



PARECER Nº _____ 2 _____, DE 2014 – CCJ

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 1.271, de 2012, que "cria o Banco de Tumores para Estudos, no âmbito do Distrito Federal."**

AUTOR: Deputado Washington Mesquita

RELATOR: Deputado Evandro Garla

I - RELATÓRIO

Chega a esta Comissão para exame, de autoria do Deputado Washington Mesquita, o Projeto de Lei nº 1.271, de 2012, que cria o banco de tumores para estudos, no âmbito do Distrito Federal.

De acordo com a proposição, o Banco de Tumores para Estudos realizará a captação de diferentes tipos de tumores e de tecidos próximos às áreas afetadas, além de amostras de sangue do paciente.

O art. 3º estabelece que aos órgãos competentes caberá a implementação de cadastro dos doadores, considerados como tais, os pacientes que autorizarem por escrito a extração de tumor maligno para pesquisa.

O material coletado pelo Banco será disponibilizado aos centros de pesquisas, universidades e faculdades, públicas ou privadas, devidamente cadastrados. O projeto de pesquisa deve ser submetido à aprovação dos diretores científicos do Banco e o resultado, após publicação científica, deverá ser encaminhado para arquivo no Banco.

O Banco de Tumores para Estudos contará com equipe própria de pesquisadores para o desenvolvimento de investigações, com vistas ao aperfeiçoamento das técnicas cirúrgicas e, principalmente, à cura da doença. Além disso, os profissionais do Banco contatarão os médicos que realizam cirurgias para retirada de tumores visando à obtenção da autorização dos pacientes para a doação do material.

A Lei deverá ser regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de cento e vinte dias, a partir da data da publicação.

Seguem-se as usuais cláusulas de vigência e revogação genérica.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL Nº 1271 / 2012



Na justificação, o autor registra a existência de vários Bancos de Tumores no Brasil, destacando os do Hospital Sírio Libanês e do Instituto Nacional do Câncer (Inca).

O autor ressalta que o desenvolvimento de pesquisas científicas sobre tumores propiciará uma série de descobertas que contribuirá para a cura dessas doenças, o principal objetivo da proposição. Menciona, ainda, que projeto de igual teor foi apresentado, em 2009, pelo Deputado Roberto Lucena, tendo sido arquivado ao final da legislatura.

O Projeto de Lei foi distribuído à Comissão de Educação, Saúde e Cultura – CESC, onde recebeu, no mérito, parecer favorável.

Encaminhada a esta Comissão para exame, a proposição não recebeu emendas.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.

Cumprindo seu trâmite regimental nesta Casa, a matéria foi distribuída a Comissão de Educação, Saúde e Cultura (CESC), que concluiu seu parecer, quanto ao mérito, por sua aprovação.

Ocorre, que, embora o projeto de lei trate de aspectos importantes concernentes a saúde pública da população do Distrito Federal, no que diz respeito à criação de Banco de Tumores para Estudo no âmbito do Distrito Federal, contém impropriedades, que fulminam o tramite da proposição em tela, sendo nosso entendimento divergente da CESC, é no sentido de que a matéria não deve prosperar.

Senão Vejamos:

a) Aspectos de Mérito da proposição:

Em primeiro lugar, é necessário conceituar e caracterizar a proposta de Banco de Tumores para Estudos. A iniciativa se fundamenta na necessidade de desenvolver pesquisas com os tecidos obtidos da maior variedade possível de tumores, com o objetivo de avançar o conhecimento científico sobre o câncer, que se configura na segunda causa de óbito no país e no Distrito Federal.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1271 / 2012
FOLHA 09 RUBRICA 02



Um Banco de Tumores (BT) é um repositório organizado de amostras de tecidos neoplásicos e, também, não neoplásicos. Os BT não são meras coleções inertes de amostras, mas parte ativa de um conjunto de procedimentos protocolados cujo objetivo é a obtenção, armazenamento, manipulação e estudo de amostras com a finalidade da prestação de cuidados de saúde, incluindo o diagnóstico e a prevenção de doenças, ou de investigação básica ou aplicada à saúde, tendo como base a definição do perfil genético dos tumores.

O Brasil possui três grandes Bancos de Tumores. O maior tem mais de 20 mil amostras, o do Hospital do Câncer de Barretos. Em seguida, está o banco do Hospital A. C. Camargo, em São Paulo, que possui aproximadamente 15 mil amostras, sendo, dos três, o mais antigo (funciona desde 1997). O terceiro e mais recente é o denominado Banco Nacional de Tumores e DNA (BNT), vinculado ao Inca, do Ministério da Saúde, onde disponibiliza todas as informações, incluindo o perfil epidemiológico dos doadores, num banco de dados virtual acessível a qualquer pesquisador, por meio de cadastro no site www.inca.gov.br/bnt.

Os requisitos para a estruturação de um BT incluem: a) infraestrutura com espaço necessário para recepção, processamento e armazenamento de amostras, local de trabalho para médicos, técnicos e pessoal de informática; b) equipamentos como frigoríficos, arcas congeladoras, informática e material de apoio; c) patologistas, técnicos de laboratório, biólogos, apoio administrativo.

Considerando o exposto, não há dúvida sobre a importância da proposta de BT para o avanço do conhecimento sobre o diagnóstico e o tratamento dos diversos tipos de neoplasias. Entretanto, pelas suas características, fica evidente que não é por intermédio de lei que tal iniciativa deve ser implementada. Os BT existentes no país foram viabilizados por meio da articulação dos gestores da saúde, das lideranças técnicas da área, com a vontade política que garantiu o financiamento necessário.

Outro fator que deve ser considerado é o da tempestividade da instituição da proposta. O Distrito Federal não se caracteriza por uma atuação destacada na área de diagnóstico e tratamento do câncer. Pelo contrário, há inúmeras deficiências a serem enfrentadas para garantir aos usuários o acesso aos métodos necessários para a identificação precoce de neoplasias e, mais grave ainda, há dificuldades reais, permanentemente denunciadas pela mídia e por membros desta Casa, no tratamento adequado e na sua continuidade. Ora, há que se questionar se não deveria ser primeiro assegurado à organização da rede integral de assistência ao câncer, que significa diagnóstico precoce e tratamento imediato e contínuo, para então estruturar um serviço voltado para a pesquisa.

Nota-se, ainda, que a lei gera aumento de despesa sem indicação da fonte e, destarte, colide com as disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal e com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que dispõe sobre o controle na geração ou criação

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1271 / 2012

FOLHA 10 RUBRICA



das despesas de que trata o art. 17 da LRF se dá no momento da proposição da lei, a qual deverá demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Além disso, esta Comissão não poderia analisar o impacto orçamentário-financeiro da proposição, pois compete a Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF, analisar a admissibilidade quanto à adequação orçamentária e financeira e emitir parecer sobre o mérito das proposições que diz respeito à adequação ou repercussão orçamentária ou financeira.

b) Aspectos de Legalidade e Admissibilidade:

Ao analisar a legalidade de uma proposição, é importante observar o preenchimento dos requisitos necessários para a sua aprovação, entre os quais o da viabilidade. Nesse sentido, há obstáculo intransponível a ser considerado. Por se tratar de criação de um serviço vinculado à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF), cabe a ela a atribuição de dispor das condições necessárias para a sua implementação. Está, assim, a proposição burlando o papel da referida instituição no que tange à proposta em comento.

Corroborando esse entendimento, destacamos que a proposição em análise assume as características muito mais de regulamento de funcionamento de serviço, no caso o BT, do que de um projeto de lei, ao criar e estabelecer os procedimentos a serem adotados pelo referido serviço. Sendo assim, caracteriza-se como ato administrativo do gestor responsável pela área.

Assim, sendo, como exposto, cabe à SES/DF avaliar a tempestividade e a pertinência da criação do serviço e da melhor forma de fazê-lo, se por meio de iniciativa própria ou se por meio de parceria com a Universidade de Brasília, onde funciona o Centro de Assistência de Alta Complexidade em Oncologia (CACON), financiado pelo SUS.

Ocorre que a proposição *autoriza* o Poder Executivo a criar o referido Banco de Sangue, além de impor condutas concretas à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF).

Nesse caso, portanto, a iniciativa caberia ao Poder Executivo, pois o processo legislativo para criação e funcionamento de serviços públicos só pode ser deflagrado pelo Governador. Como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho "*o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante*" (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).

Por esse motivo, a Lei Orgânica do DF, em dispositivo que repete o artigo 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conferiu ao Governador do Estado a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou



indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Estados e o Distrito Federal.

Podemos afirmar, de imediato, que a proposição em tela, apresenta vício de inconstitucionalidade formal, ao propor a criação do Banco de Tumores para Estudos, no âmbito do Distrito Federal, atividade típica do Poder Executivo e estipulando atribuições a órgão da Administração, na hipótese, aos órgãos competentes - à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal (SES/DF).

Ao prever a criação do Banco de Tumores, cuja implementação não é obrigatória ao Poder Executivo e que, se implantado, seguirá as diretrizes traçadas pelo próprio poder executante da política de saúde pública, a lei, de iniciativa parlamentar, invadiria as competências do Governador, a quem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Distrito Federal atribuem as funções de dispor sobre a organização e funcionamento da Administração. A ele compete a criação de programas, políticas públicas, diretrizes dessas políticas e sua execução.

As disposições da proposição vão, pois, de encontro ao art. 71, § 1º, IV, e ao art. 100, IV, VI, e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, os quais ditam, respectivamente:

"Art. 71. (...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

IV – criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Estado do Distrito Federal, Órgãos e entidades da administração pública; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

(...)

V – plano plurianual, orçamento anual e diretrizes orçamentárias.

§ 2º Não será objeto de deliberação proposta que vise a conceder gratuidade ou subsídio em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio.

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

(...)

IV – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração do Distrito Federal; (Inciso com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 44, de 2005.)

(...)

VI – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

X – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica; (todos os grifos nossos)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1271 / 2012

FOLHA 12 RUBRICA



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



A iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo representa uma interferência (constitucionalmente prevista, legal e legítima) deste Poder na atividade legislativa dos Paramentos, limitando a propositura das leis que versem sobre a gestão, a organização e o funcionamento da Administração Pública Direta e Indireta. Esta interferência configura um mecanismo excepcional de "freios e contrapesos", verdadeira exceção ao princípio da separação harmônica entre os Poderes, gravado no art. 2º da Constituição.

Isso nos leva a concluir pela **inconstitucionalidade da proposição**, à semelhança de diversas leis distritais, sabidamente declaradas inconstitucionais, em face de ilegalidade intrínseca à iniciativa parlamentar de buscar definir políticas públicas (tarefa do Poder Executivo) e criar atribuições para órgãos da Administração.

Resta acrescentar que não há impedimentos para que, dentro de sua alçada, a Câmara Legislativa do Distrito Federal promova campanhas educativas sobre o tema entre seus servidores e parlamentares e, até, entre a população em geral, para o que seria bastante a iniciativa parlamentar e aprovação de Resolução, conforme art. 141, parágrafo único do RI, ou mesmo por meio de atos administrativos.

Sob o ponto de vista da técnica legislativa, a argumentação se mantém, uma vez que o tipo de proposição não é adequado ao propósito de levar o Poder Executivo a realizar as ações preconizadas.

Assim, conforme demonstrado acima, a matéria em comento é perfeitamente cabível como objeto de Indicação ao Poder Executivo, nos termos do art. 143, do Regimento Interno desta Casa, como se pode verificar:

"Art. 143. Indicação é a proposição por meio da qual a Câmara Legislativa sugere a outro Poder a execução de medidas que não se incluam na competência do Legislativo."

O Projeto em exame não tem, por conseguinte, o indispensável suporte constitucional e legal para prosseguir em tramitação.

Ante o exposto, forçoso concluir que a proposição em análise, padece de defeitos insanáveis relativos à constitucionalidade e juridicidade, pois usurpa competência do Governador para a deflagração do processo legislativo para criação de política governamental (reserva de administração), criando atribuições a órgãos da Administração, desrespeitando a Lei Orgânica do Distrito Federal acerca da legitimidade para a propositura de leis sobre a matéria.

Resta comprovado que a matéria em epigrafe, não atende aos ditames de constitucionalidade e legalidade, razão por que sugerimos a transformação da referida proposição em Indicação, nos termos do art. 143, do Regimento Doméstico.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PL N.º 1271 12/2012



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Ante o exposto o **Projeto de Lei nº 1.271/12**, não atende aos pressupostos de constitucionalidade e legalidade, razão por que somos pela sua **INADMISSIBILIDADE** no âmbito desta **Comissão de Constituição e Justiça**, com a **sugestão de transformação do Projeto de Lei em Indicação**.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO CHICO LEITE
Presidente

DEPUTADO AYLTON GOMES
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA
PL N.º 1271 / 2012
FOLHA 14 RUBRICA