

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

PROJETO DE LEI Nº 1.861, DE 2015

Cria a Política Nacional de Combate à Dengue, à Chikungunya e à febre Zika.

Autor: Deputado LUIZ LAURO FILHO

Relator: Deputado JORGE SOLLÁ

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1.861, de 2015, cria a Política Nacional de Combate à Dengue, à Chikungunya e à Febre Zika. O art. 2º do projeto determina que as iniciativas individuais ou coletivas, multidisciplinares, voltadas à saúde e ao saneamento básico do cidadão, consideram-se parte da política nacional. Ademais, o art. 3º esclarece quais são os fundamentos que regerão a Política Nacional. O art. 4º, por sua vez, estabelece quais são as suas diretrizes.

Do art. 5º constam as atribuições a serem executadas pela União, por intermédio do Ministério da Saúde. Já o art. 6º traz as obrigações atinentes ao proprietário ou ao possuidor de imóveis. O art. 7º franqueia acesso dos agentes públicos nos bens imóveis que apresentem risco potencial de propiciar a proliferação do mosquito transmissor das doenças, para fins de avaliação, mas garante que o agente deverá, se for o caso, fornecer elementos de identificação para conferência da veracidade das informações prestadas.

O art. 8º detalha o procedimento de notificação e aplicação de multas de descumprimento, em caso de constatação da existência de criadouros do mosquito em propriedades, e o art. 9º estende a aplicação da

multa do artigo anterior em caso de impedimento de acesso aos imóveis fiscalizados.

O art. 10º estabelece a fonte orçamentária dos recursos financeiros necessários à execução da Política e, por fim, o art. 11 determina ao Poder Executivo a obrigação de regulamentação da lei.

A matéria está sujeita à apreciação conclusiva, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), das Comissões de Seguridade Social e Família; Finanças e Tributação (para análise da adequação financeira e orçamentária) e Constituição e Justiça e de Cidadania (para apreciação da constitucionalidade e juridicidade).

Nesta Comissão, foi apresentada, nos termos do art. 119, I, do RICD, uma emenda à matéria, de autoria do Senhor Deputado Flavinho.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe a esta Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) a apreciação, quanto ao mérito, no que tange ao direito à saúde e ao sistema público de saúde, do Projeto de Lei nº 1.861, de 2015, do Deputado Luiz Lauro Filho.

Conforme o Ministério da Saúde, a dengue, transmitida pela picada do mosquito *Aedes aegypti* infectado, é uma doença viral cuja incidência aumentou 30 vezes nos últimos 50 anos. No Brasil, ainda de acordo com o órgão, a transmissão vem ocorrendo de forma continuada desde 1986, com a introdução de novos sorotipos ou alteração do sorotipo predominante (circulam, hoje em dia, no País, quatro sorotipos da doença). O surto mais marcante da doença ocorreu em 2013, com aproximadamente 2 milhões de casos notificados.

Esse mesmo Ministério informa que a febre de chikungunya é uma enfermidade viral de letalidade inferior à da dengue, também transmitida por mosquitos do gênero *Aedes*, sendo o *Aedes aegypti* e o *Aedes albopictus* os principais vetores. Ademais, enfatiza que existe a possibilidade de ocorrência de epidemias da moléstia no Brasil, devido à alta

densidade do vetor, à presença de indivíduos susceptíveis e à intensa circulação de pessoas em áreas endêmicas.

Acerca da febre zika, o Ministério da Saúde alerta que se trata de uma doença viral aguda, transmitida por mosquitos (inclusive o *Aedes aegypti*), que apresenta evolução benigna, com desaparecimento dos sintomas de 3 a 7 dias. Em maio deste ano, confirmou-se a circulação do vírus no Brasil, por meio de detecção de casos na Bahia e no Rio Grande do Norte.

O Projeto de Lei em análise visa a estabelecer e assegurar mecanismos que proporcionem condições para o combate da dengue, da febre de chikungunya e da febre zika, por meio de iniciativas multidisciplinares voltadas à melhoria do saneamento básico. Para tanto, institui fundamentos e traça diretrizes, bem como cria obrigações aos proprietários dos imóveis onde possa haver focos dos mosquitos transmissores da doença e lhes fixa penalidades, em caso de descumprimento.

Do ponto de vista da saúde pública, o projeto é meritório, pois visa ao controle da dengue, que, de acordo com estimativas do Ministério da Saúde, provavelmente atingiu cerca de 1.350.406 pessoas de janeiro a agosto deste ano, e, em 2013, causou 235 óbitos; da febre de chikungunya, que teve, de janeiro a início de agosto deste ano 9.084 casos suspeitos autóctones notificados; e da febre zika, que começou a circular no País neste ano. No entanto, há ajustes técnicos que precisam ser efetuados no corpo da proposição.

Inicialmente, elucidamos, com base no trabalho “Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas – uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal”, de João Trindade Cavalcante Filho, que o Poder Legislativo tem a prerrogativa constitucional de concretizar os direitos fundamentais sociais. Dessa maneira, pode formular políticas públicas, desde que respeitados determinados parâmetros constitucionais. Segundo o autor, “o que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração)”.

Ao analisarmos o texto deste Projeto, percebemos que ele formula uma política pública em sentido estrito e coordena a atuação de diversos setores do Poder Público, detalhando, especificando e ampliando a efetividade da luta contra a dengue, a febre de chikungunya e a febre zika. Isso ocorre em consonância com a ideia segundo a qual ao Poder Legislativo é dada a atribuição de aprovar leis que orientem e possibilitem a atuação dos demais poderes em defesa da saúde.

No entanto, o art. 5º da proposição criou competências para o Ministério da Saúde – órgão do Poder Executivo. De acordo com o art. 61, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a iniciativa de lei que trate de atribuições e competências de órgãos da administração pública (categoria que abarca o Ministério da Saúde) somente pode ser do Chefe do Executivo. Quando o Poder Legislativo invade tal seara, atenta contra a independência dos poderes, princípio insculpido no art. 2º da CF/1988. Por isso, efetuamos um pequeno reparo no substitutivo que oferecemos ao final deste parecer, para melhor adequá-lo às regras constitucionais.

No art. 11 do projeto encontramos impropriedade semelhante. Esse dispositivo propôs uma regra que contraria o princípio da independência dos poderes ao criar para o Poder Executivo a obrigação de regulamentar a lei no prazo de sessenta dias após a sua aprovação. Não cabe ao Poder Legislativo determinar obrigações previamente estabelecidas na Constituição Federal ao Poder Executivo, sob pena de ingerência imprópria. Por isso, nós o suprimimos do substitutivo que oferecemos.

Enfatizamos, no entanto, que, apesar de estarmos propondo essas mudanças desde já, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania também vai avaliar esta proposição, minuciosamente, nas questões ligadas à sua constitucionalidade e à sua técnica legislativa.

Continuando a análise do projeto, informamos que existe, atualmente, o Programa Nacional de Controle da Dengue. De iniciativa do Poder Executivo, foi instituído em 24 de julho de 2002, com os objetivos de reduzir a infestação pelo *Aedes aegypti*; reduzir a incidência da dengue; e reduzir a letalidade por febre hemorrágica de dengue.

Os programas públicos, de acordo com definição bastante sintética, estabelecem objetivos gerais e específicos focados em determinado

tema – como o controle da dengue. São, dessa maneira, instrumentos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Assim, embora já exista o Programa Nacional de Controle da Dengue, a criação de uma política pública mais ampla, por meio de lei, é uma medida pertinente e adequada para alcançar os objetivos de redução dessa epidemia. O programa já existente dará subsídios para a implantação bem sucedida da política a ser criada pela lei porventura aprovada.

Se isso não bastasse, é preciso ressaltar que o escopo da política proposta pelo projeto de lei é mais amplo do que o do programa já existente, pois também engloba o controle da febre de chikungunya e da febre zika. Dessa forma, a aprovação da política proposta neste projeto trará ainda mais instrumentos para o controle da dessas doenças no País.

Outra mudança que se fez pertinente para o aprimoramento da proposição foi a adequação da terminologia utilizada para designar uma das doenças contidas na sua ementa. Esta mencionou que a Política Nacional referia-se ao combate da dengue, da chikungunya e da febre zika. Porém, a Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde (também conhecida como Classificação Internacional de Doenças – CID 10), publicada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) para padronizar a codificação de doenças e outros problemas relacionados à saúde, denomina essa segunda doença como febre de chikungunya. Por isso, fizemos a devida alteração na ementa.

Ainda no que tange a referências, embora a ementa enumere as três doenças como objetos da Política Nacional de Combate, os artigos da proposição mencionam apenas a dengue. Isso também nos levou a fazer alterações, para dar mais coerência ao texto legal.

Ademais, informamos que foram efetuados ajustes na multa a ser aplicada em caso de descumprimento de notificação e na destinação dos recursos auferidos. Enfatizamos que o estabelecimento, em lei, de valores pecuniários a multas não é a medida adequada, do ponto de vista da técnica legislativa. Para a consecução desse objetivo, é mais recomendado fixar um parâmetro de aplicação (por exemplo, 50% do valor do IPTU) ou deixar abertura para a fixação de valores por norma infralegal. Nesse contexto, é preciso esclarecer que as regras infralegais, veiculadas por meio de resoluções, portarias e outros instrumentos semelhantes, geralmente contam

com um nível de detalhamento técnico altíssimo, a que não poderia chegar uma lei que, por definição, trata dos assuntos de forma mais genérica e abstrata.

Isso ocorre, porque a natureza do processo de produção legislativa é diferenciada. Para a aprovação de uma lei, é preciso que se siga todo um trâmite regimental que, por vezes, ocorre de maneira lenta. Por isso, quando o assunto a ser analisado demanda modificações constantes, pela possibilidade de obsolescência do tratamento, é interessante que se utilize de normas infralegais, cuja alteração é mais célere.

Sabe-se que o tempo de tramitação de uma lei pode ser muito longo. Caso este projeto seja convertido em lei em alguns anos, o valor atribuído à multa já poderá estar, desde então, desatualizado. Por isso, na sugestão de parecer enviada, acatamos a Emenda Modificativa nº 1, de 2015, oferecida pelo Senhor Deputado Flavinho, que nos pareceu ajustada, ao estabelecer que o montante da multa a ser aplicada seja estipulado pelos municípios, progressivamente, com valor não inferior a 50% do IPTU do imóvel.

Diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 1.861, de 2015, e da Emenda Modificativa nº 1, de 2015, nos termos do substitutivo que apresento anexo.

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 2015.

Deputado JORGE SOLLÁ
Relator

COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 1.861, DE 2015

Cria a Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika tem por objetivo estabelecer e assegurar mecanismos que proporcionem condições para o combate a estas doenças.

Art. 2º Para efeitos desta lei, a Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika compreende as iniciativas individuais ou coletivas e multidisciplinares voltadas à saúde e ao saneamento básico.

Art. 3º A Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika reger-se-á pelos seguintes fundamentos:

I - a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar ao cidadão todos os direitos ao exercício de sua cidadania, a começar pela saúde, bem-estar e direito à vida;

II - ao cidadão destinatário das ações a serem efetivadas através desta política, serão beneficiárias, preferencialmente, mulheres, idosos, crianças, pessoas com deficiência e mobilidade reduzida;

III - a execução da Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika será responsabilidade dos governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, a partir de regulamentação do Poder Executivo Federal.

Art. 4º A Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika obedecerá as seguintes diretrizes:

I - incentivo à pesquisa científica que compreenda o combate à transmissão, proliferação e extinção do ciclo da Dengue, seus vetores e transmissores;

II - priorização na elaboração de campanhas de conscientização junto aos entes federados e suas administrações visando ao combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika;

III - descentralização político-administrativa com estabelecimento de mecanismos que favoreçam a divulgação de informações de caráter educativo sobre os aspectos de saúde pública e saneamento básico;

IV - implementação de sistema de informações que permita a divulgação desta Política, projetos e programas em cada nível de governo;

V - os governos, por seus entes, deverão disponibilizar meios de recepção de denúncias, por telefone ou pela internet, sobre existência de suposto foco de mosquitos ou proliferação de transmissores ou vetores da Dengue, Febre de Chikungunya e Febre Zika;

Art. 5º Regulamento do Poder Executivo Federal, por meio do Ministério da Saúde, trará as regras infralegais necessárias para o cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika.

Art. 6º Na implantação da Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika caberá ao proprietário e/ou o possuidor, a qualquer título, de imóveis, edificadas ou não, não utilizados ou subutilizados, a obrigação de mantê-los limpos e fechados de modo a impedir a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*.

§1º Igual responsabilidade recai sobre as Pessoas Jurídicas de Direito Público, que deverão manter limpos os bens públicos que lhes pertençam, bem como os bens particulares cujo uso é do Poder Público em razão de convênios, contratos ou assemelhados.

Art. 7º O Poder Público, por meio de seus agentes públicos, poderá ingressar nos bens imóveis que apresentem risco potencial de

propiciar a proliferação do mosquito *Aedes aegypti*, com fins de avaliá-lo e, se for o caso, promover a dedetização e/ou determinar ao proprietário/possuidor que se promova a devida limpeza ou ação de combate.

Parágrafo único. A pessoa investida em caráter ou função de agente público ou servidor público deverá se identificar ao proprietário/possuidor, apresentando-lhe a sua identificação funcional ou autorização para tal e, se for o caso, informar o telefone da secretaria/órgão onde está lotado, com fins de que se possa averiguar a veracidade das informações acerca da identificação do agente.

Art. 8º Sendo o imóvel de responsabilidade de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, inclusive aqueles ocupados apenas por um período do ano, e constatando-se que ele apresenta criadouros do mosquito *Aedes aegypti*, o seu proprietário/possuidor será notificado para executar as devidas manutenções e limpezas no prazo nunca superior a 48 (quarenta e oito) horas.

§1º Se não atendida a notificação, ou em caso de reincidência, ao proprietário/possuidor será aplicada multa em valor a ser estipulado pelos municípios ou Distrito Federal, progressivamente, cujo montante não poderá ser inferior a 50% do valor anual do IPTU do imóvel.

§2º Ao menos cinquenta por cento dos recursos oriundos da multa prevista neste artigo deverão ser investidos nos programas de combate ao mosquito **Aedes aegypti** no respectivo município ou Distrito Federal.

§3º A arrecadação da multa prevista no §1º é de responsabilidade do respectivo município ou Distrito Federal.

Art. 9º O proprietário/possuidor que impedir o acesso ao imóvel, nos termos previstos no artigo 7º, estará sujeito a multa prevista no artigo anterior.

Art. 10º Os recursos financeiros necessários para a execução da Política Nacional de Combate à Dengue, à Febre de Chikungunya e à Febre Zika, das ações afetas às áreas de competência dos governos do Distrito Federal e dos municípios, serão consignados em seus respectivos orçamentos.

Art. 11º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação

Sala da Comissão, em 10 de setembro de 2015.

Deputado JORGE SOLLA
Relator