

PARECER Nº 502/2023

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 36.104/2023

Autoria: Vereador Kássio Coelho

Ementa: **Projeto de Lei Substitutivo** ao PL 118/2023, processo 24287/2023 que “Dispõe sobre a autorização e regulamentação da organização e funcionamento das ações e serviços públicos de saúde, do serviço de Terapias Integrativas (com Ozonioterapia), dos procedimentos de saúde de caráter completar (Portarias 702/2018 e 147/2017 Ministério da Saúde), No Município de Cuiabá-MT, e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de nº 36.104/2023 que versa sobre o projeto de lei substitutivo ao PL nº 118/2023, de autoria do Vereador Kássio Coelho que trata da incorporação de procedimentos de terapias integrativas e complementares, precipuamente com ozonioterapia, no âmbito desta municipalidade.

Consta, na **justificativa da proposição** que “Há mais de 100 anos que a ozonioterapia vem impressionando o mundo com os seus benefícios e resultados. Desde o início da sua descoberta como molécula para o uso na saúde, inúmeros estudos e técnicas diversas foram elaboradas e desenvolvidas para entender melhor sua surpreendente atuação e biocompatibilidade. Segundo o Google Acadêmico (O Google Acadêmico é uma ferramenta do Google que possibilita a localização de artigos, teses, dissertações e outras publicações úteis para pesquisadores). Existem atualmente aproximadamente 15.800 resultados publicados sobre: ozônio e saúde humana. [...]”.

É o relato do necessário.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O projeto de lei dispõe sobre a incorporação de tecnologia categorizada como terapia integrativa e complementar nos serviços públicos de saúde desta municipalidade, dispondo sobre regras gerais para prescrição, planejamento e gestão das terapias, inclusive com a criação de um programa de serviços e procedimentos a serem implementados nos hospitais mantidos pelo poder público, tratando, entre outras, das seguintes medidas:



“Art. 3º Os procedimentos previstos no rol das Práticas Integrativas e Complementares – PICS ou de uso corrente no exterior serão admitidos na rede municipal de saúde, mediante prescrição pelo responsável:

I – Odontólogo

II- Biomédico

III- Fisioterapeuta

[...]

Art. 8º Fica o Poder Executivo do Município Cuiabá-MT autorizado a incluir no sistema geral de informação da saúde dados referentes às terapias e aos procedimentos complementares.

[...]

Art. 9º Fica criado o Programa de Serviços de Terapias e Procedimentos Complementares nas unidades de saúde e nos hospitais mantidos pelo Poder Público Municipal ou com ele conveniados, com o fim de utilizar procedimentos da área da saúde cientificamente reconhecidos no Brasil ou no exterior. Parágrafo único. A iniciativa privada poderá participar, em caráter complementar, do conjunto de ações e serviços de saúde decorrentes do previsto no caput, do presente artigo, e prestados por órgãos e instituições públicas estaduais.

[...]

Art. 10 As despesas oriundas da execução desta Lei correrão á conta das dotações orçamentárias próprias, ficando o Chefe do Poder Executivo Municipal autorizado suplementá-las, caso necessário, com a abertura de crédito adicional suplementar ou especial, bem como realizar a transposição, o remanejamento, ou a transferência de recursos de uma categoria de prorrogação para outra ou de um órgão para outro, observando o disposto nos artigos 43 e 46, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964, e respeitados os limites estabelecidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Preliminarmente, incumbe expor que o conteúdo da aludida proposição, na medida em que define

“Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;



II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

Art. 116 As alterações orçamentárias durante o exercício se representarão:

I - pelos créditos adicionais, suplementares, especiais e extraordinários;

II - pelos remanejamentos, transferências e transposições de recursos de uma categoria de programação para outra.

Parágrafo único. O remanejamento, a transferência e a transposição somente se realizarão, quando autorizadas em lei específica que contenha a justificativa.”

Importante ressaltar que as leis orçamentárias são de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, o que inclui a abertura de créditos adicionais ao orçamento.

Os créditos orçamentários nada mais são do que alterações no Orçamento vigente.

A autorização para abertura de créditos orçamentários é dada por lei específica após aprovação do Poder Legislativo, no entanto, **cabe exclusivamente ao Poder Executivo enviar projeto de lei solicitando tal abertura de crédito ao Poder Legislativo, que não pode usurpar a competência do outro Poder nesta questão.**

De modo que, em conclusão, padece de vício de iniciativa o disposto no projeto.

Ademais, a matéria de fundo, ou seja, a inclusão de práticas integrativas e terapias no SUS, é de ordem primeiramente de competência do Ministério da Saúde, visto que o Sistema Único é de natureza tripartite.

Nesse sentido, o **Ministério da Saúde** implantou uma **Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC)** por meio da **Portaria MS/GM nº 971/2006**, que contém o seguinte comando normativo:

“Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo a esta Portaria, a Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde.

Parágrafo único. Esta Política, de caráter nacional, recomenda a adoção pelas Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da implantação e implementação das ações e serviços relativos às Práticas Integrativas e Complementares.



Art. 2º Definir que os órgãos e entidades do Ministério da Saúde, cujas ações se relacionem com o tema da Política ora aprovada, devam promover a elaboração ou a readequação de seus planos, programas, projetos e atividades, na conformidade das diretrizes e responsabilidades nela estabelecidas.”

O comando normativo em tela define a **Política Nacional e atribui aos órgãos executivos** do município, *in casu*, a **Secretaria de Saúde** a adoção de tais práticas definidas pelo Ministério da Saúde.

Seguindo o padrão nacional, o Poder Executivo editou a **Lei Municipal 6.296/2018 que “Institui a Política Municipal de práticas integrativas e complementares no SUS Cuiabá e dá outras providências”**.

A lei municipal vigente é bem clara quanto a competência do Poder Executivo, por meio da Secretaria de Saúde quanto a adoção de tais práticas, nos seguintes termos:

Art. 4º Cabe à Secretaria Municipal de Saúde, a gestão, planejamento, organização e controle da Política Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – PMPICS, devendo:

I – elaborar normas técnicas para inserção da Política Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – PMPICS na rede municipal de saúde;

II – definir e garantir recursos orçamentários e financeiros para a implementação dessa política, observando a composição tripartite;

III – promover articulação intersetorial para efetivação da Política Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – PMPICS;

IV – estabelecer instrumentos de gestão e indicadores para o acompanhamento e avaliação do impacto da implantação/implementação da Política Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – PMPICS;

V – estabelecer mecanismos para qualificação dos profissionais do SUS – Cuiabá;

VI – garantir assistência farmacêutica com plantas medicinais, fitoterápicos e homeopáticos e antroposóficos, bem como a vigilância sanitária no tocante a esta política e suas ações decorrentes na sua jurisdição; e

VII – garantir vigilância sanitária no tocante à Política Municipal de Práticas Integrativas e Complementares em Saúde – PMPICS a ações



decorrentes, bem como incentivar o desenvolvimento de estudos de farmacovigilância e farmacoepidemiologia, com especial atenção às plantas medicinais e aos fitoterápicos, no seu âmbito de atuação.”

Cumpra salientar que o autor visa criar um Programa de Serviços de Terapia (vide art. 9º do projeto de lei retro transcrito) que já existe, regulamentado pela lei 6296/2018.

Nota-se, porém, que as práticas integrativas e complementares propostas pelo nobre Vereador não constam na legislação local, visto que foram incorporadas pelo Ministério da Saúde em momento posterior.

Assim, *sendo relevante no sentir do Edil a incorporação de tais práticas no SUS Cuiabá, deverá apresentar Indicação ao Poder Executivo para que a Secretaria de Saúde, no âmbito de sua competência legal, adote as providências necessárias para sejam implantadas tais terapias* e poderá, ainda, *requerer informações, acerca dos motivos de não incorporação até o momento no Plano Municipal.*

No presente caso, verifica-se que o projeto não tem o condão de complementar a Lei Municipal comentada alhures, mas sim o de **inovar substancialmente na disciplina do tema, criando programas, gerando despesas e definindo critérios técnicos de implantação de serviços**. Ademais, não há qualquer remissão expressa a outro diploma normativo, ainda que considerada a prescrição de diversas providências que, além de extrapolarem o já definido no Plano Municipal, tratam de temas reservados à Secretaria Municipal de Saúde, incluída a gestão de recursos orçamentários.

Assim, sob o prisma ora observado, tem-se que o presente projeto, além de tratar indevidamente de tema já legislado, medida vedada pelo Regimento Interno da casa, usurpa competências do Gestor Municipal, posto que este é o detentor das prerrogativas advindas da descentralização das políticas públicas por meio da organização administrativa do Poder Executivo, razões pelas quais o projeto não merece prosperar.

Sobre as competências privativas do gestor municipal, tal constatação está pautada pelo disposto no **Artigo 2º da Constituição Federal**, que esculpe o **princípio da harmonia e separação dos poderes, que torna defesa a interferência direta nos bens públicos municipais, cuja competência para gestão e administração compete ao Poder Executivo**, conforme previsto na Lei Orgânica municipal.

A interferência na autonomia administrativa pertencente ao Poder Executivo, advém da imposição da execução de certos atos administrativos que serão executados mediante exercício dos poderes normativo, hierárquico e de polícia municipal, por meio de providências a serem adotadas pela Secretaria de Saúde, entre outras.

Assim, é de suma importância a observância da **Lei Orgânica do Município de Cuiabá, quanto à reserva de iniciativa legislativa do Poder Executivo insculpida nos art. 27 e 100.**

A jurisprudência brasileira nos direciona pacificamente sobre a inconstitucionalidade de projeto de lei parlamentar que **modifique a competência e o funcionamento de órgãos administrativos:**



AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a **jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo**. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - AgR RE: 653041 MG - MINAS GERAIS, Relator: Min. EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 28/06/2016, Primeira Turma)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 4.616 DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO PARAÍSO. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE SAÚDE ITINERANTE PARA ATENDIMENTO DA POPULAÇÃO IDOSA. INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal**. A instituição de "serviço com consultório móvel itinerante" para atendimento à população idosa, ainda que a sua implementação dependa de regulamentação pelo Poder Executivo, consoante expressa disposição legal, confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal. A Lei Municipal n. 4.616/2019, de iniciativa parlamentar, **embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes**. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191478312000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 22/07/2020, Data de Publicação: 27/07/2020)

No mesmo sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - **LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A INSTALAÇÃO DE GUARITAS POLICIAIS - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA**. A Lei de iniciativa da Casa Legislativa, que **determina instalação de guaritas policiais e dá outras providências, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes, razão pela qual deve ser declarada a inconstitucionalidade da lei**



municipal nº 5.138, de 04 de julho de 2.019. Procedência do pedido é medida que se impõe. TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000191030006000 MG, Relator: Antônio Carlos Cruvinel, Data de Julgamento: 09/11/2021, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 03/12/2021)

Corroborando a demonstração da patente mácula residente na fase introdutória da proposição, o **Manual de Implantação de serviços de práticas integrativas e complementares no SUS**, vincula a implementação de serviços à inclusão no Sistema do Cadastro Nacional de Serviços de Saúde, por meio de **diligências a serem adotadas pelo gestor municipal**, que fará sua implantação através da base local do Sistema Do Cadastro Nacional de Estabelecimento de Saúdes, SCNES. (Brasil. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Manual de implantação de serviços de práticas integrativas e complementares no SUS / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – Brasília : Ministério da Saúde, 2018. p. 23.**)

Nessa perspectiva, com amparo na análise detida dos termos da proposição, lastreada aos fundamentos jurídico-normativos retro sublinhados, impõe-se constatar, com a devida vênia, que a presente proposição, se convertida em lei, implica não só em manifesta ingerência no exercício da função administrativa típica do gestor municipal, posto que suscita sensível alteração na estrutura administrativa de órgãos como a Secretaria Municipal de Saúde, como também vai de encontro à sobredita vedação regimental à disciplina simultânea do mesmo assunto por mais de um dispositivo normativo, haja vista o disposto na **Lei Municipal 6.296/2018**.

Por fim, diante dos embaraços técnicos apontados, opina-se pela rejeição do projeto.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O projeto não atende integralmente as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998 Complementar nº. 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, merecendo **emendas de redação, caso venha a ser este parecer, no mérito, rejeitado pelo Soberano Plenário.**

Assim, impõe-se notar a necessidade de **EMENDA 01- DE REDAÇÃO** na epígrafe, para que se faça constar “saúde de caráter complementar”, em vez de “completar”.

Igualmente necessária a **EMENDA 02 – DE REDAÇÃO** na grafia dos parágrafos, que



devem ser seguidos de ponto após a numeração.

4. CONCLUSÃO.

Face ao exposto, em relação aos aspectos a que compete examinar, o parecer desta Comissão é pela rejeição, ressalvado melhor juízo.

5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 8 de novembro de 2023



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 360033003600340038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Dr. Ricardo Saad (Câmara Digital)** em 09/11/2023 09:42

Checksum: **C7889AD450629FBE6852345881346AC56538930D880C757BE02E0BF94C799B94**

