



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 013/2023

Projeto de Lei nº 007/2023, que “Institui o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares de Saúde no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento”.
Parcial constitucionalidade. Necessidade de adequação do rol das práticas. Princípio da legalidade.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela Vereadora Maria Helena Duarte, datada de 23/02/2023, acerca do Projeto de Lei nº 007/2023, que “Institui o Programa Municipal de Práticas Integrativas e Complementares de Saúde no âmbito do Município de Sant'Ana do Livramento”.
Recebida a solicitação de parecer em 27/02/2023. Autuado e rubricado até fls. 26.

Inicialmente, cabe referir que “*As Práticas Integrativas e Complementares em Saúde (PICS) são recursos terapêuticos que buscam a prevenção de doenças e a recuperação da saúde, com ênfase na escuta acolhedora, no desenvolvimento do vínculo terapêutico e na integração do ser humano com o meio ambiente e a sociedade. As práticas foram institucionalizadas por meio da Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares no SUS (PNPIC). São elas: Medicina Tradicional Chinesa/Acupuntura, Medicina Antroposófica, Homeopatia, Plantas Medicinais e Fitoterapia, Termalismo Social/Crenoterapia, Arteterapia, Ayurveda, Biodança, Dança Circular, Meditação, Musicoterapia, Naturopatia, Osteopatia, Quiropraxia, Reflexoterapia, Reiki, Shantala, Terapia Comunitária Integrativa, Yoga, Apiterapia, Aromaterapia, Bioenergética, Constelação familiar, Cromoterapia, Geoterapia, Hipnoterapia, Imposição de mãos, Ozonioterapia e Terapia de Florais. Estas importantes práticas são transversais em suas ações no SUS e podem estar presentes em todos os pontos da Rede de Atenção à Saúde, prioritariamente na Atenção Primária com grande potencial de atuação. Uma das abordagens desse campo são a visão ampliada do processo saúde/doença e da promoção global do cuidado humano, especialmente do autocuidado. As indicações são embasados no indivíduo como um todo, considerando-o em seus vários aspectos: físico, psíquico, emocional e social. Entre as principais diretrizes da PNPIC está o aumento da resolutividade dos serviços de saúde, que ocorre a partir da integração – ao modelo convencional de cuidado – de racionalidades com olhar e atuação mais ampliados, agindo de forma integrada e/ou complementar no diagnóstico, na avaliação e no cuidado.*”¹ [grifo nosso]

¹ <https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/pics> acesso em 27/02/2023.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

De plano, cabe referir que a *priori*, não se vislumbra que as ações expressas no PL não sejam direcionadas a resguardo de efetivação de direito social²

“Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.”³ [grifo nosso]

Ainda, há que se observar o comando do Tema 917 do STF e seu objetivo final – a atividade parlamentar:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”

É o julgado exarado pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE

² Constituição Federal.

Art. 6º **São direitos sociais** a educação, **a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [grifo nosso]

Lei nº 8.080/1990, que “Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.”

Art. 3º Os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais

Parágrafo único. **Dizem respeito também à saúde as ações que, por força do disposto no artigo anterior, se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social**. [grifo nosso]

³ Extraído do acórdão A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1282228&sort=_score&sortBy=desc acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 917), “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019) [grifo nosso]

Pela conjugação dos fundamentos acima, é possível constatar não haver óbice de iniciativa, assim como, também, superado, *in casu*, questão relativa a eventual ao aumento de despesa, consoante exposto no Tema 917 do STF.

Entretanto, é de se ressaltar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria, se for o caso. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Prosseguindo, conforme “Política nacional de práticas integrativas e complementares no SUS”⁴, cabe Gestor Municipal: *“Elaborar normas técnicas para inserção da PNPIC na rede municipal de Saúde. Definir recursos orçamentários e financeiros para a implementação desta política, considerando a composição tripartite. Promover articulação intersetorial para a efetivação da política. Estabelecer mecanismos para a qualificação dos profissionais do sistema local de Saúde. Estabelecer instrumentos de gestão e indicadores para o acompanhamento e avaliação do impacto da implantação/implementação da política. Divulgar a PNPIC no SUS. Realizar assistência farmacêutica com plantas medicinais, fitoterápicos e homeopáticos, bem como a vigilância sanitária no tocante a esta política e suas ações decorrentes na sua jurisdição. Apresentar e aprovar proposta de inclusão da PNPIC no Conselho Municipal de Saúde. Exercer a vigilância sanitária no tocante à PNPIC e 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.”*

Prevê a Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Contudo, vislumbra-se a inconstitucionalidade do art. 5º, por interferência direta na Administração Pública Municipal, assim como do art. 6º, por criar prazo para regulamentação da lei, caso aprovada, ambos os casos por força do artigo 60, inciso II, alínea “d”, da Constituição Estadual, aplicável aos municípios por força do disposto no artigo 8º, caput⁵, da Constituição Estadual, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

⁴ Política nacional de práticas integrativas e complementares no SUS: atitude de ampliação de acesso / Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. – 2. ed. – Brasília : Ministério da Saúde, 2015.

Disponível em
http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/politica_nacional_praticas_integrativas_complementares_2ed.pdf
acesso em 27/02/2023.

⁵ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

II - disponham sobre:

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

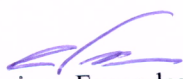
Na sequência, em relação às práticas integrativas em si, vislumbra-se a necessidade de exclusão do projeto de lei de “orientação alimentar”, item 1.5 do anexo. Da mesma forma, em relação à emenda aditiva, “iridologia”. A justificativa para tanto se dá pela razão de que cabe ao Ministério da Saúde aprovar o rol do Programa Nacional de Práticas Integrativas e Complementares de Saúde. Entretanto, entretanto, poderão ser mantidas caso comprovada sua aprovação pelo órgão acima referido.

Junto à Portaria nº 1.988, de 20 de dezembro de 2018 - Órgão: Ministério da Saúde/Secretaria de Atenção à Saúde), há a atualização dos procedimentos e serviço especializado de Práticas Integrativas e Complementares na Tabela de Procedimentos Medicamentos Órteses Próteses e Materiais Especiais do SUS e no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), que pode ser consultada em http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/pics/prt_1988_20_12_2018.pdf⁶

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁷, é pela parcial constitucionalidade do PL em voga, com as ressalvas em relação aos arts. 5º e 6º, bem como pela necessidade das exclusões referidas no presente, em atenção ao princípio da legalidade⁸.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 1º de março de 2023.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁶ Acesso em 28/02/2023

⁷ STF. MS 24073.

⁸ Constituição Federal.
Art. 37. **A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [grifo nosso]**