



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS - GAB. 19



PARECER Nº _____, DE 2020

Da COMISSÃO DE SEGURANÇA sobre o Projeto de Lei nº 1.199, de 2020, que *estabelece o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Distrito Federal.*

AUTOR: Deputado Delegado Fernando Fernandes

RELATOR: Deputado Robério Negreiros

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame desta Comissão de Segurança o Projeto de Lei nº 1.199, de 2020, de autoria do Deputado Delegado Fernando Fernandes, o qual “estabelece o Programa de Recuperação de Dependentes Químicos no Sistema Prisional do Distrito Federal”.

No art. 1º, determina-se que seja ofertado programa de recuperação de dependência química ao preso no momento de seu ingresso no sistema prisional. Nos parágrafos 1º e 2º desse artigo, especificam-se duas exigências, respectivamente: (i) que a adesão ao programa seja voluntária e (ii) que o programa seja desenvolvido na unidade prisional ou em estabelecimento destinado a esse fim. Estende-se, no art. 2º, a obrigatoriedade dessa oferta aos presos provisórios.

No art. 3º, define-se que o programa de recuperação deve ser ofertado, preferencialmente, pela rede pública de saúde. Autoriza-se, no § 1º desse artigo, que, devido às limitações da rede pública, a Secretaria de Administração Penitenciária estabeleça parcerias com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais, grupos religiosos ou afins. Dispõe-se, no § 2º, que essas parcerias sejam firmadas a título gratuito.

No art. 4º, garante-se que o participante do programa permaneça em atendimento, caso deseje, quando liberado do sistema prisional. Deve ainda ser acompanhado, conforme art. 5º, para que se possa avaliar o impacto do programa na reincidência de práticas delitivas.

Exige-se, no art. 6º, a destinação de espaços para o desenvolvimento do programa de recuperação, de forma que seja prestado atendimento coletivo e individual. Autoriza-se, no parágrafo único, que a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social empregue as tecnologias utilizadas na Telessaúde, na Telemedicina e na Educação à distância para implementação do programa.

No art. 8º, fixa-se que as despesas decorrentes da execução do programa de recuperação de dependentes químicos contem com dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Conferem-se cláusulas de regulamentação, vigência e revogação genérica nos arts. 7º, 9º e 10, respectivamente.

Na Justificação, o autor da proposição discorre a respeito de problemas decorrentes de dependência química. Estabelece relação entre o uso de drogas e a insegurança pública: situações de violência e crimes. Observa que inúmeros estudos internacionais atestam que o tratamento da dependência química diminui a reincidência criminal, o que o leva a afirmar que disponibilizar tratamento para as pessoas privadas de liberdade que são viciadas em drogas lhes confere o direito à saúde e possibilita a reinserção na sociedade, do que decorre um ganho social.

A matéria foi lida em 19/5/2020 e distribuída para análise de mérito à Comissão de Segurança (RICLDF, art. 69-A, I, "b") e à Comissão de Saúde, Educação e Cultura (RICLDF, art. 69, I, "a"), bem como para exame de admissibilidade à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças (RICLDF, art. 64, II, "a") e à Comissão de Constituição e Justiça (RICLDF, art. 63, I).

Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Por determinação do art. 69-A, I, "b", do Regimento Interno desta Casa – RICLDF, compete à Comissão de Segurança analisar o mérito da matéria em pauta.

A proposição em análise apresenta como objeto principal delinear, em termos gerais, programa de recuperação de dependência química e estabelecer a obrigatoriedade de oferta desse programa ao preso no momento de seu ingresso no sistema prisional, autorizando a Secretaria de Estado da Segurança Pública e da Paz Social a implementar o programa e a Secretaria de Administração Penitenciária a promover parcerias com universidades, instituições de saúde, organizações não governamentais, grupos religiosos ou afins para viabilizar o referido programa.

Não obstante se possa considerar importante ou necessária a temática, nota-se que a análise de mérito de uma matéria deve considerar como atributo básico, entre outros, a viabilidade da medida, porquanto, na ausência de viabilidade, não se pode caracterizar uma medida como lei. Nesses termos, passa-se à análise.

No que tange à viabilidade da proposição, evidencia-se a impropriedade jurídica de se criarem programas por meio de lei de iniciativa desta Casa, pois esses devem ser criados pela Administração, de acordo com o plano de ação governamental. Assim, projeto de lei que verse sobre criação de programas é norma com consequências jurídicas meramente formais, sem qualquer poder coercitivo capaz de lhe garantir eficácia. Programas só podem ser criados por iniciativa do Poder Executivo. Logo, a proposição se torna inviável por meio de lei de iniciativa do Poder Legislativo.

Programas só podem ser estabelecidos quando da formulação da Lei Orçamentária Anual – LOA ou em projetos que modifiquem a Lei Orçamentária, respeitando a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Ao Poder Executivo cabe determinar a necessidade, executar a revisão e a avaliação dos programas, para que sejam criados, implementados, continuados ou interrompidos. Logo, lei de iniciativa do Poder Legislativo não pode estabelecer auxílios, programas, projetos, campanhas ou outros que criem despesas continuadas.

No que concerne à criação de despesas, ressalta-se que a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal – LC nº 101, de 4 de maio de 2000) é considerada irregular e lesiva ao patrimônio público, além de não ser autorizada (art. 15). A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a criação, a expansão ou o aperfeiçoamento de ações governamentais que acarretem aumento de despesa sejam acompanhados, entre outros, de estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em vigor e nos dois subsequentes. A estimativa supracitada deve, ainda, ser acompanhada das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas (art. 17, parágrafos de 1-7, da LC nº 101/2000). Assim, os atos que criarem ou aumentarem despesa devem ser instruídos com estimativa e apresentar a origem dos recursos, além de compatibilizar a despesa com o plano plurianual e com a LDO, *in verbis*:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. (grifo acrescentado)

Art. 16. *A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (grifo acrescentado)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (grifo acrescentado)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Salienta-se que desnecessárias e vedadas se tornam as autorizações estabelecidas no Projeto de Lei, considerando, respectivamente, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 13, de 13 de setembro de 1996, e no art. 219 da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF, *in verbis*:

Art. 11. *É vedado o uso de projeto autorizativo para suprir a iniciativa privativa de outro Poder ou de órgão dos Poderes Públicos do Distrito Federal.*

§ 1º É ainda vedado o uso de projeto autorizativo para matérias que dependam de decisão das autoridades administrativas do Distrito Federal ou de suas empresas públicas e sociedades de economia mista.

.....
Art. 219. *O Poder Público estabelecerá convênios, contratos e outras formas de cooperação com entidades beneficentes ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de planos de assistência à criança, adolescente, idoso, dependentes de substâncias químicas, portadores de deficiência e de patologia grave assim definida em lei.*
.....

Acrescenta-se à análise que o Decreto nº 32.108, de 25 de agosto de 2010, “institui a Política Distrital sobre Drogas e cria o Sistema Distrital de Política sobre Drogas”, fundamentado na Política Nacional sobre Drogas e nas Resoluções aprovadas pelo Conselho de Políticas sobre Drogas do Distrito Federal – CONEN, estabelece como objetivo da Política Distrital sobre Drogas, entre outros: “garantir a implantação, efetivação e melhoria dos programas, ações e atividades de redução da demanda por drogas, nas áreas de prevenção, tratamento e reinserção social, respeitando-se a individualidade e a dignidade da pessoa humana”.

Ademais, no Decreto nº 32.108/2020, já se dispõe a respeito (i) do estabelecimento e critérios de parcerias e convênios e (ii) da garantia a destinação de recursos orçamentários para o Fundo Antidrogas do Distrito Federal – FUNPAD. Dessa forma, atesta-se que cabe à Secretaria de Estado de Justiça e Cidadania, à Secretaria de Estado de Segurança Pública, à Secretaria de Estado de Saúde e aos demais órgãos diretamente envolvidos na estabelecida Política Distrital sobre Drogas elaborar, implementar, acompanhar, avaliar, continuar ou descontinuar programas detalhados de recuperação de dependentes químicos no Distrito Federal, nos quais devem ser incluídos os do sistema prisional.

Observa-se que a elaboração de um programa de recuperação de dependentes químicos privados de liberdade exige definição de objetivos, indicação de instrumentos e detalhamento de ações, não somente a apresentação de diretrizes. Além disso, devem ser considerados, na elaboração do programa, outros projetos e programas que estejam sendo aplicados ou que já apresentem resultados^[1]. Por fim, para que programas que envolvam a área de segurança pública e saúde obtenham resultados satisfatórios, exige-se que sejam inseridos em políticas públicas que envolvam a temática, não podem ser aplicados isoladamente.

Pelo exposto, atesta-se que, por mais que se entenda como necessária a criação de um programa, a medida se configura inviável como lei de iniciativa desta Casa; ademais, se for aprovada, ao invés de um direito, criará o sentimento de frustração na sociedade. Enfatiza-se, ainda, que a inviabilidade de sua formulação como lei decorre de seu caráter não permanente e da prerrogativa de descontinuação assegurada ao Poder Executivo.

Observa-se, por fim, que o instrumento legal adequado para encaminhar a proposta seria a Indicação, nos termos do art. 143 do RICLDF.

Diante do exposto, conclui-se que há óbices para tramitação e aprovação da matéria. Sendo assim, no âmbito desta Comissão de Segurança, manifestamo-nos, no mérito, pela **REJEIÇÃO** do Projeto de Lei nº 1.199/2020.

DEPUTADO ROBÉRIO NEGREIROS
Relator

[1] Para introdução ao tema, indica-se o artigo de LERMEN, H. S.; DARTORA, T.; CAPRA-RAMOS, C.: *Drogadição no cárcere: questões acerca de um projeto de desintoxicação de drogas para pessoas privadas de liberdade*. Estudos e Pesquisas em Psicologia, vol. 14, nº 2. Rio de Janeiro, agosto de 2014. Acesso em 10 de julho de 2020.

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812014000200009>



Documento assinado eletronicamente por **ROBERIO BANDEIRA DE NEGREIROS FILHO** - Matr. **00128**, Deputado(a) Distrital, em 11/08/2020, às 16:37, 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

Código Verificador: **0175857** Código CRC: **CA2504ED**.

Praça Municipal, Quadra 2, Lote 5, 4º Andar, Gab 19 – CEP 70094-902 – Brasília-DF – Telefone: 6133488182
www.cl.df.gov.br - dep.roberionegreiros@cl.df.gov.br