



SENADO FEDERAL
Gabinete da Senadora **TEREZA CRISTINA**

SF/23681.39373-08

PARECER N° , DE 2023

Do PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre os Projetos de Lei n° 81, de 2022, do Deputado Julio Cesar Ribeiro, que *altera a Lei n° 8.080, de 19 de setembro de 1990, para ampliar o direito da mulher de ter um acompanhante nos atendimentos realizados nos serviços de saúde públicos e privados*; n° 839, de 2023, do Senador Hamilton Mourão, que *altera a Lei n° 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 e dá outras providências, para assegurar à mulher o direito de acompanhamento durante atendimentos em serviços de saúde*; e n° 1.029, de 2023, da Senadora Eliziane Gama, que *altera a Lei n° 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 e dá outras providências, para assegurar o direito de toda mulher a um acompanhante de sua livre escolha durante consultas, exames e procedimentos de saúde*.

Relatora: Senadora **TEREZA CRISTINA**

I – RELATÓRIO

Vêm à apreciação do Plenário os Projetos de Lei (PL) n° 81, de 2022, de autoria do Deputado Julio Cesar Ribeiro, *que altera a Lei n° 8.080,*

de 19 de setembro de 1990, para ampliar o direito da mulher de ter um acompanhante nos atendimentos realizados nos serviços de saúde públicos e privados; nº 839, de 2023, de autoria do Senador Hamilton Mourão, que altera 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 e dá outras providências, para assegurar à mulher o direito de acompanhamento durante atendimentos em serviços de saúde; e nº 1.029, de 2023, de autoria da Senadora Eliziane Gama, que altera 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 e dá outras providências, para assegurar o direito de toda mulher a um acompanhante de sua livre escolha durante consultas, exames e procedimentos de saúde, que tramitam em conjunto por sua semelhança temática.

O texto do PL nº 81, de 2022, aprovado na Câmara, compõe-se de três artigos. O art. 1º enuncia seu objetivo e o art. 3º fixa a vigência para a data da publicação da lei em que eventualmente se converter o projeto.

O art. 2º, que contém a essência da proposição, altera o capítulo VII do Título II da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 (Lei do SUS), disciplina “o Subsistema de Acompanhamento Durante o Trabalho de Parto, Parto e Pós-parto Imediato”, para regular, de forma mais geral, um Subsistema de Acompanhamento à Mulher nos Serviços de Saúde, alterando o *caput* do art. 19-J, seu §§ 1º e 3º, e acrescentando-lhe os §§ 4º e 5º.

A principal inovação trazida pelo PL nº 81, de 2022 é a extensão do direito da mulher a acompanhante para quaisquer consultas e exames em que sejam utilizadas técnicas de sedação e nos casos de inconsciência, confusão mental ou desorientação da paciente. Além disso, o projeto inova ao prever a aplicação da nova norma também para serviços privados de saúde. A livre escolha permanece, com o esclarecimento de que será feita pelo representante legal na impossibilidade de manifestação da vontade pela própria paciente.

O texto final aprovado teve o cuidado de prever que, em centros cirúrgicos e em unidades de terapia intensiva (UTI), o acompanhante indicado deverá ser profissional de saúde, se houver restrições justificadas pela segurança dos pacientes nesses ambientes, e que, em caso de urgência ou emergência, as medidas protetivas da saúde ou da vida poderão ser tomadas mesmo sem acompanhante.

A relatora na Câmara destacou que *as mulheres já são vítimas de condutas abusivas nos mais diferentes ambientes*. Consignou, ainda, que *o desrespeito a direitos básicos ocorre em casa, no trabalho, nas ruas, no transporte coletivo e dentro de instituições de saúde, infelizmente*. Arremata afirmando que essa proposição legislativa constitui *uma resposta aos abusos ocorridos dentro do ambiente das instituições de saúde e buscam evitar que esses fatos voltem a ocorrer*.

Por sua vez, o PL nº 839, de 2023, em vez de alterar o capítulo VII do título II da Lei nº 8.080, de 1990, e conseqüentemente seu art. 19-J, revoga esses dispositivos e acrescenta um capítulo IX ao mesmo título, tratando em geral do acompanhamento durante o atendimento de mulheres, com um único art. 19-V, composto de *caput* e seis parágrafos. Pelo mesmo motivo, propõe a revogação do § 6º do art. 8º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que *dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*, uma vez que esse dispositivo trata somente do direito a acompanhante durante pré-natal, trabalho de parto e pós-parto imediato.

O *caput* do novo art. 19-V prevê o direito da mulher a um acompanhante em qualquer atendimento em serviços públicos e privados de saúde. O § 1º esclarece que o acompanhante estará presente durante todo o atendimento, inclusive em internações e em UTI. O § 2º prevê que, se houver sedação, a presença do acompanhante é obrigatória. O § 3º estabelece que, se a paciente não indicar ninguém para acompanhá-la em procedimento com sedação, o serviço de saúde deverá prover pessoa idônea para acompanhá-la. O § 4º prevê que, se a mulher não tiver capacidade para fazer a indicação, esta caberá ao cônjuge, responsável legal ou parente até o segundo grau. O § 5º limita o exercício do direito em nome da mulher incapaz ao cônjuge, se não houver separação, ainda que de fato. O § 6º obriga as unidades de saúde a manter aviso informando sobre o direito da mulher a acompanhante. O art. 2º do projeto fixa a vigência para 180 dias após a data da publicação da lei em que eventualmente se converter o projeto.

Já o PL nº 1.029, de 2023, de forma semelhante ao PL nº 839, de 2023, cria um capítulo IX ao título II da Lei nº 8.080, de 1990, e revoga o capítulo VII do título II da Lei do SUS, bem como o § 6º do art. 8º da Lei nº 8.069, de 1990.

Estabelece o direito de toda mulher fazer-se acompanhar de pessoa maior de idade em consultas, exames e procedimentos realizados em estabelecimentos de saúde públicos e privados. O § 1º do proposto art. 19-V prevê que, se a mulher não indicar acompanhante, caberá ao profissional

responsável pelo atendimento fazê-lo, sem custo adicional para a paciente, devendo o nome do acompanhante constar do registro do atendimento e podendo a paciente recusar o nome indicado. O § 2º fixa o dever do profissional de informar a paciente do direito ao acompanhante, e qualquer recusa deve ser feita por escrito e arquivada no prontuário. O § 3º exige, ainda, que a recusa a um procedimento com sedação deve ser feita com no mínimo 24 horas de antecedência. O § 4º autoriza o representante legal a fazer a indicação do acompanhante, caso a paciente não tenha condições de fazê-la. O § 5º prevê que a necessidade do acompanhante poderá ser mitigada, desde que de forma justificada e por escrito, em casos de urgência e emergência. O art. 2º do PL nº 1.029, de 2023, fixa a vigência para a data da publicação da lei em que eventualmente se converter o projeto.

Em plenário, foi apresentada uma emenda ao PL nº 81, de 2022, de autoria do Senador Carlos Viana, alterando a redação do inciso III do art. 19-J proposto pelo projeto, para dispor que o direito da puérpera ao acompanhante prevalece até que ela deixe o hospital, inclusive quando a permanência no serviço de saúde for motivada por necessidade de saúde do recém-nascido.

II – ANÁLISE

Em relação à constitucionalidade, a defesa da saúde é matéria de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme preceitua o art. 24, inciso XII, da Constituição, cabendo à União estabelecer normas gerais. A matéria está, portanto, no âmbito da competência legislativa do Congresso Nacional, por força do art. 48, *caput*, da Constituição, cabendo a iniciativa a qualquer parlamentar.

Não identificamos vícios em relação à constitucionalidade material, juridicidade ou regimentalidade nos projetos em pauta.

Adentrando o mérito, a atual legislação somente garante o direito a acompanhante às parturientes e a pessoas com deficiência, direito esse materializado no atual art. 19-J da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e na Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Apenas normas infralegais, como o art. 5º, V e VI, da Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017, do Ministério da Saúde, que consolida as normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, estabelecem o direito a acompanhante para qualquer pessoa, nas consultas, exames e internações a que se submeter.

Além disso, o *caput* do art. 19-J da Lei nº 8.080, de 1990, atualmente em vigor, aplica-se somente aos serviços próprios ou conveniados do Sistema Único de Saúde (SUS).

A sedimentação desse direito em lei federal faz todo sentido, pois confere maior estabilidade à norma e garante sua aplicabilidade também em consultas, exames e procedimentos realizados em instituições privadas, bem como em unidades de saúde dirigidas por entes subnacionais, que poderiam não estar submetidas a portarias do Ministério da Saúde, em razão do federalismo sanitário insculpido na Constituição de 1988.

Escandalizou o Brasil o estupro de uma paciente pelo próprio médico, o anestesista Giovanni Quintella Bezerra, no momento em que ela estava sob sedação na mesa de cirurgia para dar à luz seu filho, no Hospital da Mulher de São João de Meriti, no Rio de Janeiro. O episódio revelou toda a monstruosa indignidade a que se prestam delinquentes desse tipo e demonstra o risco a que estão submetidas as mulheres em procedimentos em que é exigido o rebaixamento químico de sua consciência.

Portanto, avaliamos que as propostas são muito importantes para promover a segurança das mulheres em momentos em que estão em posição de fragilidade em razão do uso de substâncias sedativas.

Entendemos também que as ressalvas previstas nos projetos em respeito a normas de segurança de centros cirúrgicos e UTIs, bem como a autorização para procedimentos de urgência e emergência devidamente justificados, quando não for possível a presença do acompanhante, contribuem para o bom funcionamento das unidades de saúde, para a segurança das pacientes e para que não se criem obstáculos à tempestiva adoção das medidas necessárias à preservação da vida e da saúde das mulheres em casos em que há urgência na realização de procedimentos.

Avaliamos, contudo, que o texto do PL nº 81, de 2022, pode ser aperfeiçoado, para estabelecer um direito mais amplo da mulher a um acompanhante, em qualquer consulta, exame ou procedimento, não somente quando houver sedação. Quando o atendimento envolver sedação, a própria unidade de saúde deverá indicar o acompanhante, se a paciente não o fizer, a fim de garantir sua segurança em momentos de rebaixamento de sua consciência. Além disso, o texto deixa lacunas sobre duas situações importantes, relacionadas à liberdade, à privacidade, à proteção de dados e à condição socioeconômica da paciente.

Em primeiro plano, é necessário considerar a situação das mulheres que, embora possam desejar a presença de um acompanhante para aumentar sua segurança durante exames e procedimentos que envolvam sedação, não têm ninguém a indicar, especialmente na hipótese de se exigir que o acompanhante seja profissional de saúde. Nesses casos, é prudente que a lei determine à unidade de saúde que indique ou garanta a presença de alguém, preferencialmente profissional de saúde do sexo feminino, a fim de dar cumprimento ao preceito legal.

Em segundo lugar, não fica claro de que forma pode ser exercida a prerrogativa da paciente de renunciar à presença de um acompanhante, caso assim prefira. Se a lei não disciplinar claramente a questão, os estabelecimentos de saúde poderão impor formulários padronizados de renúncia, a serem assinados como praxe pelas pacientes ou seus representantes legais no momento em que já estiverem sendo preparadas para o procedimento, dificultando a consecução dos objetivos do novo dispositivo legal. Ou, ainda mais grave, poder-se-ia entender que a paciente não poderia renunciar a esse direito, o que suprimiria a sua prerrogativa de realizar uma avaliação livre e pessoal sobre o assunto, impedindo-a de voluntariamente proteger suas informações de saúde, em violação ao seu direito constitucional à intimidade.

Servimo-nos das propostas dos PL n^{os} 1.029 e 839, de 2023, para construir um texto integrado de modo a fazer frente a todas essas questões.

Salientamos que todos os projetos de lei analisados são meritórios e seus preceitos foram considerados na construção da proposta final. No entanto, dado o estágio mais avançado de tramitação do PL n^o 81, de 2022, a este serão propostas as alterações que consolidam as três proposições legislativas, considerando-se prejudicados as demais.

Por essas razões, apresentamos substitutivo ao texto aprovado na Câmara dos Deputados, com o objetivo de preencher essas lacunas e aperfeiçoar o projeto.

Em relação a Emenda n^o 1-PLN, do Senador Carlos Viana, entendemos que está contemplada pela ampliação do direito ao acompanhante durante todo o período de atendimento, que fizemos lançar no *caput* do art. 19-J proposto pelo substitutivo. Ademais, a enumeração prevista na redação original deixou de existir, com a extensão do direito a

qualquer atendimento em unidade de saúde pública ou privada. Dessa forma, julgamos que o objetivo da emenda se encontra alcançado.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 81, de 2022, com o **acatamento parcial** da Emenda nº 1-PLEN, e pela **prejudicialidade** dos Projetos de Lei nºs 839 e 1.029, de 2023, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – PLEN (SUBSTITUTIVO)

Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para ampliar o direito da mulher de ter acompanhante nos atendimentos realizados em serviços de saúde públicos e privados.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Capítulo VII do Título II da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“CAPÍTULO VII

DO SUBSISTEMA DE ACOMPANHAMENTO À MULHER NOS SERVIÇOS DE SAÚDE

Art. 19-J. Em consultas, exames e procedimentos realizados em unidades de saúde públicas ou privadas, toda mulher tem o direito de fazer-se acompanhar por pessoa maior de idade, durante todo o período do atendimento, independentemente de notificação prévia.

§ 1º O acompanhante de que trata o *caput* será de livre indicação da paciente ou, nos casos em que ela esteja impossibilitada de manifestar sua vontade, de seu representante legal, e está obrigado a preservar o sigilo das informações de saúde de que tiver conhecimento em razão do acompanhamento.

§ 2º No caso de atendimento que envolva qualquer tipo de sedação ou rebaixamento do nível de consciência, caso a paciente não indique acompanhante, a unidade de saúde responsável pelo atendimento indicará pessoa para acompanhá-la, preferencialmente profissional de saúde do sexo feminino, sem custo adicional para a paciente, que poderá recusar o nome indicado e solicitar a indicação

de outro, independentemente de justificativa, registrando-se o nome escolhido no documento gerado durante o atendimento.

§ 3º Em caso de atendimento com sedação, a eventual renúncia da paciente ao direito previsto neste artigo deverá ser feita por escrito, após o esclarecimento dos seus direitos, com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência, assinada por ela e arquivada em seu prontuário.

§ 4º As unidades de saúde de todo o País ficam obrigadas a manter, em local visível de suas dependências, aviso que informe sobre o direito estabelecido neste artigo.

§ 5º No caso de atendimento realizado em centro cirúrgico ou unidade de terapia intensiva com restrições relacionadas à segurança ou à saúde dos pacientes, devidamente justificadas pelo corpo clínico, somente será admitido acompanhante que seja profissional de saúde.

§ 6º Em casos de urgência e emergência, os profissionais de saúde ficam autorizados a agir na proteção e defesa da saúde e da vida da paciente, ainda que na ausência do acompanhante requerido.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relatora