



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 198/2021

Do: Procurador Geral

Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei nº 018/2021, de autoria do Poder Executivo, que “Autoriza o Poder Executivo Municipal a subvencionar, mediante convênio, recursos ao instituto de Gestão e Humanização (IGH) no âmbito da intervenção municipal do Decreto Municipal nº 176/2021”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que autoriza o Poder Executivo Municipal a subvencionar, mediante convênio, recursos ao instituto de Gestão e Humanização (IGH) no âmbito da intervenção municipal do Decreto Municipal nº 176/2021.

A referida Proposição de Lei em seu art. 1º autoriza o Executivo, em caráter excepcional, e por força da intervenção municipal, a celebrar, no presente exercício, convênio com o Instituto de Gestão e Humanização (IGH), visando ao repasse financeiro, até o valor de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais), a título de suplementação dos recursos necessários à garantia da continuidade da prestação de serviços de Assistência à Saúde pela referida organização social, signatária do Contrato de Gestão nº 108/2018.

Ab initio, destaca-se que o Projeto apresentado se enquadra nas matérias de competência do Poder Executivo Municipal, conforme disposto na Lei Orgânica Municipal em seu artigo 92, incisos V e XII:

*“Art. 92 – Compete privativamente ao Prefeito:
(...)”*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

V – iniciar o processo legislativo na forma dos casos previstos nesta Lei Orgânica;
(...)

XII – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;
(...)”

Sendo certo mencionar que a Lei Orgânica de Contagem, em seu art. 126 prevê que cabe ao Poder Público a regulamentação, fiscalização e controle, na forma da lei, das ações e serviços de saúde, cabendo ainda ao Município a direção, gestão, controle e avaliação das ações de saúde a nível municipal, conforme previsão do art. 128, II, também da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 126 - As ações e serviços de saúde são de relevância pública e cabe ao Poder Público a sua regulamentação, fiscalização e controle, na forma da lei.

Art. 128 - Compete ao Município, no âmbito do sistema único de saúde, além de outras atribuições previstas na legislação federal:

(...)

II - a direção, gestão, controle e avaliação das ações de saúde a nível municipal;

(...)”

Nesse sentido, o art. 129 da Lei Orgânica Municipal previu que é assegurado à administração do Sistema Único de Saúde o direito de intervir na execução do contrato de prestação de serviços, quando ocorrer infração de normas contratuais:

“Art. 129 - O Poder Público poderá contratar a rede privada somente quando houver insuficiência de serviços públicos para assegurar a plena cobertura assistencial à população, segundo as normas de direito público e mediante lei aprovada pela Câmara.

(...)

§3º É assegurado à administração do Sistema Único de Saúde o direito de intervir na execução do contrato de prestação de serviços, quando ocorrer infração de normas contratuais e regulamentares, particularmente no caso em que o estabelecimento ou serviço de saúde for o único capacitado no local ou região, ou se tornar indispensável à continuidade dos serviços, observada a legislação federal estadual sobre contratação com a administração pública.”



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Em consonância com o disposto na Lei Orgânica Municipal, a Lei Municipal 4.713, de 30 de dezembro de 2014, que dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como organizações sociais, em seu art. 14 prevê, igualmente, a possibilidade de intervenção do Poder Executivo Municipal na organização social, na hipótese de comprovado risco quanto à regularidade dos serviços transferidos ou ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão:

“Art. 14 O Poder Executivo Municipal poderá intervir na organização social, na hipótese de comprovado risco quanto à regularidade dos serviços transferidos ou ao fiel cumprimento das obrigações assumidas no contrato de gestão.

§1º A intervenção far-se-á mediante decreto do Prefeito Municipal, que conterà a designação do interventor, o prazo de intervenção, seus objetivos e limites.

§2º A intervenção terá duração máxima de 180 (cento e oitenta) dias.

§3º Declarada a intervenção, o Poder Executivo Municipal deverá, através de seu titular, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação do respectivo decreto, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas determinantes da medida e apurar responsabilidades, assegurado o direito a ampla defesa e ao contraditório.
§4º Caso fique comprovado não ter ocorrido irregularidade na execução dos serviços transferidos, deverá a gestão da organização social retomar imediatamente aos seus órgãos de deliberação superior e de direção, emitindo-se ato do Executivo Municipal.”

Intervenção essa que foi feita mediante o Decreto Municipal 176, de 09 de junho de 2021, que dispõe sobre a intervenção na gestão da Saúde Pública do Município de Contagem, a cargo do Instituto de Gestão e Humanização - IGH, com vistas à preservação e continuidade dos serviços essenciais de assistência médico-hospitalar, ambulatorial e pronto atendimento, e dá outras providências.

Portanto, a referida intervenção pelo Município de Contagem encontra respaldo legal.

Registra-se, que em conformidade com o que dispõe o art 199, §2º da Constituição da República, apenas as organizações sociais sem fins lucrativos poderão receber subvenções do Poder Público:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

*“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.

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

Nesse sentido, a Lei 4.713/2014 previu que o Poder Executivo poderia qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, caso da organização social Instituto de Gestão e Humanização – IGH, sendo certo que, conforme a legislação em comento, poderão ser destinados recursos orçamentários a essas organizações, onde se incluem as subvenções financeiras, *in verbis*:

“Art. 1º O Poder Executivo Municipal poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas à saúde, ao ensino, ao lazer, ao desporto, à cultura, ao meio ambiente, ao desenvolvimento científico e tecnológico e à área social, atendidos os requisitos previstos nesta Lei.

Parágrafo Único. As pessoas jurídicas de direito privado qualificadas pelo Poder Executivo como organizações sociais serão submetidas ao controle externo da Câmara Municipal de Contagem, ficando o controle interno e a definição das políticas públicas da respectiva área a cargo do Poder Executivo, por meio da Secretaria ou órgão competente.”

“Art. 15 Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

§1º São assegurados às organizações sociais os créditos previstos no orçamento e as respectivas liberações financeiras, de acordo com o cronograma de desembolso previsto no contrato de gestão.

§2º Poderá ser adicionada aos créditos orçamentários destinados ao custeio do contrato de gestão parcela de recursos para compensar desligamento de servidor cedido,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

desde que haja justificativa expressa da necessidade pela organização social.

§3º Os bens de que trata este artigo serão destinados às organizações sociais, mediante permissão de uso no contrato de gestão.”

“Art. 17 São recursos financeiros das entidades de que trata esta Lei:

I - as dotações orçamentárias que lhes destinar o Poder Público Municipal, na forma do respectivo contrato de gestão;

II - as subvenções sociais que lhe forem transferidas pelo Poder Público Municipal, nos termos do respectivo contrato de gestão;

III - as receitas originárias do exercício de suas atividades;

IV - as doações e contribuições de entidades nacionais ou estrangeiras;

V - os rendimentos de aplicação do seu ativo financeiro e outros relacionados a patrimônio sob sua administração;

VI- outros recursos que lhes venham a ser destinados.”

Vê-se, pois, que é indiscutível a competência do Poder Executivo para a matéria em exame.

No caso, conforme o Projeto de Lei em exame, e em conformidade com ordenamento jurídico vigente o repasse financeiro será realizado mediante convênio com a referida organização social Instituto de Gestão e Humanização – IGH.

Nessa senda, a Lei Orgânica do Município de Contagem, dispõe em seu artigo 72, incisos XVII e XXIX, que compete privativamente à Câmara Municipal conceder a autorização para participação do Município em convênios ou entidades intermunicipais destinadas à execução de serviços e obras de interesse comum, a saber:

*“Art. 72 – Compete privativamente à Câmara Municipal;
(...)*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

XVII - autorizar celebração de convênio pelo Governo do Município com entidade de direito público ou privado a ratificar o que, por motivo de urgência, ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Câmara Municipal nos dez dias úteis subseqüentes à sua celebração;

(...)

XXII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

(...)

XXIX – autorizar a participação do Município em convênio, consórcio ou entidades intermunicipais destinadas à gestão de função pública, ao exercício de atividades ou à execução de serviços e obras de interesse comum;

(...)”.

Sendo certo ainda que:

“Art. 167. São vedados:

(...)

VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º;

(...)”

Dessa forma, verifica-se que o projeto de lei em análise mostra-se coerente com as disposições da Constituição da República de 1988 e da Lei Orgânica do Município.

Sob o ponto de vista material, a fim de justificar o interesse público da proposição, na mensagem anexa ao presente Projeto menciona a Exma. Chefe do Poder Executivo que: *justifica-se o Projeto de Lei pela intervenção municipal operada sobre o Instituto de Gestão e Humanização (IGH), performada pelo Decreto Municipal nº 176/2021, e motivada pela necessidade de se garantir a continuidade da prestação de serviços de assistência à saúde e o regular funcionamento dos equipamentos de saúde sob responsabilidade contratual da Organização Social, assim como dar condições à apuração da adequação físico-financeira, contratual e legal, dos atos de gerência e gestão praticados no âmbito do Contrato de Gestão nº 108/2018, com vistas à resguardar o erário e os princípios que regem a Administração Pública. Instaurada a intervenção, as apurações iniciais indicaram a consolidação de status pretérito de passivos financeiros, notadamente junto a fornecedores e prestadores de serviços diretos e indiretos, necessários à manutenção dos equipamentos de*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

saúde e continuidade dos serviços à população. Visando à normalização do quadro, estima-se, nesse momento - e em vista da situação Emergencial da Saúde - ser necessário o aporte de recursos financeiros em valor aproximado de R\$ 15.000.000,00 (quinze milhões de reais) para a adequada continuidade da prestação dos serviços de saúde originariamente atribuídos à Organização Social contratada. A atuação financeira complementar do Município de Contagem, em caráter de urgência, se impõe, portanto, para: (i) regularização das essenciais atividades e serviços de saúde nas Unidades de Pronto Atendimento: Vargem das Flores, Sede, Ressaca, Petrolândia e JK, bem como do Complexo Hospitalar - Hospital e Maternidade Municipal de Contagem/MG; e, (ii) quitação de despesas constituídas e até o momento inadimplidas junto a fornecedores que, há muito, não recebem a respectiva contrapartida financeira. A subvenção a ser autorizada tem fundamento no inciso I do § 3º do art. 12 e dos arts. 16 e 17, todos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e atende à exigência contida no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, segundo o qual se exige autorização em lei específica para a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas. A legislação ora proposta atende, ainda, a exigência constitucional do inciso VII do art. 167 da Constituição Federal, segundo o qual é vedada a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos; observando, por fim, a exigência do inciso XVII do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Contagem, que estabelece como competência privativa desta Egrégia Casa para conceder autorização de celebração de convênio pelo Governo do Município com entidade de direito público ou privado. É relevante frisar que a subvenção autorizada pelo projeto de lei sob exame ficará condicionada à intervenção municipal decretada; e, os recursos, disponibilizados mediante convênio, serão necessariamente aplicados para cobrir despesas de custeio da entidade - como aquisição de insumos, imprescindíveis à manutenção da prestação de serviço de saúde em tempos de pandemia. Para mais, o instrumento também regulará a prestação de contas pelo interventor da entidade. A proposição legislativa, frisa-se, não obsta a apuração de eventuais responsabilidades por irregularidades na gestão da Organização Social contratada, que podem ter ensejado atrasos de pagamentos pelo IGH no setor de materiais e insumos médico-hospitalares, levando, inclusive, a Secretaria de Saúde a adotar medidas urgentes de requisição administrativa junto a fornecedores, sob risco de desabastecimento e descontinuidade do serviço público - que deverão ser apuradas conforme expressa previsão do Decreto Municipal nº 176/2021. No que se refere ao atendimento da legislação orçamentária, os recursos a serem alocados na organização sob intervenção corresponderão a dotações orçamentárias próprias, podendo ser satisfeitas mediante abertura de créditos orçamentários adicionais - na forma da legislação vigente. Evidencia-se, mais a mais, que também resta atendido o disposto na Lei Municipal nº 5.090/2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021), especificamente em seu art. 34, porquanto a subvenção esteja em consonância com o que dispõe o art. 26 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000; justificada pelo elevado interesse social, e priorize setor vulnerável da sociedade civil. Por fim, consoante o anexo demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro, resta atendido também o art. 16 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Portanto, restou justificado o interesse público da proposição.

Cumpre-nos ressaltar que é dever do Poder Executivo observar às disposições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000, que veio assegurar uma gestão financeira correta, visando o equilíbrio das contas públicas e o alcance de ajuste das finanças públicas.

Nesses termos, o Poder Executivo apresentou estimativa de impacto orçamentário e declaração informando que *“as despesas decorrentes da execução do presente projeto de lei já estão previstas na Lei Orçamentária Anual nº 5.120 de 15/01/2021, portanto não afetando as metas de resultados fiscais, conforme a Lei 5.090 de 28/07/2020.”*

Entretanto, ainda assim, recomenda-se às Comissões a análise do correto atendimento das determinações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal e do interesse público da proposição.

Por fim, quanto a possibilidade de abertura de créditos especiais ou extraordinários, prevista na proposição em análise, salienta-se que o Poder Executivo deve observar o que dispõe a Lei 4.320/1964 e a Constituição da República.

Nessa senda, vale mencionar que os créditos especiais são destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e os créditos extraordinários destinados a despesas urgentes e imprevistas, de acordo com previsão do art. 41 da Lei 4.320/1964, *in verbis*:

“Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

(...)

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.”

Salienta-se que a abertura dos créditos especiais depende da existência de recursos disponíveis, considerando-se como recursos os previstos no art. 43 da Lei 4.320/1964, *in verbis*:

“Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.”

Já os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo:

“Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.”

Outrossim, vale destacar que a Constituição da República em seu art. 167, inciso V e em simetria, a Lei Orgânica do Município de Contagem em seu art. 121, inciso V dispõem que a abertura de crédito especial depende de prévia autorização legislativa e indicação dos recursos correspondentes e a de crédito extraordinário será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, devendo serem imediatamente comunicados ao Poder Legislativo, conforme dispõe o art. 44 da Lei 4.320/1964, *in verbis*:

*“Art. 167. São vedados:
(...)*

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.”

*“Art. 121– São vedados:
(...)*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM
ESTADO DE MINAS GERAIS

V- a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

(...)

§3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de calamidade pública.”

Pelo exposto, diante das considerações apresentadas, ***manifestamo-nos pela legalidade e admissibilidade do Projeto de Lei nº 018/2021, de autoria da Excelentíssima Prefeita do Município de Contagem, Sra. Marília Aparecida Campos.***

É o nosso prévio Parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Senhoria.

Contagem, 30 de junho de 2021.


Silvério de Oliveira Cândido

Procurador Geral