



ESTADO DO AMAPÁ
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DIRETORIA LEGISLATIVA
DEPARTAMENTO DAS COMISSÕES
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO – CCJ

PARECER Nº 0221/2025/CCJ/ALAP

PROPOSIÇÃO : Projeto de Lei Ordinária nº 0080/2025/AL.

AUTORIA : Deputado Lorrán Barreto

EMENTA : Institui o Programa de Implantação do Prontuário Eletrônico Unificado no Sistema Estadual de Saúde do Amapá e dá outras providências.

RELATORIA : Deputada Edna Auzier

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Comissão o Projeto de Lei nº 0080/2025, acima ementado, *ipsis litteris*.

Basicamente, o projeto institui “o Programa de Implantação do Prontuário Eletrônico Unificado no Sistema Estadual de Saúde, com o objetivo de integrar, digitalizar e padronizar os registros clínicos de pacientes em todas as unidades públicas de saúde do Estado do Amapá”.

Conforme o *caput* do art. 100 e o § 3º do art. 112 do Regimento Interno, o PL foi lido no Expediente da 22ª Sessão Ordinária, para conhecimento dos deputados.

Em seguida, de acordo com o art. 63, §§ 1º e 2º, do Regimento, foi remetido para exame da CCJ, à qual cabe analisar a proposição quanto aos seus aspectos de constitucionalidade, juridicidade, legalidade e legística formal (técnica legislativa), nos termos do art. 104 da Constituição Estadual, combinado com o art. 36, inciso I e § 1º, do Regimento.

Em suma, é o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

No panorama de distribuição de competências erigido pela CF/1988, em especial com base no que determina o princípio federativo, a autonomia legislativa de cada ente federado é assegurada nos termos constitucionais.

A propositura em questão pretende possibilitar o acesso do paciente, por meios eletrônicos, ao seu prontuário médico no Sistema Estadual de Saúde do Amapá. Segundo justificou, o prontuário eletrônico armazena digitalmente e reúne, em um único

local, todas as informações necessárias acerca do paciente, como, por exemplo, o histórico clínico, os medicamentos utilizados e os procedimentos realizados.

No que diz respeito à competência para legislar sobre **proteção e defesa da saúde**, bem como consumo e responsabilidade por dano ao consumidor, a Constituição Federal estabelece, nos incisos V, VIII e XII do art. 24, a competência concorrente entre a União e os estados, *in verbis*:

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

[...] V - produção e consumo;

[...] VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...] XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]

Como sabemos, as regras para o exercício da competência concorrente suplementar dos estados-membros estão disciplinadas nos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal.

A atuação dos estados-membros, em se tratando de competência concorrente, dar-se-á: **(i)** quando, ante a ausência de lei federal que verse sobre o assunto, competir ao estado exercer a competência legislativa de forma plena, conforme estabelecem os §§ 3º e 4º do citado artigo; e **(ii)** quando, existindo lei federal sobre o tema, incumbir ao estado a edição de normas particulares, com o fito de adequar a legislação nacional às especificidades locais (competência concorrente suplementar).

Nesse sentido, em caso de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi concedida à União, que legisla no interesse nacional, ou seja, edita uma norma-modelo, a fim de tratar de pontos relevantes e evitar a diversidade normativa geral.

Consequentemente, coube aos estados somente a competência para suplementar a legislação federal, o que significa formular normas que desdobrem o conteúdo de normas gerais, ou, então, que supram a ausência ou a omissão dessas normas gerais.

Apenas no caso da inexistência de lei federal sobre normas gerais é que os estados poderão exercer a competência legislativa plena. Ainda assim, o estado somente poderá manejar a sobredita competência plena (supletiva) para atender às suas peculiaridades.

A título de normas gerais, a União já editou algumas normatizações que garantem ao paciente (ou aos seus responsáveis) o franco acesso aos respectivos prontuários, da mesma forma que igualmente já definem a formatação e o conteúdo dos prontuários médicos.

A União garante acesso ao prontuário médico pelas seguintes normas, sem prejuízo de outras: Lei nº 13.709/2018 (LGPD); Lei nº 8.159/1991, artigo 25; Lei nº 10.406/2002 (Código Civil), artigos 20 e 21; Lei nº 12.527/2011, artigos 31 e 32; Resolução CFM nº 1.931/2009 (Código de Ética Médica); Resolução CFM nº 1.605/2000; Resolução CFM nº 1.638/2002; Resolução CFM nº 1.821/2007; e Recomendação CFM nº 3/2014.

Destacamos, *in verbis*, a Resolução CFM nº 1.605, de 15/09/2000:

Art. 1º O médico não pode, sem o consentimento do paciente, revelar o conteúdo do prontuário ou ficha médica. [...]

Art. 6º O médico deverá fornecer cópia da ficha ou do prontuário médico desde que solicitado pelo paciente ou requisitado pelos Conselhos Federal ou Regional de Medicina.

Pode-se entender que a proposição legislativa em epígrafe está em linha com essas normas gerais e preserva o âmbito de atuação do órgão estadual competente, tanto que, no art. 6º, o PL prevê que “as etapas de implementação, prazos, prioridades e critérios de integração das unidades ao sistema” poderão ser definidos pelo Poder Executivo.

Analisando, agora, o aspecto da (in)constitucionalidade formal subjetiva, isto é, da iniciativa para deflagrar o presente projeto de lei, tem-se que a Constituição Federal, assim como a Constituição Estadual, assegura a independência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Com efeito, nenhum dos Poderes pode interferir no funcionamento do outro sem estar amparado em norma constitucional, sob pena de violação do princípio da separação funcional do poder.

A matéria do PL não é, porém, de iniciativa privativa do governador do Amapá. Muitas são as manifestações do STF, e aqui nos reportamos apenas a três exemplos (com grifo nosso):

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus**, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.” [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Dispositivo de lei distrital que obriga os médicos públicos e particulares do Distrito Federal a notificarem a Secretaria de Saúde sobre os casos de câncer de pele não é inconstitucional. **Matéria inserida no âmbito da competência da União, Estados e Distrito Federal, nos termos do art. 23, II, da CF. Exigência que encontra abrigo também no art. 24, XII, da Carta Magna, que atribui competência concorrente aos referidos entes federativos para legislar sobre a defesa da saúde.** [ADI 2.875, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-6-2008, P, DJE de 20-6-2008.]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.521/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OBRIGAÇÃO DO GOVERNO DE DIVULGAR NA IMPRENSA OFICIAL E NA INTERNET DADOS RELATIVOS A CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. FISCALIZAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. **Lei que obriga o poder executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do poder executivo.** A Lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar

dirigida ao poder executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do governador do estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do poder público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o poder legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da carta constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente. (STF; ADI 2.444; RS; Tribunal Pleno; Rel. Min. Dias Toffoli; Julg. 06/11/2014; DJE 13/02/2015; Pág. 20)

Nessa linha de raciocínio, pode-se concluir que, em relação ao projeto de lei em tela, se já é obrigação da rede pública de saúde a disponibilização do prontuário médico ao paciente, a medida proposta – prontuário eletrônico – não cria novos cargos ou obrigações inéditas, mas elenca princípios e objetivos que possam guiar a atividade administrativa na busca de segurança, transparência e acesso à informação aos pacientes. Assim, não há falar em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Por cautela, tendo em vista oscilações ou não solidez na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, sugerimos **emenda supressiva ao art. 5º**, que diretamente imputa alguns deveres à Secretaria de Estado de Saúde do Amapá. É de bom alvitre que a própria gestão estadual estabeleça qual órgão (ou quais órgãos) poderá (ou poderão) atuar na implementação das atividades arroladas no citado artigo.

Do ponto de vista material, a proposição está em consonância com o que determinam as Constituições Federal e Estadual acerca da saúde, da publicidade e do direito do consumidor. Ademais, não há ofensa a quaisquer princípios, direitos e garantias estabelecidos constitucionalmente, tampouco à isonomia, ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada.

Sob a ótica da juridicidade, atende aos requisitos da abstração e da generalidade (carecendo, a rigor, da coercibilidade, o que, pragmaticamente, temos admitido à luz da jurisprudência do STF sobre política pública em sentido amplo).

Por fim, concernente à técnica legislativa, de acordo com a Lei Complementar Estadual nº 0024, de 8 de janeiro de 2004, aduziremos, a seguir, a redação do PL nº 0080/2025, com renumeração já efetivada, após a emenda supressiva sugerida, e com alteração da cláusula de vigência.

Ante o exposto, na condição de relatora do projeto de lei em apreço, entendo que preenche os requisitos de admissibilidade, na forma da redação abaixo apresentada.

Dáí meu voto pela **APROVAÇÃO** do PLO nº 0080/2025, **na forma redacional subsequente.**


Deputada Edna Auzier

Relatora

REDAÇÃO, após emenda supressiva, do PL nº 0080/2025 – AL
(Autoria: Deputado Lorrان Barreto)

Institui o Programa de Implantação do
Prontuário Eletrônico Unificado no Sistema
Estadual de Saúde do Amapá.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO AMAPÁ: Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá aprovou, e eu, nos termos do art. 107 da Constituição Estadual, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Implantação do Prontuário Eletrônico Unificado no Sistema Estadual de Saúde, com o objetivo de digitalizar, integrar e padronizar os registros clínicos de pacientes em todas as unidades públicas de saúde do Estado do Amapá.

Art. 2º O Prontuário Eletrônico Unificado consistirá em um sistema informatizado, único, integrado e destinado ao registro, ao armazenamento e ao acesso seguro das informações de saúde dos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito estadual.

Art. 3º O Programa de que trata esta Lei deverá observar os seguintes princípios:

I – segurança e sigilo das informações, nos termos da Lei Federal nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD);

II – acessibilidade e usabilidade para os profissionais da saúde;

III – rastreabilidade dos atendimentos e dos procedimentos realizados;

IV – compatibilidade com as plataformas federais do Ministério da Saúde, especialmente o Meu SUS Digital.

Art. 4º São objetivos específicos do Programa:

I – reduzir a fragmentação dos dados dos pacientes;

II – permitir a continuidade e a integralidade do cuidado em saúde;

III – otimizar o tempo de atendimento clínico e a gestão dos serviços;

IV – fornecer subsídios técnicos e estatísticos para políticas públicas de saúde;

V – melhorar o controle de gastos públicos e evitar a duplicidade de exames e procedimentos.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, nos termos do art. 119, VIII, da Constituição Estadual, inclusive para dispor sobre as etapas de implementação, os prazos, as prioridades e os critérios de integração das unidades de saúde.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação.

III – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, em reunião realizada nesta data, aprovou o parecer da relatora ao Projeto de Lei Ordinária nº 0080/2025/AL.

Macapá, 24 de junho de 2025.

VOTOS A FAVOR:

 Deputada DAYSE MARQUES Solidariedade – Presidente	 Deputado EDNA AUZIER PSD – Membro
Deputado JESUS PONTES PDT – Vice-Presidente	
Deputado ROBERTO GÓES União Brasil – Membro	Deputado ZENEIDE COSTA Podemos – Membro
Deputado PASTOR OLIVEIRA Republicanos – Suplente	Deputado RODOLFO VALE PC do B – Suplente

VOTOS CONTRA:

Deputada DAYSE MARQUES Solidariedade – Presidente	
Deputado JESUS PONTES PDT – Vice-Presidente	Deputado EDNA AUZIER PSD – Membro
Deputado ROBERTO GÓES União Brasil – Membro	Deputado ZENEIDE COSTA Podemos – Membro
Deputado PASTOR OLIVEIRA Republicanos – Suplente	Deputado RODOLFO VALE PC do B – Suplente