PROJETO DE LEI N°004/2022

EMENTA: CRIA O PROGRAMA DE FISIOTERAPIA RESPIRATÓRIA AMBULATORIAL PARA TRATAR SEQUELAS DOS PACIENTES QUE TIVERAM COVID-19 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

AUTORIA: CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR – Vereador

A Câmara Municipal de Rio das Ostras, Estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições Legais, APROVOU e o Exmo. Prefeito SANCIONA a seguinte

LEI,

Art. 1°. Fica criado o Programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial para tratamento das pessoas que apresentam sequelas pulmonares pela pandemia do novo coronavírus e desenvolveram a doença Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Saúde do Município do Rio das Ostras.

Art. 2° O objetivo do programa a que se refere o art. 1° desta Lei é garantir o atendimento às pessoas com sequelas pulmonares decorrentes da Covid-19 que tenham acarretado em prejuízo em suas atividades de vida diária, bem como na qualidade de vida, de todas as faixas etárias.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Art. 3° Os pacientes que apresentarem sequelas pulmonares decorrentes de sintomas da Covid-19 serão encaminhados para avaliação, diagnóstico fisioterapêutico e selecionadas para o programa de Fisioterapia Respiratória Ambulatorial.

Art. 4° As equipes de fisioterapia serão constituídas por profissionais graduados em Fisioterapia, com pós-graduação e/ou título de especialista em Fisioterapia Respiratória.

Art. 5° - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, incluindo, a disposta no quadro de rubricas da EMENDA IMPOSITIVA N°005/2021 AO PROJETO DE LEI N° 061/2021 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022, e dos recursos financeiros Federais do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços de Saúde.

Art. 6° O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 7° Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, 28 de janeiro de 2022.

CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR
Vereador

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

JUSTIFICATIVA

A partir do reconhecimento da pandemia do novo coronavírus (Sars-Cov-2), pela Organização Mundial de Saúde, em 11 de março de 2020, o Ministério da Saúde adotou novas medidas e estratégias para prevenção, monitoramento e controle da circulação do novo coronavírus no território nacional.

Essas ações envolvem as três esferas de gestão do SUS, principalmente os municípios brasileiros, uma vez que a porta de entrada para o atendimento dos suspeitos são as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e as Unidades de Pronto Atendimento (UPA).

Da pneumonia de origem viral verificada nos primeiros registros, a doença logo se provou uma ameaça ainda maior, classificada como sistêmica — enfermidade que pode acometer gravemente, além do pulmão, diversos outros órgãos, tecidos e funções. Restabelecer o bom funcionamento do aparelho respiratório está entre os grandes desafios dos profissionais da saúde na etapa da reabilitação.

Dados do Ministério da Saúde mostram que mesmo após a cura da COVID-19, cerca de 40% dos doentes continuam com algum tipo de sintoma ou desenvolvem novos problemas ligados à doença, depois que deixam as UTIs ou enfermarias, e um deles é o comprometimento pulmonar.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Destaca-se que hospitais e clínicas já organizam setores específicos para o tratamento pós-covid, focado no atendimento dos sintomas persistentes mais comuns: *fadiga, dispneia (falta de ar), tosse, fraqueza, dores articulares, musculares, de cabeça e no peito e, ainda, a fraqueza muscular pode ser periférica (braços e pernas) e respiratória*.

Assim, este Projeto de Lei tem por objetivo garantir a recuperação completa destes pacientes, sendo mais uma medida importante que merece ser colocada em prática, vez que de acordo com estudos divulgados, é recomendado que, mesmo em casos menos graves de comprometimento dos pulmões, o paciente faça uma avaliação. Pois o paciente pode estar cansando, não conseguindo manter uma boa troca gasosa e, assim, a fisioterapia se faz necessária para o correto funcionamento do sistema respiratório, fazendo com que o oxigênio chegue a todo o organismo, prevenindo o declínio funcional e recuperando a funcionalidade dos pulmões.

Em face das necessidades e estudos expostos, este Projeto de Lei propõe ao Poder Executivo desenvolver o Programa de Fisioterapia Respiratória para pacientes curados da COVID-19, mas que apresentam sintomas em decorrência das sequelas pulmonares da doença.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Feitos os esclarecimentos quanto a relevância e importância da matéria, registra-se a CONSTITUCIONALIDADE da proposição, vez que temos a utilização legítima da competência legislativa disposta para os Municípios no inciso I, do art. 30, da CF/88, regulamentando-se matéria indiscutivelmente situada na seara do chamado interesse local.

E, ainda, a competência legislativa suplementar, disposta para os Municípios no inciso II e VII, do art. 30, da CF/88, em face das disposições pertinentes aos princípios do SUS, onde os Municípios atuarão no sentido de prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população, *in casu*, promover a qualidade e melhoria na reabilitação dos pacientes que se recuperam das sequelas pulmonares do Covid-19.

Sendo assim, está o Município plenamente autorizado pela ordem constitucional em vigor para editar norma com o conteúdo jurídico disposto pelo presente projeto de lei.

Assim, é imprescindível rebater qualquer alegação de vício formal de iniciativa na proposição.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

A primeira questão a ser tratada é o alegado vício cuja gênese somente poderia se dar por meio do Poder Executivo. Cabível, todavia, inicial esclarecimento. Leciona J. J. Canotilho que:

> *"... ideias básicas continuam a estar subjacentes à separação funcional dos órgãos constitucionais. Um, é da ordenação de funções através de uma ajustada atribuição de competências expressa na fixação clara de regras processuais e na vinculação à forma jurídica dos poderes a quem é feita essa atribuição. Nessa perspectiva, ou seja, como racionalização, estabilização e delimitação do poder estadual, a separação dos poderes é um princípio organizatório fundamental da Constituição. (...) O carácter constitutivo da separação constitucional de competências justifica os termos restritivos das delegações de competências dos órgãos de soberania (cfr. art 114.72). A DELEGAÇÃO INDISCRIMINADA DE COMPETÊNCIAS CONSTITUIRIA UMA PORTA ABERTA PARA A DISSOLUÇÃO DA ORDENAÇÃO DEMOCRÁTICA DAS FUNÇÕES, CONSTITUCIONALMENTE ESTABELECIDA (cfr. infra, Parte IV, Padrão III).* ***Através da criação de uma estrutura constitucional com funções, competências e legitimação de órgãos, claramente fixada, obtém-se um controlo recíproco do poder (cheks and balances) e uma***

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

> ***organização jurídica de limites dos órgãos do poder.***"

De outra banda, Hely Lopes Meirelles ensina acerca da natureza jurídica e função do Poder Legislativo Municipal, em especial da Câmara déVereadores:

> *"[a] função legislativa, que é a principal, resume-se na votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (arts. 22 e 24) e as do Estado-membro (arts. 24 e 25). Advertimos que a Câmara Municipal não pode legislar sobre direito privado (civil e comercial), nem sobre alguns dos ramos do direito público (constitucional, penal, processual, eleitoral, do trabalho etc.),* ***SOBRANDO-LHE AS MATÉRIAS ADMINISTRATIVAS, TRIBUTÁRIAS E FINANCEIRAS DE ÂMBITO LOCAL, ASSEGURADAS EXPRESSAMENTE PELO ART 30, DA CF. VALE RESSALTAR QUE ESSA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR "SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL" BEM COMO A DE "SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL NO QUE COUBER" — OU SEJA, EM ASSUNTOS EM QUE PREDOMINE O INTERESSE LOCAL — AMPLIAM SIGNIFICATIVAMENTE A ATUAÇÃO LEGISLATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES***"[3]

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

A par dos ensinamentos de Canotilho e Hely Lopes Meirelles, observa-se que, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes ou usurpação das regras de competência do Prefeito Municipal, porquanto, **NÃO** está relacionada no rol taxativo de competência privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no Art. 50, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras. Não havendo, destarte, reserva expressa, não é possível acolher-se suposta alegação de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Por sua vez, o Superior Tribunal Federal, com fulcro no princípio da unicidade da Constituição, assentou pela interpretação conjunta dos artigos 24 e 30 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988.

Neste sentido, instado a se manifestar sobre o tema, a Suprema Corte consignou, em julgamento com Repercussão Geral reconhecida, que ao Município compete legislar concorrentemente com a União e o Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja suplementar e harmônico com a disciplina dos demais entes federados:

> *"Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e*

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados" (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). [RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145].

A Lei Orgânica do Município dispõe nas alíneas **"a" e "o", do inciso I c/c inciso III c/c inciso XVII, todos do Art. 14**, da Lei Orgânica do Município de Rio das Ostras, expressamente que compete a Câmara Municipal **legislar** sobre assuntos de interesse local, inclusive, suplementar a legislação federal e estadual notadamente no que diz respeito à saúde e às políticas públicas do Município, mas, também, sobre a organização e prestação de serviços públicos. Vejamos:

Art. 14 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, **legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte**:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, notadamente no que diz respeito:

a) **à saúde**, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

...

o) às políticas públicas do Município;

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

...

XVII - organização e prestação de serviços públicos;"

In casu, não restou demonstrada a violação ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tampouco aos dispositivos da Constituição Federal ou da lei Orgânica do Município.

Entrementes, a questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que, claramente, prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis.

A questão, destarte, está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 – Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação:

> "**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, § 1°, II,"a", "c" e "e", da**

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

> **Constituição Federal)**". 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)

Vislumbra-se, claramente, que a visão do C. STF — estampada no Tema 917 - é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte.

Resta-se claro que a Câmara Municipal de Vereadores tem atribuição para deflagrar o processo legislativo em matérias que crie despesa, desde que não interfira na estrutura ou atribuição de seus órgãos, tampouco no regime jurídico dos servidores públicos, o que, certamente, **o presente projeto não tem o condão de fazer.**

Até porque o Projeto de Lei NÃO trata de organização e funcionamento da Administração Municipal, pois organização administrativa refere-se à criação e/ou extinção de órgãos e/ou inovação das atribuições dos seus órgãos.

Assinale-se que a **fisioterapia é uma categoria de serviços médicos já inserida no NASF [Núcleo Ampliado de Saúde da Família] e disponibilizada pelo SUS [Sistema Único de Saúde], a qual inclusive, foi inserida no manual da Gerência de Informações Estratégicas em Saúde, da Subsecretaria de Saúde do SUS, como protocolo de**

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

REABILITAÇÃO PÓS COVID-19 a ser desenvolvido pelas equipes do Núcleo Ampliado de Saúde da Família – NASF.

Isto posto, a Prefeitura de Rio das Ostras já possui a infraestrutura, equipamentos e recursos humanos, bem como recursos financeiros e experiência profissional para desenvolver o Programa de Fisioterapia de que trata esta Lei, ou seja, **já faz parte das atribuições, organização e funcionamento do CENTRO DE REABILITAÇÃO DO PARQUE ZABULÃO e do CENTRO DE REABILITAÇÃO DE ROCHA LEÃO, bem como das demais unidades da ESTRATÉGIA SAÚDE DA FAMÍLIA.**

Lado outro, poder-se-ia argumentar que o Projeto de Lei deveria estar acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da comprovação de que o aumento da despesa tem adequação orçamentária e financeira.

Entretanto, diante a prorrogação do estado de calamidade pública, prevalece, *in casu*, o disposto no Art. 65, da LRF, com as alterações incluídas pela Lei Complementar nº 173, de 27/05/2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), e alterou a LRF, trazendo a seguinte determinação:

> *Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na*

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

...

§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

...

II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; *(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. *(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)*

Afora isso, é de conhecimento as ações fisioterapêuticas à pessoa com sequelas pulmonares no pós-COVID-19 podem ser custeadas com os recursos financeiros Federais do Bloco de Manutenção das Ações e Serviços de Saúde e de recursos financeiros próprios do Município de Rio das Ostras, vez que estes serviços já fazem parte do SUS.

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

Sendo certo, ainda, **que este vereador, no exercício das suas atribuições, através da EMENDA IMPOSITIVA N°005/2021 AO PROJETO DE LEI N° 061/2021 - LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2022, suplementou as dotações orçamentárias da SEMUSA com valor exclusivo a ser utilizado para Fisioterapia Respiratória Ambulatorial mas, também, para a ampliação e reforma do CENTRO DE REABILITAÇÃO DO PARQUE ZABULÃO e do CENTRO DE REABILITAÇÃO DE ROCHA LEÃO visando a implantação do presente programa**.

Verifica-se que este Projeto de Lei não padece de nenhuma inconstitucionalidade, pois o Legislativo pode atuar em caráter regulatório, genérico e abstrato, dispondo sobre os rumos a serem observados pelo Executivo, sobretudo em se tratando de ação voltada ao incremento de política pública na área de defesa da saúde.

Pelo todo o exposto, nos termos do Art. 71, do Regimento Interno desta Casa, tendo em vista que a proposição se insere no âmbito de competência municipal e desta Casa Legislativa, dada a importância que reside em interesse público relevante, conto com o apoio dos nobres pares, visto que o presente Projeto de Lei atende aos pressupostos constitucionais e legais e, sob o aspecto jurídico encontra-se apto a ser aprovado.

Desde já, requer que, ocorrendo a aprovação do presente Projeto de Lei, quando do seu envio para ao Chefe

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br

de Executivo para sanção e eventual análise de veto, que ocorra o envio concomitante da presente justificativa para esclarecer as questões atinentes a proposição – tanto em âmbito formal quanto em âmbito material.

Rio das Ostras, RJ, 28 de janeiro de 2022.

CARLOS AUGUSTO CARVALHO BALTHAZAR
Vereador

Avenida dos Bandeirantes, 2.000 - Verdes Mares - Rio das Ostras - RJ
Cep: 28.897-080 - Telefone: (22) 2760-1060
Site: www.riodasostras.rj.leg.br - Email.: contato@riodasostras.rj.leg.br