

Ofício nº 143 /2023/GAB/SMG

Quatro Barras, 31 de maio de 2023.

A Sua Excelência Senhor
ANTONIO CEZAR CREPLIVE
Presidente da Câmara Municipal
Quatro Barras/PR

Câmara Municipal de Quatro Barras
Comprovante de Protocolo
Processo nº 5291/2023
Data 31/05/23


Assinatura

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Excelentíssimos Senhores Vereadores,

Vimos por meio deste, nos termos do §2º do art. 54 e inciso VII do art. 67 da Lei Orgânica do Município de Quatro Barras, apresentar **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 19/2023, de autoria da Vereadora Lucineia Alves dos Silva.

Comunicamos ainda que, em anexo, encaminhamos as justificativas do Veto.

Na oportunidade, reiteramos votos de elevada consideração e apreço.
Atenciosamente,


LORENO BERNARDO TOLARDO
Prefeito Municipal

Em cumprimento ao que determina a Lei Orgânica do Município, o Senhor Presidente do Legislativo Municipal, encaminhou autógrafo a este Poder Executivo para ser devidamente analisado e decidido pela sua sanção ou veto. O Projeto de Lei nº 19/2023, de autoria da Vereadora Lucinéia Alves da Silva, dispõe sobre as diretrizes para práticas integrativas e complementares em saúde no âmbito municipal. Em justificativa discorre, em suma, sobre a política nacional de práticas integrativas, a Lei Estadual nº 19.785/2018.

O Projeto de Lei aborda tema de proteção e defesa da saúde, visando implantar política pública de práticas integrativas e complementares de saúde no âmbito municipal. A competência para normatizar o assunto é atribuída pela CF, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24, inc. XII). O art. 30, II, CF, permite aos Municípios, no entanto, exercer competência legislativa suplementar às normas editadas pelos outros entes da Federação, inclusive no que tange àquelas elencadas no art. 24. A expressão "no que couber" utilizada pelo constituinte denota o limite da competência evidenciado no interesse eminentemente local a ser demonstrado. A doutrina baliza o entendimento:

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional. 2 ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva, 2008. p. 822)

Acresça-se que o art. 30 da CF/88, em seu inciso VII dispõe ser competência municipal prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 196, que "a saúde é direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção". Nestes termos, possui o Poder Público a obrigação de tornar efetivas as prestações de saúde - preventivas e de recuperação - mediante políticas públicas, viabilizando e dando concreção ao que prescreve o dispositivo constitucional citado.

A Portaria nº 971/06, editada pelo Ministério da Saúde, traça as diretrizes básicas para a Política Nacional das Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC) no Sistema Único de Saúde. (disponível em <http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt0971_03_05_2006.html>. Acesso em 18 de maio de 2023).

Em seu art. 1º, parágrafo único, 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". E no art. 2º estabelece 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".

Ou seja, a Portaria estabelece a Política Nacional, delegando aos Estados, Distrito Federal e Municípios a efetiva implantação das diretrizes traçadas. Como citado na justificativa da proposta, no Estado do Paraná foi recentemente aprovada a Lei nº 19.785/2018, dispondo sobre as "Institui as diretrizes para as Práticas Integrativas e Complementares em Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde do Estado do Paraná SUS-PR".

Ressalve-se, porém, que a proposição epigrafada, ao definir diretrizes e objetivos, pretende a criação de Programa de Terapias Integrativas e

Complementares. Sendo que devem ser implantadas, gradativamente, as práticas elencadas no art. 3º.

Pela análise da proposta, constata-se que a proposta estabeleceria novas atribuições ao Poder Público com a criação de "programa", que pode ser conceituado como instrumento de organização da ação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema, ao atendimento de uma demanda da sociedade ou ao aproveitamento de uma oportunidade de investimento.

Um "programa" articula um conjunto coerente de ações (orçamentárias e não orçamentárias), necessárias e suficientes para enfrentar o problema ou atender a demanda, de modo a superar ou evitar as causas identificadas, como também, aproveitar as oportunidades existentes. Desta forma, são seus requisitos e, ao mesmo tempo, seus objetivos, a existência de um problema a ser solucionado ou de uma demanda da sociedade a ser atendida, e que seja formulado de modo a permitir a mensuração dos resultados sobre um público-alvo definido, por meio da variação, na vigência do PPA, dos índices de Indicadores econômicos e sociais pré-estabelecidos para o "programa".

A rigor, a execução de programa de governo e políticas públicas trata de ato de gestão da coisa pública sujeito ao julgamento administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo, pela aplicação conjugada das regras emanadas dos artigos 61, § 1º, II, "e", e 84, II e III, da Constituição Federal, aplicáveis à espécie em virtude do princípio da simetria de formas.

Isto porque a criação de programas de governo necessariamente importaria na criação e atribuição de tarefas extraordinárias para os órgãos da Administração. A iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha representaria ingerência indevida e violaria o princípio constitucional da separação de poderes (art. 2º, CF), denominado "Reserva da Administração", conforme entendimento do Pleno do STF:

"O princípio constitucional da reserva da administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias

sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...). Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais." (STF- Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).

Mesmo a fórmula autorizativa utilizada afetaria a independência e harmonia dos poderes conforme sedimentado entendimento doutrinário e jurisprudencial, a exemplo da seguinte decisão do Supremo Tribunal Federal:

AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolve caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida. (ADI 2367 MC / SP - Relator(a): Min. Maurício Corrêa - Julgamento: 05/04/2001 - Tribunal Pleno.)

Nesse sentido, destaque-se a jurisprudência do TJRJ que reconhece a inconstitucionalidade por vício de iniciativa de norma municipal, de iniciativa do Legislativo, prevendo a criação de programa de práticas integrativas:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. Lei de iniciativa do Legislativo municipal, que institui programa de terapia floral, prática integrativa e complementar ao bem estar e à saúde, no âmbito do município do Rio de Janeiro. Vício formal na usurpação de competência do Executivo municipal, em confronto com os artigos 7º e 112, § 1º, II, alínea "d", da Carta estadual. Procedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade. (0022609-84.2014.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Des(a). JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR - Julgamento: 03/11/2014 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Os arts. 5º ao 6º da proposição dispõe sobre a regulamentação dos profissionais de terapia integrativas e complementares. Neste aspecto, ressalta-se que o município não pode legislar sobre a regulamentação de profissão ou atividade profissional que tenha competência para praticar atos de saúde em terapias integrativas e complementares, eis que o art. 22, inciso I, da CF/88, dispõe que compete privativamente à União legislar sobre direito do trabalho, sendo que tal matéria não se circunscreve dentre aqueles que se dizem como de interesse local dos municípios.

O posicionamento é balizado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: "É inconstitucional a lei que atenta contra a liberdade consagrada na Constituição Federal, regulamentando e consequentemente restringindo exercício de profissão que não pressupõe "condições de capacidade". (RTJ. 89:367) A título de ilustrativo, os ensinamentos dos ilustres doutrinadores Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, in Comentários à Constituição do Brasil, Volume II, 1992, Editora Saraiva: "Deve o Estado exigir conhecimentos comprovados de quem deseja exercer determinadas profissões. Ao médico, que tenha cursado uma Faculdade de Medicina; ao advogado, uma Escola de Direito. À evidência, tal regulação de condições para avaliação da capacitação, assim como o campo de trabalho

permitido, é de privativa competência da União, visto que tal legislação deve ser aplicada em todo o território nacional, de forma idêntica e incontestável."

Nesse sentido, a decisão do Ministro Gilmar Mendes que apresenta o posicionamento pacificado da Corte:

Decisão: Trata-se de agravo de instrumento contra decisão de inadmissibilidade de recurso extraordinário que impugna acórdão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios com a seguinte ementa: "MANDADO DE SEGURANÇA - ACUPUNTURA - LEI DISTRITAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO - RECURSO DESPROVIDO. Ao impor condições para o exercício da atividade de acupuntura, o Distrito Federal extrapolou os limites da proteção e da defesa da saúde incorrendo em inconstitucionalidade formal, vez que compete privativamente à União legislar sobre organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões." (fl. 189) No recurso extraordinário, interposto com fundamento no art. 102, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal, o recorrente sustenta a repercussão geral da matéria deduzida no recurso. No mérito aponta-se violação aos artigos 5º, II, XIII ; 22, XVI; 23, II; 24, XII, §§ 1º, 2º, 3º e 4º; 30, I e II; 32, § 1º; 196 e 200, II, do texto constitucional. Alega-se, em síntese, que a profissão de acupuntor não é regulamentada no âmbito federal. Ademais, aduz que o Distrito Federal não está regulamentando o exercício de uma profissão, mas um direito fundamental à saúde. Decido. O recurso recorrido não merece prosperar. Isso porque o acórdão recorrido está em sintonia com a jurisprudência desta Corte, que se firmo no sentido de que compete à União legislar sobre as condições para o

exercício de profissões. Nesse sentido, cito: ADI 3587, de minha Relatoria, DJe 22.02.2008 e RE 414.426, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe 10.10.2011, assim ementados: "1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei Distrital n o 3.136/2003, que disciplina a atividade de transporte de bagagens nos terminais rodoviários do Distrito Federal. 3. Alegação de usurpação de competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (CF, art. 22, I) e/ou sobre condições para o exercício de profissões (CF, art. 22, XVI). 4. Com relação à alegação de violação ao art. 22, I, da CF, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é o caso de declarar a inconstitucionalidade formal da Lei Distrital n o 3.136/2003, em razão da incompetência legislativa das unidades da federação para legislar sobre direito do trabalho. Precedentes citados: ADI n o 601/RJ, Rel. Min. Ilmar Galvão, Pleno, unânime, DJ 20.9.2002; ADI n o 953/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 2.5.2003; ADI-MC n o 2.487/SC, Rel. Min. Moreira Alves, Pleno, unânime, DJ 1.8.2003; ADI n o 3.069/DF, Rel. Min. Ellen Gracie, Pleno, unânime, DJ 16.12.2005. 5. Quanto à violação ao art. 22, XVI, da CF, na linha dos precedentes do STF, verifica-se a inconstitucionalidade formal dos arts. 2º e 8º do diploma impugnado por versarem sobre condições para o exercício da profissão. Precedente citado: ADI-MC n o 2.752/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Pleno, maioria, DJ 23.4.2004. 6. Ainda que superado o reconhecimento de ambas as inconstitucionalidades formais indicadas, com relação ao art. 1º da Lei Distrital, verifica-se violação ao art. 8º, VI, da CF, por afrontar a liberdade de associação sindical, uma vez que a norma objeto desta impugnação sujeita o exercício da profissão

de carregador e transportador de bagagens à prévia filiação ao sindicato da categoria. 7. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da legislação impugnada" "DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX, e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional. A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão." Ante o exposto, conheço do presente recurso para negar-lhe provimento (arts. 557, caput, do CPC e 21, §1º do RISTF). Publique-se. Brasília, 22 de abril de 2013. Ministro Gilmar Mendes Relator Documento assinado digitalmente. (AI 809877, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 22/04/2013, publicado em DJe-078 DIVULG 25/04/2013 PUBLIC 26/04/2013)

Quanto a autorização para firmar contratos ou convênios prevista no art. 7º do projeto, o vício de iniciativa não seria elidido com a utilização da chamada "fórmula autorizativa" de lei, que consiste em uma permissão para que o Executivo exerça determinada atividade que o ordenamento jurídico já o corresponde como titular. Juridicamente isto pode significar indireta imposição sob uma forma facultativa, restando também irregular formalmente por ser contra a imperatividade a que naturalmente a lei deve deter, pois a norma não é conselho, mas ordem a ser seguida.

Com uma finalidade de harmonia, o Poder Legislativo não pode instituir tarefas, metas ou prazos para o Chefe do Poder Executivo realizar em obrigação que já lhe é afeita pela natureza de seu cargo.

Por fim, cumpre destacar a ausência de indicação da fonte de recursos para custeio das despesas que venham a ser atreladas à criação e manutenção do programa na forma que se pretende instituir. Trata-se de exigência imposta pelos arts. 165 e 166 §§ e incisos e 167, inciso I da CF/1988, bem como, pelos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar Federal 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja inobservância importa em inconstitucionalidade.

Apresentados estes argumentos, com base no arcabouço legal citado, VETA-SE o Projeto de Lei nº 19/2023 que busca instituir práticas integrativas e complementares em saúde no âmbito municipal.

Submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros desta Casa Legislativa, contando com o apoio e a consequente manutenção do veto pelos motivos acima expostos.



LORENO BERNARDO TOLARDO
Prefeito Municipal