

Processo: 2551/2024

Projeto de Lei CM: 62/2024

À

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente

Em análise o projeto de lei apresentado pelo vereador LUIZ ALBERTO, que dispõe sobre **“a implantação do Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares no âmbito do Município de Santo André.”**

A propositura vem acompanhada de justificativa, em que vereador expõe: *A presente proposição tem como objetivo implantar as Práticas Integrativas Complementares - PICs, visando o bem estar da população, instituindo práticas que são sistemas e recursos terapêuticos que buscam estimular os mecanismos naturais de prevenção de doenças e da recuperação da saúde por meio de tecnologias eficazes e seguras, com ênfase na escuta acolhedora, no desenvolvimento do vínculo terapêutico e na integração do ser humano com o meio ambiente e a sociedade. O Programa seguirá as diretrizes das políticas nacionais já vigentes no nosso ordenamento jurídico, sendo elas as seguintes: Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) aprovada em maio de 2006, por meio da Portaria MS/GM nº 971; Política Nacional de Educação Popular em Saúde (PNEPS) aprovada em novembro de 2013, por meio da Portaria MS nº 2761.*

Preliminarmente, trata-se de assunto de competência legiferante do Município, tendo em vista que saúde é política sistêmica, com regras definidas pelo SUS. Assim, disciplina a Constituição Federal:



Art. 30. *Compete aos Municípios:*

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VII – prestar, com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

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

(...)

XII – previdência social, proteção e defesa da saúde.

A Portaria nº 971, de 03 de maio de 2006, do Ministério da Saúde, aprova a política nacional de práticas integrativas e complementares (PNPIC) no Sistema único de Saúde (SUS), recomenda, no § único do art. 1º, a implantação de ações e serviços relativos às práticas integrativas e complementares pelos Municípios.

As práticas integrativas e complementares são ações de cuidado transversais, podendo ser realizadas na atenção primária, na média e na alta complexidade. Não existe uma adesão específica à PNPIC, a política traz diretrizes gerais para a incorporação das práticas nos diversos serviços.

Compete ao gestor municipal elaborar normas técnicas para inserção da PNPIC na rede municipal de Saúde, e definir recursos orçamentários e financeiros para a implementação das práticas integrativas. Dessa maneira, é de competência exclusiva do município a contratação dos profissionais e a definição de quais práticas serão ofertadas.

Deste modo, dispor acerca de saúde no Município é matéria para ser tratada por legislação no âmbito local, uma vez que a gestão da saúde é tripartite.



O órgão gestor da saúde é a secretaria municipal de saúde. Portanto, o assunto remete à análise de iniciativa legislativa.

Observe-se que não pode a Câmara, ao deflagrar o processo legislativo, adentrar nas atribuições estabelecidas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, a ser seguido, por simetria pelos estados e municípios, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, quando apreciou a seguinte matéria no âmbito de repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. Repercussão geral.; 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmara 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. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO).

Deste acórdão, o STF sustente que a análise da constitucionalidade da iniciativa deve se restringir às matérias elencadas para o Chefe do Executivo, assim, entendemos que a referida propositura é ilegal, por afrontar os incisos III e VI do art. 42 da Lei Orgânica de Santo André, ao iniciar o processo legislativo relativo à organização administrativa do Executivo. O mencionado artigo de lei proclama:



Art. 42 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

III – organização administrativa do Executivo;

VI – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da Administração.

Desta forma, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

Assim, naquilo que for política pública de decisão política e administrativa dos órgãos da administração, não pode a Câmara criar o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares, de tal forma que afronte ao princípio da independência entre os poderes, sendo esta questão verificada no projeto de lei em análise.

Por essa razão entendemos que a propositura em apreço encontra obstáculo de ordem legal e constitucional, a vista da ocorrência do vício de iniciativa, caracterizando contradição com o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

No que se refere à iniciativa legislativa, entendemos que o projeto em análise é inconstitucional, pois desrespeita a reserva constitucional esculpida no art. 61, § 1º, II, da CF, que estabelece competência privativa do Prefeito para a propositura de leis que digam respeito à organização administrativa e a estrutura dos serviços públicos municipais.

Nesse contexto, a Constituição Brasileira reserva ao chefe do Executivo iniciativa privativa para deflagrar o processo legislativo sobre matéria de organização administrativa, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos.



O mestre em Direito **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO PINTO**, em seu Manual de Direito Administrativo – aduz:

“Sobre o poder de deflagrar o processo legislativo para a criação de órgão público ou atribuições aos órgãos (iniciativa reservada ou privativa), dois aspectos merecem realce. De um lado, é inconstitucional a lei sobre a matéria que se tenha originado da iniciativa de outro órgão: se a iniciativa, por exemplo, é do Chefe do Poder Executivo, o projeto de lei não pode ser apresentado por membro ou comissão do Legislativo.”
(MANUAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO – 22ª edição – Editora Lumen Juris – pgs. 13-14).

Nesse particular, oportuna também a transcrição de nossos tribunais, vide Acórdão que trazemos à baila:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE IMPÕES OBRIGAÇÕES AO EXECUTIVO NO QUE PERTINCE AO FUNCIONAMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. Afrenta o disposto nos arts. 50 e 32, da Constituição Estadual – simétricos com os da Carta Magna (art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”, e art. 2º) – por vício de origem, a lei complementar municipal, oriunda de projeto de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre estruturação e funcionamento dos serviços públicos...” (TJSC – Relator: Sérgio Paladino – ADIN nº 2000.001558-0. Santa Catarina – 06/11/2002).

Dessa forma, pode-se concluir, com meridiana clareza, que caberá exclusivamente ao Prefeito, no desenvolvimento de seu programa de governo, implantar o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares na área da saúde.

Em virtude da relevância do tema, cumpre ressaltar a possibilidade de encaminhamento da matéria em tela ao Prefeito Municipal pela via da



INDICAÇÃO, instrumento propício ao desempenho da atividade de assessoramento governamental cometida ao Poder Legislativo, nos termos do artigo 145 do Regimento Interno desta Casa.

Diante do exposto, caracterizada está à existência de vícios de inconstitucionalidade e de ilegalidade, ressaltando-se que a matéria exige a aplicação de *quorum* de maioria absoluta, nos termos do art. 36 § 1º “h” da Lei Orgânica do Município.

Por fim, sob os aspectos aqui analisados, esse é o nosso parecer, de natureza meramente opinativa e informativa, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, em 14 de maio de 2024.

CIRLENE DA SILVA SERAPIÃO
Consultor Legislativo
OAB/SP 238974

