

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI ORDINÁRIA – PROJETO DE
LEI Nº 93/2022 – AUTORIA DO PODER
EXECUTIVO – MATÉRIA AFETA À
NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO
LEGISLATIVA

I – DO RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Iturama, por meio do seu Presidente, Sebastião Tiago de Queiroz, solicitou a esta Assessoria Jurídica Especializada análise e emissão de Parecer Jurídico que verse sobre a necessidade ou desnecessidade de autorização legislativa para que o Município de Iturama firme convênio com entidade privada sem fins lucrativos para realização de ações voltadas à saúde.

Narrou-se que está havendo entendimento interno junto às comissões da Casa de que este tipo de convênio prescinde de autorização legislativa, sendo dispensada.

Trata-se do projeto de lei nº 93/2022 de iniciativa do Poder Executivo Municipal.

Apresentada a situação, esta será analisada em conformidade com o ordenamento jurídico e jurisprudência pátrias, de forma a esclarecer as questões propostas, abordando os principais aspectos que permeiam a interpretação do tema.

É a síntese do essencial, passa-se a análise jurídica.

1
CÂMARA MUNICIPAL ITURAMA MG
21/11/2022 12h07 000930

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Preliminarmente, ressalta-se que o escopo deste parecer jurídico é orientar e/ou esclarecer o gestor público/órgão assessorado quanto às exigências legais para a prática de determinado ato administrativo sob o aspecto jurídico-formal, possuindo caráter opinativo não vinculante¹. Para isso, utilizam-se como base fundamentos jurídicos consolidados em legislações, doutrinas e jurisprudências vigentes no momento de sua confecção.

Passa-se à análise do caso. Trata-se do Projeto de Lei nº 93/2022 de autoria do Poder Executivo, que dispõe:

“AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A FIRMAR O CONVÊNIO Nº 01/2022 COM O ISSRV – INSTITUTO SOCIAL SAÚDE RESGATE A VIDA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”

O Prefeito do Município de Iturama, Estado de Minas Gerais, no uso das atribuições que lhe são conferidas por Lei, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Município de Iturama autorizado a firmar Termo de Convênio com o ISSRV – INSTITUTO SOCIAL SAÚDE RESGATE À VIDA, entidade sem fins lucrativos, inscrita no CNPJ. sob o n. 07.900.613/0012-87, gestora do HOSPITAL MUNICIPAL DELFINA ALVES BARBOSA, com cadastro no CNES 2201542, com a gestão firmada por intermédio do Contrato n. 117/2018, para fins de execução e prestação de contas do recurso financeiro que será repassado do Módulo Hospitais Plataforma da Política de Atenção Hospitalar do Estado de Minas Gerais, Valora Minas e execução e prestação de contas do recurso financeiro que será repassado no Módulo Novos Vínculos, Novos Prestadores do Valora Minas do Estado de Minas Gerais, conforme Resolução SES/MG Nº 7.225, de 16 de setembro de 2020 em anexo.

Art. 2º O convênio tem por objeto o repasse de recurso financeiro de incentivo para o módulo Hospital Plataforma conforme Resolução SES/MG Nº 7.844 e termo de compromisso nº 389/7844 de 25 de Novembro de 2021 e; adesão do MUNICÍPIO/SMS às regras previstas nas Resoluções SES/MG Nº 7.225 de 16 de setembro de 2020 e alterações que regulamentam o Módulo Novos Vínculos, Novos Prestadores do Valora Minas, visando a execução de ações e serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde, mediante a definição de indicadores e metas.

¹ Sobre o tema destacamos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal: Mandado de Segurança (MS) 24.073/DF, Mandado de Segurança (MS) 24.631/DF, Habeas Corpus (HC) 171.576 e Mandado de Segurança (MS) 24.584/DF.

Art. 3º Pelas ações e serviços de saúde constantes do Convênio nº 01/2022, a SES/MG repassará ao Município/SMS o valor total estimado de R\$ 4.186.213,20 (quatro milhões, cento e oitenta e seis mil, duzentos e treze reais e vinte centavos).

Art. 4º O Termo de Convênio será regido pela Lei Federal 13.019 de 31 de julho de 2014.

Art. 5º O Termo de Convênio nº. 01 terá vigência de 60 (sessenta) meses, a partir de sua assinatura.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta da dotação orçamentária 02.12.03.10.302.0053.2.0174.3.3.50.85.00.00 – Fonte 255 e 155 - Contrato de Gestão.

A Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde (SUS) define, entre outros aspectos, a contratação de prestadores de serviços de saúde como competência comum dos entes federativos. A contratação de serviços de saúde de forma complementar das instituições privadas, e a sua relação com o Gestor deve ser estabelecida por vínculos formais, permitindo-lhe suprir a insuficiência dos serviços no setor público, assegurada a preferência às entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, conforme art. 199, §1º da C.F, observadas as exigências gerais aplicáveis.

3

Sobre a participação complementar, assim prevê a Lei Orgânica da Saúde – Lei 8.080/90:

“Art. 24 – Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único – A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público. (grifo nosso)

Art. 25 – Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Assim, verificando-se a necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, a Administração tem a faculdade de buscar junto à iniciativa privada, com preferência para as entidades filantrópicas.

A Regulação em Saúde consiste em macroprocessos de gestão do setor saúde, constituído por um conjunto de ações que devem ser desenvolvidas de forma dinâmica e integrada, com o objetivo de apoiar a organização do sistema de saúde brasileiro, otimizar os recursos disponíveis, qualificar a atenção e o acesso da população às ações e aos serviços de saúde. **A Regulação em Saúde compreende a elaboração de atos normativos que regulem ou regulamentem o setor saúde, além de outras questões que impactem em seus determinantes.**

Para a percepção dessa estrutura, vale transcrever o texto do artigo 199, caput e § 1º da Constituição Federal:

“Art. 199 – A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º – As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

Assim, é uma opção da gestão do município, **desde que haja possibilidade legal e norma municipal autorizativa**, executar as atividades de interesse público na seara da saúde diretamente ou de forma indireta, como é no caso das parcerias.

Pelo ordenamento jurídico pátrio e pela leitura da lei orgânica do Município de Iturama, não cabe fala-se em autorização legislativa para a celebração de convênios quando se trata de convênio a ser celebrado entre órgãos públicos e entes públicos. Assim, um convênio

com a União a ser firmado pelo Município de Iturama é inconstitucional a exigência de prévia lei autorizativa.

No caso em comento, por se tratar de convênio a ser celebrado com iniciativa privada, sem fins lucrativos, há necessidade de prévia autorização legislativa:

Veja-se a Lei Orgânica:

“Art. 40. Compete, privativamente, à Câmara Municipal, exercer as seguintes atribuições entre outras, expedindo o ato respectivo:

XIV – Autorizar a celebração de convênio pelo Prefeito Municipal com entidade de direito público ou privado e ratificar o que por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhada à Câmara Municipal nos dez dias úteis subseqüentes à sua celebração;”

No entanto, não deve ser ignorado o disposto no enunciado 18 do TJMG:

“É inconstitucional lei municipal que exige prévia autorização legislativa para a celebração de convênios e contratos, pelo Poder Executivo. É inconstitucional lei municipal que exige prévia autorização legislativa para a celebração de convênios e contratos, pelo Poder Executivo”.

O enunciado narra situações em que para celebração de convênios o Poder seria obrigado a exigir autorização legislativa, sendo que a exigência violaria o princípio da separação dos poderes. No entanto, uma situação não exclui a outra.

Tem-se a necessidade de verificar a matéria a luz do caso concreto. A matéria narrada no Projeto de Lei n.º 92/2022 não se trata de convênios e contratos em geral, mas de celebração de convênio com entidade privada sem fins lucrativos no âmbito do SUS para complementação de serviços de saúde, do que, como visto, depende de aplicação das normas do direito público, entre elas, o princípio da legalidade, tal como disposto no art. 37 da Constituição Federal.

A matéria contempla em si não apenas a autorização para a celebração do convênio, mas também imprimir a legalidade necessária à utilização dos recursos estaduais em ações voltadas ao serviço público de saúde local, da Resoluções SES/MG Nº 7.225 de 16 de setembro de 2020 e alterações que regulamentam o Módulo Novos Vínculos, Novos Prestadores do Valora Minas, visando a execução de ações e serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde, e a delegação de tais serviços à iniciativa privada sem fins lucrativos, na forma de convênio, deve ser precedida de autorização legislativa.

Assim, a necessidade de lei autorizativa não se exsurge apenas por se tratar de convênio propriamente dito, mas sim da delegação de atividades à iniciativa privada de complementariedade ao SUS, que deve seguir as normas de direito público, notadamente o princípio da legalidade.

III – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto e diante dos esclarecimentos supramencionados, opina esta Assessoria Jurídica Especializada que é possível a tramitação do Projeto de Lei nº 93/2022, posto que não incide a inconstitucionalidade de suposta exigência de lei para celebração de convênios, já que o escopo do projeto de lei é, na verdade, do que se observa, a delegação das prerrogativas do Poder Público à iniciativa privada em matéria afeta ao SUS, no âmbito da Resoluções SES/MG Nº 7.225 de 16 de setembro de 2020 e alterações que regulamentam o Módulo Novos Vínculos, Novos Prestadores do Valora Minas, visando a execução de ações e serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde, a qual necessita seguir as normas de Direito Público aplicáveis, entre elas o princípio da legalidade.



Este é o parecer, s. m. j.

De Uberlândia/MG para Iturama/MG, 21 de novembro de 2022.

Daniel Ricardo Davi Sousa
OAB/MG 94.229

Haiala Alberto Oliveira
OAB/MG 98.420

Roberta Catarina Giacomo
OAB/MG 120.513