

(X) Projeto de Lei 035119

Protocolo nº: 26481

Em: 02/05/2019 - 15:50:11

Sr. Presidente,

Srs. Vereadores:

EMENTA:

Institui o Programa de Terapias Complementares Alternativas no Município de Carazinho.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Terapias Complementares Alternativas no Município de Carazinho.

Art. 2º O Programa instituído nesta Lei tem como objetivo disponibilizar Terapias Complementares Alternativas à população do Município de Carazinho, por meio da rede pública municipalizada do Sistema Único de Saúde – SUS, com vistas ao seu bem estar e a melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. Entende-se como Terapias Complementares Alternativas as Terapias Holísticas/Naturais ou todas as práticas de promoção de saúde e prevenção de doenças que utilizem, basicamente, recursos naturais.

Art. 3º Constituem objetivos do Programa de Terapias Complementares Alternativas:

I – a promoção da saúde e a prevenção de doenças através de práticas que utilizam basicamente recursos naturais;

II – a implantação de Terapias Complementares Alternativas junto às unidades de saúde e hospitais públicos do Município, dentre as suas diversas modalidades, tais como: Massoterapia, Fitoterapia, Terapia Floral, Acupuntura, Homeopatia, Reiki, Hidroterapia, Cromoterapia, Aromaterapia, Oligoterapia, Geoterapia, Quiropraxia, Iridologia, Hipnose, Terapia Ayurveda, Trofoterapia, Musicoterapia, Naturologia, Ortomolecular, Ginástica Terapêutica, Terapias da Respiração, entre outras;

III – o estímulo à utilização de técnicas de avaliação energética das terapias naturais;

IV – a divulgação dos benefícios decorrentes das terapias naturais.

Art. 4º As Terapias Complementares Alternativas serão indicadas e aplicadas por tecnólogos ou técnicos em terapias alternativas e estéticas, com habilitação fornecida por escolas e professores idôneos e legalizados.

Art. 5º O Programa instituído nesta Lei desenvolverá atividades como:

I – coordenação, orientação, organização e estímulo de práticas de orientação à saúde, por meio de Terapias Complementares Alternativas, visando ao uso de alimentação saudável, plantas medicinais ou práticas corporais, meditativas ou energéticas; e

II – promoção de pesquisas e palestras e desenvolvimento de campanhas em benefício da melhoria da qualidade de vida no âmbito das práticas integrativas em saúde, utilizando-se de espaços públicos ou espaços institucionais.

Art. 6º Para a execução do Programa instituído nesta Lei, serão estabelecidos convênios e parcerias com os órgãos necessários.

Art. 7º Fica facultado ao Poder Executivo regulamentar o disposto nessa lei.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICATIVA

A iniciativa desse Projeto de Lei, propicia o direito de as pessoas utilizarem meios integrativos e complementares para atingir um nível de saúde que permita uma vida social e econômica produtiva, além de reduzir, em muito, os custos do Estado para a garantia da cura de doenças já instaladas.

Existem, hoje, no Brasil, cerca de mais 100.000.000 (cem milhões) de pessoas que, anualmente, se tratam pelas terapias integrativas, energéticas e complementares, conforme apuração feita pela Organização Mundial da Saúde (OMS).

A proposta vem ao encontro da Portaria 971, de 2006 que implementou a Política nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde, que refere a homeopatia, acupuntura, fitoterapia, cromoterapia, termalismo, dietoterapia e práticas corporais, entre outras, como técnicas terapêuticas eficazes e seguras, com ênfase na escuta acolhedora, no desenvolvimento do vínculo e na integração do ser humano com o meio ambiente e a sociedade.

Todas essas práticas atuam na prevenção de agravos, na promoção, manutenção e recuperação da saúde baseadas em um modelo de atenção humanizado e centrado na integralidade do indivíduo, contribuindo para o fortalecimento dos princípios fundamentais do SUS.

Tais práticas corroboram, portanto, para a integralidade da atenção à saúde e requerem por isso a interação das ações e serviços existentes no SUS. Ampliam também a oferta de ações de saúde no SUS no qual as abordagens terapêuticas contribuem para a ampliação da corresponsabilidade dos indivíduos pela própria saúde, o que aumenta o exercício da cidadania.

Sala Antônio Libório Bervian, em 02 de maio de 2019.

Gilson Antonio Haubert - MDB

Espaço reservado a Diretoria de Expediente

Nº: _____ Hora: _____



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 4

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 099/2019

Matéria: PLL 035/2019

Ementa: PROJETO DE LEI. INICIATIVA DE VEREADOR. INSTITUI PROGRAMA DE TERAPIAS COMPLEMENTARES ALTERNATIVAS. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE ESTUDO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO. NÃO VINCULAÇÃO. **ORIENTAÇÃO DESFAVORÁVEL**

Trata-se de pedido encaminhado pela comissão processante à Procuradoria Legislativa desta Casa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei n. 035, de 02 de maio de 2019, de autoria de vereador, que *institui o Programa de Terapias Complementares Alternativas no Município de Carazinho*.

Os motivos foram devidamente apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

A competência para legislar sobre a matéria saúde é concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estes legitimados a partir do chamado interesse local¹.

Todavia, a proposta legislativa apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa, visto que cria atribuições e despesas ao Poder Executivo, interferindo na organização e funcionamento da Administração ao legislar sobre matéria de competência privativa do Prefeito, ferindo o princípio da separação e harmonia dos poderes.

Neste sentido:

(CERGS): Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: [...]

II - disponham sobre: [...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. [...]

(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre: [...]

¹ (CRFB): Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde; [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 4

II - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública; [...]

Destarte, embora a Portaria nº 971, de 03 de maio de 2006, tenha aprovado a *Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC)* no *Sistema Único de Saúde*, a competência legislativa para regular tal matéria é privativa do Chefe do Executivo.

Assim, ao dispor sobre a implantação de Terapias Complementares Alternativas junto às unidades de saúde e hospitais públicos do Município, o legislativo interfere na gestão da saúde municipal, ocasionando ingerência na esfera administrativa.

A respeito dessa matéria, cita-se decisão do TJ/RS:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.497, DE 22 DE AGOSTO DE 2008, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DE TERAPIAS COMPLEMENTARES ALTERNATIVAS NA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. VÍCIO DE ORIGEM. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTS. 5º, 8º, 10, 60, II, "D", 82, VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. A Lei nº 5.497/2008, do Município de Pelotas, ao dispor sobre a implantação de Terapias Complementares Alternativas na Secretaria Municipal de Saúde, estabeleceu atribuições ao Poder Executivo, imiscuindo-se na organização e funcionamento da Administração. O que inquina de inconstitucionalidade a norma é exatamente o vício de iniciativa, considerando que a competência legislativa para regular tal matéria é do Chefe do Executivo. Há, pois, ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo Municipal, violando o princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, em ofensa ao disposto nos artigos 5º, 8º, 10, 60, II, "d", e 82, VII, da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70037007168, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 21/11/2011).

Então, cumpre recordar que ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato, cabendo ao Executivo o exercício da função de *gestão administrativa*, que envolve atos de *planejamento, direção, organização e execução*.

Nesta linha, compete recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, onde anota que *"a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 4

regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante". Sintetiza, ademais, que "todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art.2º c/c o art.31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário". (Direito municipal brasileiro, 15ªed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p.708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis de efeitos concretos, ou que equivalem na prática a verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e independência que deve existir entre os Poderes.

Não fosse suficiente, a propositura está desacompanhada de estudo do impacto orçamentário-financeiro, conforme dispõe a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000².

² 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.

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.

§ 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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 4 de 4

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, esta Procuradoria Legislativa **opina** pela inviabilidade técnico-jurídica do PLL n. 035/2019.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

Carazinho (RS), 7 de maio de 2019.


Mateus Fontana Casali
Assessor Jurídico da Mesa Diretora
OAB/RS 75.302

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá 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.

§ 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.



Porto Alegre, 13 de maio de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 19.642/2019.

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho solicita ao IGAM Orientação Técnica acerca de Projeto de Lei, de origem no mesmo poder, que tem a seguinte ementa: *Institui o Programa de Terapias Complementares Alternativas no Município de Carazinho.*

II. O Projeto de Lei em questão visa, portanto, criar programa que tem como objetivo disponibilizar Terapias Complementares Alternativas à população do Município de Carazinho, por meio da rede pública municipalizada do Sistema Único de Saúde – SUS, com vistas ao bem-estar e a melhoria da qualidade de vida, conforme se depreende da leitura do art. 1º do texto projetado.

Nesse sentido, cabe-se salientar que a criação de programas é matéria afeta ao Prefeito, conforme disposição constitucional encontrada no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, posto que é ato característico de gerencia administrativa.

Portanto, inviável a proposição sob o ponto de vista da iniciativa para deflagrar o processo legislativo, tendo em vista que o sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do art. 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos.

A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo.

Ademais, a jurisprudência da Suprema Corte tem sido fundamentada no sentido de que há invasão à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo nas hipóteses em que projeto de lei parlamentar preveja atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, já que todas as terapias pretendidas irão demandar a contratação dos referidos



profissionais para que sejam atendidas as demandas, por parte do Poder Executivo.¹

Portanto, o Projeto de Lei, em estudo, encontra óbice constitucional, vez que adentra as matérias de iniciativa reservada previstas constitucionalmente (art. 61, § 1º) não podendo, conseqüentemente, parlamentar sobre ela dispor.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei, em análise, posto que o mesmo não aceita o exercício de sua iniciativa por vereador.

O IGAM permanece à disposição.

THIAGO ARNAUD DA SILVA
OAB/RS 114.962
Consultor Jurídico do IGAM

BRUNNO BOSSLE
OAB/RS 92.802
Supervisor de Processos

¹ Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)