



PARECER Nº 2, **DE 2013.** - CCJ

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o Projeto de Lei nº 561, de 2011, que "institui campanha permanente de esclarecimento e prevenção do contágio de hepatite dos tipos B e C, voltada aos profissionais de salões de beleza e de estabelecimentos congêneres".

AUTORA: Deputada Luzia de Paula

RELATOR: Deputado Aylton Gomes

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 561/2011, de autoria da Deputada Luzia de Paula, institui campanha permanente de prevenção das hepatites B e C, por meio de, conforme art. 2º, esclarecimentos aos trabalhadores de salões de beleza sobre riscos de contágio; identificação de sintomas; procedimentos de higiene pessoal; esterilização de materiais e necessidade de realização de exames médicos periódicos.

São enumerados, no art. 1º, os seguintes profissionais: cabelereiros; barbeiros; maquiadores; podólogos; manicures; tatuadores e outros que operam com estética, inclusive depilação.

O art. 3º autoriza o Poder Executivo a celebrar convênios com instituições públicas e privadas para realização de campanhas de esclarecimento público sobre as hepatites.

As despesas decorrentes da implementação das disposições da Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias ou consignadas, nos termos do art.4º.

Segue-se a cláusula de vigência na data de publicação.

No texto da Justificação, a autora informa que o objetivo da proposição é proteger a população frequentadora dos estabelecimentos em questão. A seguir apresenta informações sobre as hepatites virais B e C e sobre procedimentos para evitar a contaminação em salões de beleza, tais como: utilizar instrumentos próprios exclusivos; não retirar as cutículas; usar forro plástico nas bacias de imersão; utilizar escovas de cabelos limpas e adoção de critérios de higiene para escolha do salão de beleza. Em seguida cita os dispositivos constitucionais que dão amparo à proposição, no que se refere ao direito universal à saúde e à competência da CLDF para legislar sobre saúde.



A autora acrescenta folhas nas quais apresenta cópias de notícias do Portal de Notícias da Globo; do Paranaonline e do Portal da hepatite.

A matéria foi lida em 27/09/2011. Em 13/11/2012, foi aprovada na Comissão de Educação, Saúde e Cultura.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, não foram apresentadas emendas durante o prazo regimentalmente estabelecido para tal.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A análise desta CCJ recairá sobre a admissibilidade da proposição quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme determinação regimental, art. 63, I.

a) Do objeto

A proposição em pauta pretende instituir campanha de prevenção de hepatites entre profissionais e usuários de serviços de estética. Os textos da ementa e do art. 1º qualificam a ação como permanente.

Campanha, conforme elucida o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, na quarta acepção, é o “conjunto de esforços, ou meios utilizados para consecução de um fim”. Seguem-se exemplos de uso: campanha publicitária, eleitoral, de auxílio aos desabrigados. Parece-nos que esse é o sentido da campanha pretendida pelo autor da proposição. Uma ação destinada ao enfrentamento da desinformação sobre as hepatites virais de pessoas reconhecidamente de risco laborativo e potenciais disseminadores da doença entre seus clientes. É de presumir, portanto, que alcançado o objetivo da ação, ela deixe de ser executada.

A qualificação de permanente altera o conceito de campanha, a ponto de transformá-la em um programa, esse sim, caracterizado como atividade de média ou longa duração. A duração de uma determinada atividade está vinculada, necessariamente, a expectativa de resolutividade, escalonada temporalmente na forma de metas.

Metas e prioridades de governo são definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias que orienta, também, a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Por se tratar de um instrumento dinâmico de planejamento, o orçamento público é parte da legislação que o rege e que é alterada regularmente.

De acordo com o Manual de Planejamento e Orçamento do GDF, entende-se por programa: o instrumento de organização da ação governamental, com vistas ao enfrentamento de um problema e à concretização dos



objetivos pretendidos. É mensurado por indicadores e resulta do reconhecimento de carências, demandas sociais e econômicas e de oportunidades. Articula um conjunto coerente de ações, necessárias e suficientes para enfrentar o problema, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também aproveitar as oportunidades existentes.¹

Os instrumentos constitucionais de planejamento governamental são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 165 a art. 169 tratam de normas da orçamentação da União). No nível do Distrito Federal, a Lei Orgânica dispõe, observando regras constitucionais, sobre orçamento público, nos arts 147 a 157. Serão transcritos a seguir aqueles que interessam particularmente a nossa análise:

Art. 147. O orçamento público, expressão física, social, econômica e financeira do planejamento governamental, será documento formal de decisões sobre a alocação de recursos e instrumento de consecução, eficiência e eficácia da ação governamental.

(...)

§ 4º A lei orçamentária, compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, compreenderá:

(...)

III – o orçamento de seguridade social, abrangidas todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos ou mantidos pelo Poder Público.

(...)

§ 5º O orçamento da seguridade social compreenderá receitas e despesas relativas a saúde, previdência, assistência social e receita de concursos de prognósticos, incluídas as oriundas de transferências, e será elaborado com base nos programas de trabalho dos órgãos incumbidos de tais serviços, integrantes da administração direta e indireta.

(...)

Art. 151. São vedados:

I – o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

(...)

Art. 154. A lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá procedimentos de ligação entre o planejamento de médio e longo prazos e cada orçamento anual, de modo a ensejar continuidade de ações e programas que, iniciados em um governo, tenham prosseguimento no subsequente.

A partir dos dispositivos selecionados e transcritos acima, compreendemos algumas das regras que devemos observar:

¹ <http://www.orcamentocidadao.df.gov.br/ppa.php>



- Despesas devem ser programadas no orçamento, em consonância com as disposições da LDO;
- As ações de educação para a saúde, entre elas a constante da proposição, integram as despesas da seguridade social;
- Despesas de médio e de longo prazos, uma vez planejadas, serão executadas em exercícios posteriores, inclusive, à mudança de governo.
- Caso constasse na LOA o programa preconizado, essa seria a norma necessária e suficiente para realização da ação.

Vale lembrar que despesas com educação sanitária são previstas ordinariamente nos orçamentos anuais da Secretaria de Saúde, vez que a atividade é inerente à função setorial. Entretanto, a decisão sobre prioridades é de cada governo e, no caso específico do setor saúde, baseada em critérios epidemiológicos, consonante com a Lei nº 8.080, de 1990, art. 7º, VII, in verbis:

Art. 7º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), são desenvolvidos de acordo com as diretrizes previstas no art. 198 da Constituição Federal, obedecendo ainda aos seguintes princípios:

(...)

VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;

(...)

b) Da iniciativa da proposição e do destinatário Lei

O Projeto de Lei de iniciativa de parlamentar cria campanha que, como visto, tem caráter programático, cuja execução está cometida a órgão do Poder Executivo. A Lei, portanto, destinar-se-ia a impor obrigação a outro poder.

Ambas – a iniciativa parlamentar da matéria em pauta e a imposição de obrigação a outro órgão – são ações interditas, com base no princípio constitucional da separação, independência e harmonia entre os poderes.

Prescreve a LODF, art. 71, §1º,IV, in verbis:

Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa, ao Governador do Distrito Federal e, nos termos do art. 84, IV, ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, assim como aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

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

(...)



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



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.)
(...)

Como visto anteriormente, a LOA é a expressão da vontade e das prioridades de ação governamentais, alocadas, segundo parâmetros setoriais pela autoridade administrativa. Ao Poder Legislativo, na figura dos parlamentares, bancadas e lideranças, compete a aprovação, com ou sem alterações. Durante a tramitação das peças orçamentárias, há oportunidade de inserir as alterações consideradas importantes.

Quanto ao encargo a outro Poder, ainda que não haja determinação expressa sobre qual órgão do Distrito Federal executará a ação preconizada, os arts 3º e 4º transparecem o cometimento de obrigação ao Poder Executivo ao, primeiramente, autorizá-lo a firmar convênios para a realização das referidas campanhas e, em seguida, determinar o custeio das ações com verbas orçamentárias.

Considerando a importância de campanhas de esclarecimento para a população em geral e, especialmente, para a população de risco, sobre as hepatites virais, sugerimos ao autor da proposição que se utilize do instrumento regimental da Indicação para propor ao Poder Executivo a doação das medidas necessárias a tal fim (Regimento Interno, art. 143).

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.

Tudo levado em conta, consideramos que a matéria padece de vício insanável de iniciativa e incorre em várias inconstitucionalidades e ilegalidades e que, portanto, não deve prosperar. A regimentalidade está também comprometida e a redação padece de imprecisões.

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:



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



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

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

Resta comprovado que o **Projeto de Lei nº 561/2011**, 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.

Somos, pois, pela sua **INADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 561/2011**, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO CHICO LEITE
Presidente

DEPUTADO AYLTON GOMES
Relator