



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE

Estado de São Paulo

Gabinete do Prefeito

Ofício GP 1.5.5 – 1.356/2021

Em 7 de dezembro de 2021

Ao Excelentíssimo Senhor
MARCO ANTÔNIO DE SOUSA
Presidente da Câmara
Municipal de Praia Grande

Em atenção à **INDICAÇÃO Nº 2.677/2021**, de autoria do vereador **EMERSON CAMARGO DOS SANTOS**, por meio da qual propõe anteprojeto de lei que dispõe sobre a celebração de convênio entre a Administração Municipal e clínicas médicas para implantação do Programa Meia-Consulta, seguem, anexas, cópias das manifestações da Secretaria de Saúde Pública (Sesap) e da Procuradoria Municipal, recebidas pela Divisão Legislativa deste Gabinete, com os devidos esclarecimentos.

Atenciosamente,

ESMERALDO VICENTE DOS SANTOS
Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito

EVS/hrmn



Prefeitura da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Secretaria de Saúde Pública

Do _____ nº. _____ de _____ (a) _____

À

SESAP 10.0.1

Sr. Secretário Adjunto

Mediante respeitosas saudações, preliminarmente externamos nossos elogios ao nobre vereador pela indicação, que demonstra o real interesse em trabalhar em prol de nossos prezados munícipes.

Doravante, abrimos espaço para a inserção dos seguintes trechos da legislação nacional:

- **Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988:**

Art. 196. 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 e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

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

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

- **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:**

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

§ 1º O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

É possível verificar pela legislação citada acima que o Estado deve garantir a todos o acesso universal e igualitário (grifo nosso) às ações e serviços de saúde. Além disso, a Constituição veta a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

Diante das considerações se faz oportuno uma criteriosa apreciação do tema, em especial da Procuradoria do Consultiva deste Município, de forma a verificar se eventual celebração do convênio vislumbrado pelo nobre edil, seria compatível com a legislação.

Em 18/08/2021

João Carlos Calheiros de Melo
Secretário Adjunto
Subsecretaria de Planejamento em Saúde



Município da Estância Balneária de Praia Grande

Estado de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha nº. _____

do _____ Nº _____ de _____, _____ (a) _____

Ao

GP 1.5.5 .1– Divisão Legislativa

Sr(a). Diretor(a):

Restituo a Indicação nº. 2677/21 com a manifestação do Secretário Adjunto da Subsecretaria de Planejamento em Saúde – Sr. João Carlos Calheiros de Melo, a fim do regular trâmite de praxe.

Outrossim, sugiro que a presente demanda seja encaminhada à PROGEM, para análise e manifestação referente ao apresentado.

Em, 23/8/2021.

Adm. Cleber Suckow Nogueira
Secretário Municipal de Saúde Pública

A Progem-6

Sr. Procurador Chefe:

Fazer a cotar supra, segue para análise, manifestação e restituição no menor prazo possível.

Em 24/08/21

Edgar Dall'Acqua
Cabinete do Prefeito

PROGEM-61

Solicito análise e manifestação.

Em, 26/08/21

EDMILSON DE OLIVEIRA MARQUES
Procurador Geral do Município



MUNICIPIO DA ESTANCIA BALNEARIA DE PRAIA GRANDE
Estado de São Paulo

Papel para informação, rubricado como folha nº _____

Do processo nº _____ de _____, ____/____/____, _____

À

Dra. Carla

GP 1.3

Indicação de Anteprojeto nº 2677 – Vereador Emerson Camargo dos Santos

Trata-se de anteprojeto de lei encaminhado por indicação do Vereador Emerson Camargo dos Santos, objetivando que a Exma. Sra. Prefeita utilize de sua iniciativa legislativa para criar, por lei, o Programa Meia-Consulta, no qual o Município iria subsidiar o valor de 50% das consultas médicas para pessoas hipossuficientes em clínicas particulares, mediante convênio.

Ouvida a SESAP, informou que o acesso às ações e serviços de saúde deve ser universal e igualitário e que a Constituição Federal veda a destinação de recursos públicos para auxílios e subvenções às instituições privadas.

É o relatório, passamos a opinar.

Como é cediço, a saúde é um direito público subjetivo de todos e dever do Estado, tendo sua gratuidade, com base nisso, implícita na Constituição Federal (art. 196).

Buscando a efetivação deste direito, a Constituição Federal permite que as instituições privadas participem de forma complementar no Sistema Único de Saúde - SUS, no caso de insuficiência do serviço público e na impossibilidade de ampliação, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, conforme §1º do art. 199.

Art. 199 da Constituição Federal - 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.

§ 2º É vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos.

Assim, o Poder Público poderá recorrer à iniciativa privada para aumentar e complementar a sua atuação, quando evidenciadas dificuldades ou deficiência na estrutura para a oferta de serviços com qualidade à população, seja por falta de profissionais, de insumos básicos ou equipamentos.

A Lei Federal nº 8.080/90 (§2º do art. 4º, arts. 8º e 24 e seguintes), regulamentando o SUS, dispõe que tal necessidade pública deve ser reconhecida e aprovada pelo Conselho de Saúde e a contratação deve observar os princípios e as diretrizes do SUS, em especial, a universalidade do acesso (art. 2º, §1º da Portaria nº 1.034, de 5 de maio de 2010 do Ministério da Saúde).



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE
Estado de São Paulo

Em linguagem simplificada, é permitido à Administração comprar o serviço das entidades privadas para ser prestado à população.

É a denominada Participação Complementar.

Ocorre que o art. 43 da Lei Federal nº 8.080/90 prevê, expressamente, que será preservada a gratuidade das ações e dos serviços de saúde contratados.

No entanto, a proposta pretende uma espécie de coparticipação do usuário, não estando clara se a intenção é o Município custear integralmente o valor da consulta e o usuário devolver os 50% ao Município, ou se o custeio seria de 50% e o restante o usuário pagaria à clínica conveniada.

A primeira hipótese (o usuário pagar ao Município), salvo melhor juízo, ofenderia a gratuidade dos serviços e ações de saúde.

Já a segunda hipótese (o usuário pagar ao conveniado), além de ofender a gratuidade, poderia esbarrar, também, na vedação expressa de subsidiar ou subvencionar instituições privadas com fins lucrativos, caso as abrangesse (art. 199, §2º da Constituição Federal).

Ainda que assim não fosse, a participação complementar deve ser remunerada com referência a Tabela de Procedimentos SUS e o projeto pretende o pagamento de 50% pelo usuário sem estabelecer a base de cálculo que iria haver o subsídio, tornando imprevisível o gasto público e, possivelmente, inovando o regramento de observância nacional.

Também, a proposta prevê acesso ao benefício, apenas, aos usuários hipossuficientes, quando o acesso ao SUS deve ser universal, tendo como diretriz a igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie (art. 7º, IV da Lei Federal nº 8.080/90).

Como a proposta não acompanha um estudo de casos demonstrando prováveis efeitos sobre a demanda ou sobre o custo do serviço para o Município, salvo melhor juízo, em tese, eventualmente, é possível vislumbrar que o efeito da proposta seria o contrário, atraindo outras classes sociais para o benefício, haja vista que o hipossuficiente, em regra, não dispõe nem de 50% para o pagamento.

Com isso, aumentaria a cobertura da medicina privada, ao incorporar à demanda pacientes com alguma capacidade de pagamento, mas que, por qualquer razão, não contam com proteção de plano de saúde, sem evidenciar, portanto, o interesse público primário.

Nada obstante, o projeto prevê o convênio como instrumento de contratação com o particular, porém, trata-se de instrumento previsto apenas para a parceria com entidades sem fins lucrativos, por abrigar interesses comuns entre as partes.

O ajuste com as entidades com fins lucrativos é contrato típico administrativo, no qual a Administração compraria o serviço de saúde (art. 3º da Portaria nº 1.034, de 5 de maio de 2010 do Ministério da Saúde).



MUNICÍPIO DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE PRAIA GRANDE
Estado de São Paulo

Assim, verifica-se que a proposta inova a ordem nacional de prestação de serviço de saúde.

De fato, o Município tem iniciativa legislativa no que cabe ao interesse local e o serviço de saúde é descentralizado nos entes federativos.

Todavia, não podemos olvidar que o serviço de saúde é descentralizado, mas, sobretudo, hierarquizado (art. 198 da Constituição Federal e art. 7º, IX, "b" da Lei Federal nº 8.080/90).

Significa dizer que eventual inovação legislativa na prestação de serviços de saúde deve ter suporte na norma nacional, pela necessidade de padronização e por ser de interesse geral, não apenas local, o que na presente proposta, como demonstrado, não há.

Nesse passo, a iniciativa do Anteprojeto nº 2677 ofende a gratuidade imanente na Constituição Federal e usurpa competência legislativa da União em regulamentar o SUS em lei uniforme nacional.

Não recomendamos a iniciativa legislativa pela Exma. Sra. Prefeita, haja vista a incompetência do Município para a matéria.

Por fim, vale mencionar que:

Sendo juízo de valor do parecerista, o Parecer não vincula a autoridade que tem poder decisório, que pode ou não adotar a mesma opinião. Sublinhe-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder de decisório sobre a matéria que lhe é submetida, visto que coisas diversas são opinar e decidir.¹

À decisão superior.

Praia Grande, 24 de setembro de 2021.

PATRICIA MENDES PEDROSA LUCA
Procuradora do Município

(03 laudas só anverso)

¹ Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005, p. 132.