



Porto Alegre, 14 de setembro de 2023.

### Orientação Técnica IGAM nº 21.543/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 51, de 2023, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Institui Programa de Incentivos Hospitalares e Ambulatoriais – Assistir/Guaíba, para a qualificação da atenção primária, secundária e terciária em saúde nos hospitais e clínicas contratualizados para prestação de serviços no Sistema Único de Saúde – SUS”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria se encontra inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios para legislar sobre determinados assuntos de interesse local, consoante dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre o funcionamento e prestação de serviços públicos, infere-se que a presente iniciativa legislativa, nos termos da Lei Orgânica do Município<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material o objeto do projeto de lei em análise trata de instituir modalidade de incentivo financeiro público municipal em saúde, destinada ao repasse de recursos pré-fixados a hospitais e clínicas integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS) contratualizados no âmbito do Programa Assistir pelo Estado do Rio Grande do Sul ou pelo Município de Guaíba, observados os limites orçamentários e a disponibilidade financeira.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

<sup>2</sup> Art. 6º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia;

I - disciplinar, através de leis, atos e medidas, assuntos de interesse local;  
(...)

Art. 9º Compete ainda ao Município, concorrentemente com a União ou o Estado, ou supletivamente a eles:

I - zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência pública;

<sup>3</sup> Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

Art. 119. É competência exclusiva do Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

(...)

II - organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos;

PLE 051/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portais/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 023992 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3EC213E21B44EBBD3386EAE7FC0D51C79





Por oportuno, nesse contexto informe-se de início que o Sistema Único de Saúde (SUS) é formado e cofinanciado pela União, Estados e Municípios, conforme dispõe a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990:

Art. 4º O conjunto de **ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais**, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público, constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

§ 1º Estão incluídas no disposto neste artigo as instituições públicas federais, estaduais e municipais de controle de qualidade, pesquisa e produção de insumos, medicamentos, inclusive de sangue e hemoderivados, e de equipamentos para saúde.

§ 2º **A iniciativa privada poderá participar do Sistema Único de Saúde (SUS), em caráter complementar.** (grifos nossos)

Portanto, a priori, saúde é um direito de todos e dever estatal, conforme dispõe a Constituição Federal a partir do art. 196:

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. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, **devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.**

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 1º O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, **com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, além de outras fontes. (Parágrafo único renumerado para § 1º pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (grifamos)

(...)

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

Os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, de que trata o § 3º do art. 198 da CF, e estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde, estão regulamentados na Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012 (resultado da conversão da Emenda Constitucional nº 29 em lei).

Ou seja, mesmo considerando que a saúde seja possível à exploração econômica pela iniciativa privada, conforme consta no art. 199 da CF, ainda assim serviços privados de saúde também

PLE 051/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>  
CODIGO DO DOCUMENTO: 023992 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3EC213E21B44EBBD3386EAE7FC0D51C79





podem fazer parte do SUS, como dispõe o § 2º do art. 4º da Lei Federal nº 8.080, de 1990, acima transcrito.

Para ficar em apenas um exemplo disso, tome-se a recente situação de pandemia, em que serviços e leitos de instituições privadas foram utilizados para tratamento de pacientes pelo SUS. E não se trata de uma ação do poder público para “comprar vagas” em hospitais privados, mas de requisitar o atendimento de um direito, que é um bem jurídico maior a ser protegido e que afeta toda a saúde de toda a coletividade.

Portanto, em nome da saúde coletiva e guardadas as proporções da necessidade do contexto, tanto instituições públicas como privadas podem ser acionadas.

Dito isso, considerando que o programa de incentivos hospitalares e ambulatoriais se refere a qualquer entidade, hospital, clínica, enfim, integrante do SUS, não é o caso de aplicação da Lei Federal nº 13.019, de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Neste sentido, a referida lei dispõe no inciso IV do art. 3º c/c arts. 84 e 84-A:

Art. 3º **Não se aplicam as exigências desta Lei:**

(...)

**IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;**

(....)

Art. 84. **Não se aplica às parcerias regidas por esta Lei o disposto na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Parágrafo único. **São regidos pelo art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, convênios:** (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas; **Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)**

II - **decorrentes da aplicação do disposto no inciso IV do art. 3º.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

Art. 84-A. **A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.** (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015) (grifou-se)

Com efeito, reitera-se o art. 199, § 1º, da Constituição Federal, citado na transcrição acima, dispõe o seguinte:

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.** (grifou-se)

Nesse contexto, convém citar, ainda, que a Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de





setembro de 2017, do Ministério da Saúde, que consolida normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde, estabelece o seguinte no seu art. 130:

Art. 130. Nas hipóteses em que a oferta de ações e serviços de saúde públicos próprios forem insuficientes e comprovada a impossibilidade de ampliação para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinado território, o **gestor competente poderá recorrer aos serviços de saúde ofertados pela iniciativa privada**. (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º)

(...)

§ 3º A participação complementar das instituições privadas de assistência à saúde no SUS **será formalizada mediante a celebração de contrato ou convênio** com o ente público, observando-se os termos da Lei nº 8.666, de 1993, e da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, de acordo com os seguintes critérios: (Origem: PRT MS/GM 2567/2016, Art. 3º, § 3º) (grifou-se)

Outrossim, por conter recursos vinculados da Secretaria Municipal de Saúde, torna-se necessário que o projeto de lei esteja acompanhado das atas de aprovação do Conselho Municipal da Saúde, em razão da fiscalização que estas instâncias exercem, conforme art. 33 da Lei Federal nº 8.080, de 1990<sup>4</sup>.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, opina-se pela viabilidade do Projeto de Lei nº 51, de 2023, para seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa de Leis, observada a ressalva quanto à oitiva do Conselho Municipal de Saúde.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
Advogado, OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

<sup>4</sup> Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e **movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde**. (grifou-se)

PLE 051/2023 - AUTORIA: Executivo Municipal  
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porta/autenticidadepdf>  
**CODIGO DO DOCUMENTO: 023992 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 3EC213E21B4BEBD3386EAE7FC0D51C79**

