

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.730, DE 2004 (Apenso os PLs 3.818/04 e 4.884/05)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de distribuição gratuita de protetor solar, pelo Sistema Único de Saúde - SUS

Autor: Deputado LOBBE NETO

Relator: Deputado JOSÉ GENOÍNO

I - RELATÓRIO

O projeto de lei sob exame visa a determinar que o Ministério de Saúde distribua gratuitamente à população protetor solar do tipo “filtro solar com fator 12”.

O primeiro apenso (PL 3.818/04), da Deputada Maninha, obriga o empregador ao fornecimento de protetores ou bloqueadores solares aos empregados que estejam expostos à radiação solar no exercício de suas atividades.

Define, para seus efeitos, exposição à radiação solar como trabalho sob o sol, com ou sem equipamento de proteção individual, no horário de 7:00 às 18:00 horas, independentemente do tempo da jornada.

Prevê multa de mil e trezentos reais por trabalhador.

O segundo apenso (PL 4.884/05), da Deputada Telma de Souza, sugere nova redação ao artigo 200, inciso V, da Consolidação das Leis do Trabalho, de modo a acrescentar as expressões “a exposição aos raios solares” e “equipamentos de proteção individual” aos ali existentes.

Examinados na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, foram rejeitados os apensos e aprovado o principal na forma de substitutivo.

Neste, pretende-se instituir a “Política Nacional de Enfermidades e Riscos Associados à Exposição Solar”, exposta, essencialmente, nos seguintes termos:

- a) desenvolvimento em conjunto pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo a todos o controle, avaliação e fiscalização;
- b) abrangência de ações educativas, preventivas e curativas;
- c) menção à possibilidade do fornecimento gratuito de protetores solares pelo empregador ao empregado, conforme acordos coletivos, adicionalmente aos equipamentos de proteção individual;
- d) possibilidade da União, Estados e Distrito Federal, isolada ou coletivamente, alterarem a tributação dos protetores solares.

Na Comissão de Seguridade Social e Família os três projetos foram aprovados na forma de Substitutivo.

Seguindo, em linhas gerais, o texto aprovado na CTASP, este segundo substitutivo determina ao SUS o fornecimento do protetor solar (de fator igual ou superior a 15) “aos grupos epidemiologicamente vulneráveis”, a baixo custo e via farmácias populares.

Traz regra sobre fixação do preço (Ministério da Saúde paga 90% e o usuário o resto).

Incorpora a alteração dirigida à CLT no segundo apenso.

Por fim, a Comissão de Finanças e Tributação opinou no segundo sentido:

- a) pela não implicação em aumento ou diminuição de despesas ou receitas públicas no que se refere ao PL nº 4.884/05, apensado;

b) pela adequação orçamentária e financeira do PL nº 3.730/04 e do PL nº 3.818/04, apensado, na forma do substitutivo aprovado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público;

c) pela inadequação financeira e orçamentária do substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família.

Vem agora a esta Comissão para que se manifeste sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria é da competência da União (artigo 24, XII) e não há reserva de iniciativa.

As propostas constantes dos três projetos oferecem duas maneiras de se tratar a questão dos protetores solares e seu oferecimento:

a) como medicamento de uso por toda a população e distribuído gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde.

b) como equipamento de proteção individual a ser fornecido pelo empregador ao empregado.

Do ponto de vista jurídico considero ambas alternativas válidas.

Não cabe a esta Comissão tecer comentários relativos ao mérito das proposições, mas desejo registrar que, sendo reais os riscos da exposição ao sol e também reais os problemas que pode causar à saúde humana, entendo que a visão dos protetores como medicamento preventivo de uso geral, até por ser mais abrangente, deveria ser esposada pelo Congresso Nacional no processo de geração de normas legais.

Ainda que os demais membros desta Comissão concordem com este raciocínio, nada podemos fazer a não ser o esforço de medir, em cada um dos cinco textos a examinar, o que há de inconstitucional ou injurídico – além, naturalmente, de sugerir modificações de cunho redacional.

Vejamos, portanto.

O projeto principal, a meu ver, peca por mencionar explicitamente o Ministério da Saúde, quando bastaria mencionar o próprio Sistema Único de Saúde. Trata-se de vício de inconstitucionalidade que pode e deve ser resolvido por alterações de redação do artigo 1º.

O primeiro apenso, PL nº 3.818/04, a meu ver não apresenta vício de constitucionalidade ou juridicidade.

Inobstante, parece-me útil uma revisão no texto.

Nada há a criticar, igualmente, no segundo apenso, PL nº 4.884/05, embora mereça revisão na redação.

Aos substitutivos é que entendo necessária a crítica negativa.

Na expressão “política nacional” pretende-se, igualmente, abrigar um conjunto menos ou mais extenso e complexo de regras para a conduta do Poder Público (em sentido amplo). Assim, uma “política nacional” deveria incluir regras para a ação tanto do Executivo como do Legislativo.

As ações do Executivo são mais ou menos as mesmas, como campanhas educativas e realização de pesquisas.

Quanto às ações do Legislativo, o que dizer? Será que existe instrumento legal (fora a Constituição e, em algum caso, lei complementar) que possa condicionar ou guiar a geração de normas legais no Congresso?

Não creio.

Parece-me, outrossim, que o próprio Congresso age de acordo com esse pensamento, já que praticamente não há, nos projetos ou textos legais que tratam de políticas nacionais, “regras de conduta” dirigidas ao Congresso.

Assim, temos que, salvo raríssimas exceções, os projetos que cuidam de “políticas nacionais” veiculam normas operativas destinadas a conduzir as ações do Poder Executivo.

Isto compreendido, é forçoso verificar se nos projetos que tratam de “políticas nacionais” iniciados no Legislativo federal os dispositivos estão redigidos de forma tal que promovam invasão de esfera de independência do Poder Executivo e, também, se há invasão de autonomia dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Dito isso, o que temos nos dois substitutivos é, de fato, entrada na seara própria do Executivo.

Os textos falam em ações educativas, preventivas e curativas, e isto significa providencias práticas constantes que cabem ao Executivo, que são efetuadas em decorrência natural e necessária da própria razão de existir da Administração Pública.

Nem é preciso, diga-se, que a lei fale da realização, por exemplo, “de campanhas educativas” ou de “garantia de acesso a recursos médicos”, já que tais ações (além de caberem ao Executivo e não ao Legislativo ou ao Judiciário) fazem parte da natureza mesma da Administração.

Sendo assim, vejo como juridicamente indefensável ato do Congresso que, mesmo sob o nome de “política nacional” e sob a fórmula de lei ordinária, revela-se como conjunto de comandos que, além de não necessários, por constarem de norma iniciada no Legislativo representam indevida intromissão na esfera de independência do Poder Executivo.

Seguindo o texto, desejo apontar ainda alguns itens que considero merecedores de crítica negativa.

O terceiro artigo do substitutivo da CTASP (reproduzido no da CSSF) diz que os recursos médicos, diagnósticos e terapêuticos “poderão incluir o fornecimento gratuito de medicamentos e bloqueadores, filtros e protetores solares”.

Ora, a utilização do verbo “poder” em redação normativa, salvo exceções, costuma contribuir para a construção de comandos falhos, que apresentam um ou mais defeitos no que toca ao potencial de implementação da norma.

Este é o caso do dispositivo destacado. Em verdade, que pode-se concluir da expressão “poderão incluir”?

Primeiro, que não necessariamente deverão incluir – e, nisto, a norma assim redigida não incorpora comando algum.

Segundo, torna-se redundante, já que, no exercício de suas atribuições, ao Executivo cabe tomar medidas que, estando a seu alcance e sendo necessárias, terão (na grande maioria das vezes) perfeito suporte jurídico à sua validade.

Como cabe ao Poder Público tomar as atitudes necessárias e suficientes para garantir a todos o acesso ao atendimento médico e a medicamentos, considero expletiva toda expressão que se inicie com “pode incluir”. O fato é que já é possível tal inclusão.

O mesmo entendimento aplica-se ao artigo 4º do texto da CTASP, quando diz “podendo celebrar convênios”.

Ora, cabe à Administração, quando julgar conveniente, celebrar todo tipo de acordo com entidades públicas ou privadas, o que revela a redundância de boa parte do citado artigo.

Uma vez mais, aplica-se este raciocínio ao artigo 6º do substitutivo da CTASP, já que decorre do conjunto de competências da União, dos Estados e do Distrito Federal, bem como promover alterações na respectiva legislação tributária.

Uma vez mais, é devido pensar o mesmo no que toca ao artigo 5º, já que decorre da liberdade de pactuar de que dispõem patrões e empregados mencionar o fornecimento de protetores solares.

O artigo cita “equipamento de proteção individual”, mas apenas sugere que os protetores solares teriam o equivalente àqueles, não o determina.

Por fim, considero o artigo 7º desnecessário, já que as despesas decorrentes da aplicação da lei sempre correm por conta de dotação orçamentária, a ser suplementada se for necessário.

Quanto ao substitutivo da CSSF, considero aplicáveis os comentários precedentes a cerca de metade do texto (artigos 1º, 2º, 3º e 7º).

Restam, portanto, os artigos 4º, 5º e 6º.

Nada há neles que mereça crítica negativa no que toca à constitucionalidade ou juridicidade. O artigo 4º, entretanto, pode ser redigido de outra maneira, especialmente no que se refere à incorporação do artigo 5º.

Pelo aqui exposto, opino no seguinte sentido:

- a) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, nos termos dos respectivos substitutivos e emenda substitutiva em anexo, do PL nº 3.730/04, 3.818/04 e 4.884/05 e do substitutivo adotado na Comissão de Seguridade Social e Família;
- b) pela inconstitucionalidade do substitutivo adotado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público.

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.730, DE 2004 (Apensos os PLs nºs 3.818/04 e 4.884/05)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PL Nº 3.730/04

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a distribuição, pelo Sistema Único de Saúde, de protetor solar.

Art. 2º O Sistema Único de Saúde distribuirá gratuitamente à população protetor solar tipo filtro solar com fator 12 – FPS 12.

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N° 3.730, DE 2004 (Apensos os PLs n°s 3.818/04 e 4.884/05)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PL N° 3.818/04

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei institui a obrigatoriedade de fornecimento de protetores ou bloqueadores solares aos trabalhadores que, no exercício de suas atividades, estejam expostos à radiação solar direta.

Art. 2º Para os efeitos desta lei, compreende-se por exposição à radiação solar direta o exercício de atividades pelo trabalhador diretamente sob o sol, com ou sem equipamento de proteção individual, no horário compreendido entre 7:00 e 18:00 horas, independentemente do tempo de jornada.

Art. 3º Cabe ao empregador ou àquele que por força de lei seja a ele equiparado o cumprimento da obrigação instituída nesta lei.

Art. 4º O descumprimento da obrigação sujeita o infrator a multa de mil e trezentos reais por cada trabalhador exposto à radiação solar sem a proteção devida.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.730, DE 2004 (Apensos os PLs nºs 3.818/04 e 4.284/05)

SUBSTITUTIVO DO RELATOR AO PL Nº 4.884/05

Dê-se ao projeto a seguinte redação:

“O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei altera a redação do artigo 200 da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2º O inciso V do art. 200 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovado pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 200.....

.....

V – proteção contra insolação, calor, frio, umidade, ventos e exposição aos raios solares, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento, equipamentos de proteção individual e profilaxia de endemias;

.....(NR)”

Art. 3º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.730, DE 2004 (Apensos os PLs nºs 3.818/04 e 4.884/05)

EMENDA SUBSTITUTIVA DO RELATOR AO SUBSTITUTIVO ADOTADO NA COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

Dê-se ao substitutivo da CSSF, inclusive a ementa, a seguinte redação:

“Dispõe sobre a distribuição de protetor solar pelo Sistema Único de Saúde e dá outras providências

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a distribuição de protetor solar e altera a redação da Consolidação das Leis do Trabalho.

Art. 2º Ao Sistema Único de Saúde cabe o fornecimento de protetor solar aos grupos epidemiologicamente vulneráveis, exceto àqueles cobertos pela sua previsão como equipamento de proteção individual por parte dos empregadores.

Art. 3º O inciso V do Art. 200 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 200.....

V – proteção contra insolação, calor, frio umidade, ventos e exposição aos raios solares, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento, equipamentos de proteção individual e profilaxia de endemias;” (NR).

Art.4º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.”

Sala da Comissão, em, 10 de junho de 2009.

Deputado JOSÉ GENOÍNO
Relator