



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO DEPUTADO DANIEL DONIZET - GAB. 15



**PARECER Nº \_\_\_\_\_, DE 2021**

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI nº 1.562, de 2020**, que "Dispõe sobre os direitos da pessoa portadora de sequela grave advinda de queimaduras e dá outras providências."

**Autor: Deputado CLÁUDIO ABRANTES**

**AUTOR(A):** Deputado **CLÁUDIO ABRANTES**

**RELATOR(A):** Deputado **DANIEL DONIZET**

## **I – RELATÓRIO**

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado Cláudio Abrantes, visa assegurar o direito à assistência médica especializada a toda pessoa que fique acometida de sequela grave que a incapacite para o trabalho em decorrência de queimadura, conforme o art. 1º. Além disso, o mesmo dispositivo determina que constitui dever do Estado a reinserção social desse indivíduo.

Os artigos 2º a 6º cuidam de definir, respectivamente, os termos "queimadura", "sequela grave incapacitante para o trabalho ou atividade habitual", "assistência médica especializada", "reabilitação física" e "reabilitação psicológica".

Já o art. 7º dispõe sobre os meios para a promoção da reinserção social dos destinatários da lei. Enquanto o art. 8º garante a gratuidade do transporte público para os destinatários da Lei, bem como o direito ao uso de vaga de estacionamento especial para pessoas portadoras de deficiência.

O art. 9º trata, por sua vez, da aplicação das normas federais à pessoa na condição de sequelado grave incapacitado para o trabalho ou atividade habitual.

Segue-se cláusula de vigência.

Na justificção da iniciativa, o autor argumenta que "A propositura do presente projeto encontra lastro, sobretudo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5293, ajuizada contra a Lei 16.285/2013, de Santa Catarina, voltada ao atendimento especial a vítimas de queimaduras... a referida lei estadual prevê assistência médica e educacional especializada, programa de reinserção social e de combate ao preconceito, acesso gratuito ao transporte público, bem como o uso de vaga de estacionamento especial para pessoas deficientes, exatamente ao encontro do que prevê esse projeto de lei."

Continua afirmando que "Julgada parcialmente procedente foi mantida a validade da norma

estadual quanto ao conjunto de atendimento voltado à pessoa vítima de queimaduras graves, mas considerado inconstitucional o artigo 8º da lei, que prevê a gratuidade de acesso ao transporte municipal e intermunicipal, haja vista que 'o estabelecimento de gratuidades no transporte público municipal é de competência do município'. Para o Ministro, a lei só extrapolou seus limites quando tratou da gratuidade no transporte coletivo municipal, motivo pelo qual também excluímos da presente proposição. Entende-se por queimaduras, lesões dos tecidos orgânicos produzidas por trauma de origem térmica e por várias outras etiologias como radiações, química e congeladuras."

A proposição foi, então, distribuída para exame de mérito à Comissão Educação, Saúde e Cultura (CESC), para exame de mérito e admissibilidade à Comissão de Economia Orçamento e Finanças (CEOF) e para exame de admissibilidade à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ).

Na CESC, a proposição recebeu parecer favorável à aprovação.

Na esfera da CEOF, foi aprovado parecer pela admissibilidade do projeto de lei com as emendas nº 2 (modificativa) e nº 3 (supressiva).

A emenda nº 2 altera a redação do art. 8º para exclusão da garantia gratuidade do transporte público. A emenda nº 3 suprime o art. 9º da proposição.

No âmbito desta CCJ, não foram apresentadas emendas no prazo regimental.

## II – VOTO DO RELATOR

Nos termos do art. 63, inciso I e § 1º, do Regimento Interno desta Casa, incumbe a esta Comissão examinar a admissibilidade das proposições em geral quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação. O parecer sobre a admissibilidade quanto aos três primeiros aspectos tem caráter terminativo.

O projeto de lei dispõe sobre os direitos dos portadores de sequelas graves advindas de queimaduras. Inicialmente, observa-se que se refere a tema atinente à defesa da saúde, cuja competência para legislar recai sobre o Distrito Federal de forma concorrente com a União, nos termos do inciso XII do art. 24 da Constituição Federal, consoante excertos transcritos a seguir:

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

...

*XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;*

...

*III – aos cidadãos; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

*IV – ao Tribunal de Contas, nas matérias do art. 84, IV, e do art. 86; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

*V – à Defensoria Pública, nas matérias do art. 114, § 4º. (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

No que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, o conteúdo da proposição comporta iniciativa parlamentar, nos termos art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal transcrito a

seguir:

*Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) [1]*

*I – a qualquer membro ou comissão da Câmara Legislativa; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

*II – ao Governador; (Inciso acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.)*

Além disso, no que se refere à constitucionalidade material, o acesso à assistência médica especializada pela pessoa com seqüela grave em decorrência de queimadura vai ao encontro do art. 196 da Constituição Federal, que estabelece que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, nos termos da transcrição a seguir:

*Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

Ademais, ao preocupar-se com a reinserção social e educação especializada dos indivíduos vítimas de queimaduras, o projeto de lei encontra amparo no princípio da dignidade da pessoa humana e no objetivo da República Federativa do Brasil de promover o bem de todos, ambos expressos na Constituição Federal nos artigos 1º e 3º, respectivamente:

*Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:*

...

*III - a dignidade da pessoa humana;*

...

*Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:*

...

*IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.*

A Emenda nº 3 suprime o art. 9º da proposição que determina a aplicação das normas federais aos que sofreram seqüelas graves decorrentes de queimaduras. Essas normas são a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que

dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência e sua integração social, e o Decreto nº 3.298, de 20 de dezembro de 1989, que regulamenta a referida Lei federal. Nota-se que ambas as normas possuem como destinatário as pessoas com deficiência. No entanto, a avaliação da deficiência, nos termos do §2º da Lei nº 13.146[2], de 6 julho de 2015, incumbe ao Poder Executivo:

*Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.*

...

*§ 2º O Poder Executivo criará instrumentos para avaliação da deficiência.*

A despeito da louvável intenção do autor da proposição em estender os direitos das pessoas com deficiência aos que sofreram sequelas graves decorrentes de queimaduras, é juridicamente inadequada essa extensão de aplicação de normas federais por meio de uma lei distrital de iniciativa parlamentar. Isso porque, como salientado, a própria norma federal dispõe ser atribuição do Poder Executivo a definição dos critérios de verificação das circunstâncias que ensejem a aplicação da lei.

Por outro lado, se no exercício da discricionariedade da avaliação da deficiência for identificada a possibilidade de enquadramento das pessoas que sofreram sequelas graves decorrentes de queimaduras como pessoas com deficiência, a letra do art. 9º teria apenas valor expletivo em vista da natureza cogente das normas federais de caráter nacional. Em sentido semelhante, entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar lei com conteúdo semelhante ao do Projeto de Lei em exame:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).*

*1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).*

*2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.*

*3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede*

*repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

**5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.**

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.

Portanto, a Emenda nº 3 encontra consonância com a Constituição Federal e com as normas infraconstitucionais que protegem as pessoas com deficiência.

Já a Emenda nº 2, também aprovada na CEOF, exclui a previsão da gratuidade do transporte público do projeto de lei original. Nesse ponto, encontra conformidade com o § 2º do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal, visto que a proposição principal não está acompanhada da respectiva fonte de custeio:

**Art. 71.** *A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos na Lei Orgânica, cabe: (Caput com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 86, de 2015.) [3]*

...

**§ 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.**

Todavia, a Emenda nº 2 mantém a possibilidade de uso de vagas de estacionamento destinadas a pessoas com deficiência por aqueles que sofreram sequelas graves decorrentes de queimaduras.

Reitera-se que compete ao Poder Executivo, na forma da Lei nº 13.146/2015, a criação de instrumentos para avaliação de deficiência, condição que possibilita, além do acesso a outros direitos, o uso de vaga de estacionamento exclusiva.

Nesse sentido, com a aprovação da proposição em análise (seja o art. 8º original, seja a emenda nº 2), haveria duas circunstâncias em relação aos sequelados graves em decorrência de queimaduras: poderiam ser considerados pessoas com deficiência, porém essa avaliação deve ser realizada em outra esfera de Poder; não sendo considerados pessoas com deficiência, teriam os direitos desses indivíduos estendidos para si.

No primeiro caso, a proposição, se aprovada, criaria uma norma com valor expletivo, conforme já demonstrado, visto que a legislação vigente já garantiria o acesso a todos os direitos destinados às pessoas com deficiência.

No segundo caso, nota-se que, com as determinações do art. 8º, no projeto original e na Emenda nº 2, os efeitos da aprovação dessa proposição seriam potencialmente contrários àqueles previstos na Constituição Federal e em todas as leis que protegem as pessoas com deficiência. Isso porque, na prática, poderiam provocar a diminuição do número de vagas de estacionamento reservadas para os indivíduos que sejam considerados deficientes.

Nesse sentido, a redação da emenda nº 2 e a redação original do art. 8º seriam juridicamente inviáveis. Propõe-se, assim, a emenda supressiva anexa.

Quanto aos aspectos regimentais, a proposição, com a emenda nº 3 e a emenda supressiva anexa, atende às determinações do Regimento Interno da Câmara Legislativa do DF, cumprindo, portanto, com os requisitos de admissibilidade.

Quanto à técnica legislativa, não vislumbramos óbices para que o projeto de lei seja aprovado nesta Casa Legislativa. No que tange à redação, os erros de forma contidos na emenda nº 3 poderão ser corrigidos na oportunidade da elaboração da redação final.

Diante do exposto, com fundamento no inciso XIV do art. 24 e o art. 196 da Constituição Federal, bem como no art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal nosso voto é pela **ADMISSIBILIDADE** do Projeto de Lei nº 1.562, de 2020, com a emenda nº 3 e com a emenda supressiva anexa.

Sala das Comissões, em..

**DEPUTADA JAQUELINE SILVA**  
*Presidente*

**DEPUTADO DANIEL DONIZET**  
*Relator*

---

[3] **Texto original:** *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.*

[2] Estatuto da Pessoa com Deficiência

---

[1] *Texto original: 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.*



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL XAVIER DONIZET - Matr. 00144, Deputado(a) Distrital**, em 14/10/2021, às 18:11, conforme Art. 22, do Ato do Vice-Presidente nº 08, de 2019, publicado no Diário da Câmara Legislativa do Distrito Federal nº 214, de 14 de outubro de 2019.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site:

[http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.cl.df.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

Código Verificador: **0566350** Código CRC: **DD8E4951**.

---

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 3º Andar, Gab 15 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: (61)3348-8152  
[www.cl.df.gov.br](http://www.cl.df.gov.br) - [dep.danieldonizet@cl.df.gov.br](mailto:dep.danieldonizet@cl.df.gov.br)

---