemas brasileiros e para o desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional.

§ 3º - O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa e tecnologia, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 4º - A lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia adequada ao País, formação e aperfeiçoamento de seus recursos humanos e que pratiquem sistemas de remuneração que assegurem ao empregado, desvinculada do salário, participação nos ganhos econômicos resultantes da produtividade de seu trabalho.

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

.....

### **LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

**SECRETARIA DE COMISSÕES  
SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES PERMANENTES  
COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS**

Ofício nº 92/2011 – PRES/CAS

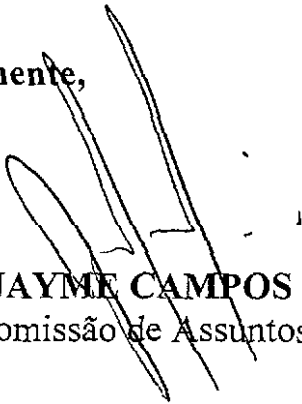
Brasília, 3 de agosto de 2011

Ao Excelentíssimo Senhor  
Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente do Senado Federal

**Senhor Presidente,**

Nos termos do § 2º do artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão rejeitou, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 82, de 2010, que *Regulamenta o tratamento cirúrgico da obesidade*, de autoria do Senador Geovani Borges.

**Cordialmente,**

  
Senador **JAYME CAMPOS**  
Presidente da Comissão de Assuntos Sociais

Publicado no **DSF**, de 06/08/2011.