



GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ

MENSAGEM Nº 042/26-GEA

ESTADO DO AMAPÁ
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
PROTOCOLO GERAL

PROTOCOLO Nº 5919/26
PROTOCOLO EM 28/05/26 HORARIO 10:05
Servidor responsável: Rita Fonseca
NOME SOBRENOME ASSINATURA

Protocolo Digital: 5919/26 em 2026-05-28 10:05:00

Veto n.0042/26-GEA

VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI Nº 0268/25-ALAP

Senhora Presidenta:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 107 da Constituição Estadual, decidi **vetar totalmente**, por inconstitucionalidade, o **PLO nº 0268/2025**, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade de agendamento com hora marcada para consultas e exames em estabelecimentos de saúde privadas no Estado do Amapá, veda o atendimento por ordem de chegada (salvo urgência/emergência) e estabelece limite máximo de atraso de 30 (trinta) minutos, e dá outras providências.

RAZÕES DO VETO:

Com a máxima vênia, em que pese os bons desígnios da norma, temos que o presente projeto de lei ordinário finda por violar a Constituição Federal de 1988, pois adentra em matéria cuja competência legislativa é privativa da União, como passaremos a expor.

O projeto de lei em apreço tem por finalidade dispor sobre a obrigatoriedade de agendamento com hora marcada para consultas e exames em estabelecimentos de saúde privados no âmbito do Estado do Amapá, proibindo o atendimento por ordem de chegada, ressalvadas as hipóteses de urgência e emergência, e estabelece limite máximo de atraso de 30 (trinta) minutos para atendimento, dentre outras providências.

A Constituição Federal em seu artigo 24 dispõe sobre a competência do Estado em legislar concorrentemente sobre a proteção ao consumidor e a defesa da saúde, conforme o seguinte:

“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;”

No entanto, com a máxima vênia, o presente PLO finda por legislar sobre o exercício da profissão de medicina e outras profissões da área da saúde. Ao estabelecer a proibição de utilização do critério de ordem de chegada no atendimento, finda por criar um regramento que pode afetar o desempenho de todas as profissões na área de saúde, campo legislativo que vai além da defesa do consumidor e proteção da saúde.

Entendemos que o caso em apreço não se atém apenas a regular direito do consumidor, indo além e usurpando a competência legislativa privativa da União prevista no art. 22 da Carta Magna, por ingressar em normas de direito civil, direito contratual, exercício profissional, organização de serviços de saúde e direito do trabalho, conforme se demonstrará a seguir.

A relação estabelecida entre um paciente e o estabelecimento de saúde, onde o atendimento é feito por profissionais da saúde de diversas áreas, como medicina, fisioterapia, psiquiatria, etc., possui natureza eminentemente civil e contratual, sendo regida por normas gerais de obrigações e contratos que apenas o Congresso Nacional pode editar, conforme disposto no art. 22, inciso I e XVI da nossa Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;”

Dessa forma, entendemos que a proposição legislativa em análise, ao pretender regulamentar a forma de agendamento, critérios de atendimento e as consequências jurídicas para descumprimento de horários de estabelecimentos de saúde privados, ingressa indevidamente na seara do Direito Civil, do Direito Contratual, do Direito do Trabalho e do exercício das profissões da área da saúde, cuja competência legislativa é reservada à União.

A divisão de competência em matéria legislativa tem um objetivo muito claro, evitar que o mesmo tema sofra tratamento distinto pela legislação de cada unidade federativa, o que certamente poderia causar insegurança jurídica e dificuldades no exercício profissional.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de agendamento prévio (art. 1º) e fixar prazos máximos de tolerância para o atendimento sob pena de sanções contratuais (conforme disposto no art. 3º), o projeto de lei interfere diretamente no modo de execução dos serviços de saúde prestados pelos profissionais.

Cabe destacar que todas as áreas de saúde possuem órgãos de controle do exercício profissional, tais como o CRM (Conselho Regional de Medicina), Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Crefito – Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional), etc. Tais órgãos possuem a missão institucional de estabelecer regras a serem respeitadas pelos profissionais da saúde de sua respectiva área de atuação, onde comumente esses regramentos seguem normativas de caráter nacional (aplicação em todo o território nacional).

Sobre o tema, podemos fazer referência à ADI 4818, onde o julgado do STF esclarece que leis estaduais que interferem na relação

contratual entre usuários e prestadores de serviços de saúde são inconstitucionais por vício formal de competência:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 9.851/2012 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. TEMPO MÁXIMO PARA ATENDIMENTO DE USUÁRIOS DE PLANOS DE SAÚDE. ALTERAÇÃO CONTRATUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL, COMERCIAL E POLÍTICA DE SEGUROS. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A orientação majoritária do Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração das obrigações contratuais celebradas entre usuários e operadoras de plano de saúde não são abarcadas pela competência suplementar estadual para dispor sobre proteção à saúde e ao consumidor. Precedentes. 2. É competência privativa da União legislar sobre direito civil, comercial e política de seguros (art. 22, I e VII, CF). Inconstitucionalidade formal de legislação estadual. 3. Pedido na Ação direta de inconstitucionalidade julgado procedente. (ADI 4818, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020)”

Dessa forma, conclui-se que o PLO 0268/2025-AL é formalmente inconstitucional, pois extrapola os limites de competência concorrente para legislar sobre consumo ou defesa da saúde e invade a esfera privativa da União, para dispor sobre relações civis, contratuais e do exercício das profissões, como muito bem decidiu o Excelso STF:

“Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 15.687/2014, do Estado do Ceará. Profissão de despachante documentalista de trânsito. Usurpação da competência privativa da União. 1. Ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei nº 15.687/2014, alterada pela Lei nº 16.822/2019, do Estado do Ceará, que disciplina a atuação dos despachantes documentalistas de trânsito. 2. **Compete privativamente à União legislar sobre condições para o exercício de profissões (art. 22, XVI, CF), ainda que a atividade envolva a prestação de serviços perante órgãos da administração pública local.** Precedentes. Em diversos julgados, o Supremo Tribunal Federal afirmou a inconstitucionalidade formal de norma estadual que estabelece condições, delimita atribuições ou comina penalidades aos integrantes de determinada categoria profissional. 3. No caso, a pretexto de definir regras administrativas de credenciamento de despachantes documentalistas junto a órgãos de trânsito, a lei estadual acaba por legislar sobre atribuições profissionais e condições para seu exercício, de modo a incidir em inconstitucionalidade formal. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com a fixação da seguinte tese: “Usurpa a competência privativa da União (art. 22, XVI, CF) norma estadual que, a pretexto de regulamentar questões administrativas, impõe condições ao exercício de determinada profissão”. (ADI 6739, Relator(a):

ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-02-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 01-03-2023 PUBLIC 02-03-2023)

Para tomar como exemplo, podemos citar o serviço médico, onde o exercício da Medicina é regido, dentre outras normas, pela Lei Federal nº 12842 de 10/07/2013, que nos parece ter delegado ao Conselho Federal e aos Conselhos Regionais a regulamentação do atendimento médico, vejamos a lei federal mencionada:

“Art. 1º O exercício da Medicina é regido pelas disposições desta Lei.

Art. 2º O objeto da atuação do médico é a saúde do ser humano e das coletividades humanas, em benefício da qual deverá agir com o máximo de zelo, com o melhor de sua capacidade profissional e sem discriminação de qualquer natureza.

(...)

Art. 7º Compreende-se entre as competências do Conselho Federal de Medicina editar normas para definir o caráter experimental de procedimentos em Medicina, autorizando ou vedando a sua prática pelos médicos.

Parágrafo único. A competência fiscalizadora dos Conselhos Regionais de Medicina abrange a fiscalização e o controle dos procedimentos especificados no caput, bem como a aplicação das sanções pertinentes em caso de inobservância das normas determinadas pelo Conselho Federal.”

Encontramos no site oficial do Conselho Federal de Medicina atos normativos que tratam sobre o atendimento médico, no que citamos as Resoluções abaixo:

“Resolução CRM – DF nº 057/86

Estabelecer os seguintes princípios gerais que devem nortear os procedimentos médicos nas diferentes modalidades de atendimento:

13 - O médico deve utilizar o tempo efetivamente necessário ao bom relacionamento médico-paciente e à perfeita execução profissional, em todas as modalidades de atendimento.”

Resolução CRM-DF 153/97

Art. 1º A duração de cada consulta médica será determinada pelas circunstâncias que cada caso requer.

Art. 2º O número de atendimentos previstos para a jornada de trabalho ambulatorial, deve ser objeto de acordo entre o corpo clínico e a instituição.”

Pelo exposto, com o devido respeito, consideramos que o PLO em apreço findou por estabelecer regras ao exercício das profissões da área da saúde, criando condições à sua forma de atendimento, o que nos leva a concluir pela incompetência dos Estados federados para legislar sobre a matéria.

Com os nossos respeitosos cumprimentos, são essas as razões que me levaram a **vetar totalmente o Projeto de Lei Ordinária nº 0268/2025-ALAP**, o que submeto à elevada apreciação dos nobres Deputados e Deputadas da Assembleia Legislativa do Amapá.

Palácio do Setentrião, 27 de maio de 2026

CLÉCIO LUIS VILHENA VIEIRA
Governador

