

Pouso Alegre, 25 de junho de 2024.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Executivo

Nos termos do artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 1.536/2024**, de autoria do chefe do Poder Executivo que, **“DISPÕE SOBRE A ADESÃO DO MUNICÍPIO DE POUSO ALEGRE AO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DOS LAGOS DO SUL DE MINAS – CISLAGOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

O *artigo primeiro (1º)*, dispõe que fica autorizada a adesão do Município de Pouso Alegre no consórcio público denominado Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Região dos Lagos do Sul de Minas – CISLAGOS, com a finalidade de planejar e executar projetos e programas de interesse comum dos municípios consorciados na promoção, prevenção e assistência na área de saúde, com vistas a ampliar o acesso da municipalidade a serviços de saúde, por Contrato de Consórcio Público, por seus estatutos e pelos demais atos ou normas que venham a adotar.

O *artigo segundo (2º)*, registra que fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a celebrar Contrato de Consórcio com natureza jurídica de associação pública e natureza autárquica nos termos do § 4º do artigo 5º da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, dispensando-se a ratificação do protocolo de intenções.

O *artigo terceiro (3º)*, determina que fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito orçamentário especial, no valor de R\$ 750.000,00 (Setecentos e cinquenta mil reais), para criação de ação na Lei Orçamentaria Anual – LOA/2024, e adequação do orçamento da Secretaria Municipal de Saúde, conforme disposto na tabela anexada.

O *artigo quarto (4º)* aduz que, para ocorrer o crédito indicado no artigo anterior, será utilizado como recurso o superávit financeiro apurado no exercício anterior na fonte de recurso relacionada na tabela anexada.

O *artigo quinto (5º)* dispõe que as ações da referida Lei passarão a fazer parte do PPA 2022-2025, do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2024 e Lei Orçamentária Anual/2024, conforme disposto na tabela anexada.

O *artigo sexto (6º)* alude que o crédito da dotação constante desta Lei poderá, caso necessário, ser suplementado no decorrer do exercício financeiro de 2024, dentro do limite estabelecido na Lei Orçamentária.

O *artigo sétimo (7º)* determina que o Poder Executivo Municipal deverá consignar nas Leis orçamentárias dotações específicas para atender à celebração de contrato de rateio e demais despesas decorrentes da participação do Município no consórcio público de que trata esta Lei.

Seu *parágrafo primeiro (1º)* aduz que o contrato de rateio será formalizado em cada exercício financeiro e seu prazo de vigência não será superior ao das dotações consignadas no orçamento correspondente.

Seu *parágrafo segundo (2º)* registra que é vedada a aplicação dos recursos entregues por meio de contrato de rateio para o atendimento de despesas genéricas, inclusive transferências ou operações de crédito.

Seu *parágrafo terceiro (3º)* alude que fica o Município autorizado a emitir carta de autorização de débito automático e crédito na conta bancária do CISLAGOS, para atendimento do art. 5º do Estatuto de Consórcio.

Seu *parágrafo quarto (4º)* determina que o consórcio público deverá fornecer informações necessárias para que sejam consolidadas nas contas do Município todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude do contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizadas na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos, em atendimento à Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.

O *artigo oitavo (8º)* estabelece que o Poder Executivo deverá elaborar e/ou celebrar contrato de programa disciplinando os serviços e as obrigações entre Municípios e com o Consórcio Público.

O *artigo nono (9º)* dispõe que, revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

FORMA

A Lei nº 4.320/64, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, determina o seguinte:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

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.



INICIATIVA

A iniciativa privativa do Chefe do Executivo está conforme a Lei Orgânica do Município prevê em seu artigo 45, inciso XII:

Art. 45 – São de iniciativa privativa do Prefeito, entre outros, os projetos de lei que disponham sobre:

XII - os créditos especiais.

Art. 69. Compete ao Prefeito:

XXIV - enviar a Câmara os recursos financeiros para ocorrer às suas despesas, nos termos do seu orçamento anual, incluídos os créditos suplementares e especiais; (...)

Ademais, Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, estabelece que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Por interesse local entende-se:

“Todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”. (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

COMPETÊNCIA QUANTO A ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL

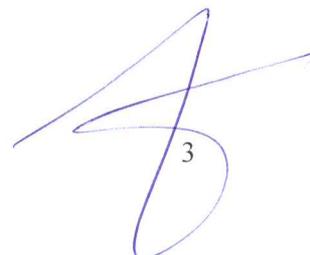
A competência desta Casa de Leis para decidir sobre a matéria está definida no artigo 39, inciso I, alínea a, na Lei Orgânica Municipal, e no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal:

Art. 39. Compete à Câmara, fundamentalmente;

I - autorizar:

a) a abertura de créditos.

Art. 167. São vedados:



3

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

Corroborando acerca da competência desta Casa de Leis, os ensinamentos de **Nelson Nery Costa**:

Competem, ainda, à Câmara Municipal diversas outras matérias, naquilo que seja classificado como interesse local, podendo ser a aprovação de autorização de empréstimos e operações de crédito, assim como a forma e os meios de pagamento.¹

A fiscalização contábil do Executivo é abordada por **Diogenes Gasparini**:

Em mais de uma passagem, a Constituição da República outorga ao Legislativo competência para participar da função administrativa realizada, precipuamente, pelo Executivo. A contribuição dos órgãos legiferantes para a validade da atuação da Administração Pública acaba redundando em controle, já que lhe cabe aprovar ou autorizar essa atuação. (...)

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União cabe ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (CF, arts. 70 e 71). (...)

O mesmo pode se dizer em relação aos Municípios. Tais competências são das Câmaras dos Vereadores, auxiliadas pelas Cortes de Contas locais, e, onde estas não existirem, pelo Tribunal de Contas competente, observado, é claro, o que especificamente a Constituição Federal lhes atribuiu no art. 31 e seus quatro parágrafos.²

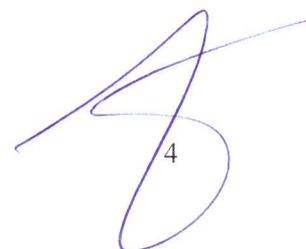
Concordante tem sido o entendimento de **James Giacomoni** sobre o controle orçamentário:

O exercício do controle externo é da competência do Poder Legislativo, que conta para tal com o auxílio do Tribunal de Contas. (...). Essas disposições constitucionais, amplamente assentadas nos aspectos adjetivos da gestão pública, consagram o estabelecido pela Lei nº 4.320/64 em seu artigo 81: O controle da execução orçamentária, pelo Poder Legislativo, terá por objetivo verificar a probidade da administração, a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos, e o cumprimento da Lei de Orçamento.

¹ Direito Municipal Brasileiro, 8ª ed., GZ Editora, p. 177.

² Direito Administrativo, 8ª ed., Saraiva, 2003, p. 778 a 780.

³ Orçamento Público, 7ª ed., Atlas, p. 234 e 235.



4

Tanto a Lei Maior, como a lei básica do orçamento (4.320/64) mostram claramente que as questões centrais de interesse do controle externo são os aspectos legais ligados à questão dos dinheiros públicos e à observância dos limites financeiros consignados no orçamento. (grifo nosso).³

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

COMPETÊNCIA QUANTO A PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

Além disso, a propositura encontra amparo legal na Lei Orgânica Municipal, que dispõe, em seu artigo 69, XIII, que compete ao Prefeito dispor sobre a atividade do Poder Executivo.

Art. 69. Compete ao Prefeito:

*XIII – **dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo.***

(g.n.)

XIV - celebrar convênios e contratos, nos termos dos arts. 101 e 102;

Destarte, o referido P.L. vai de encontro com o artigo 102 da L.O.M, *in verbis*:

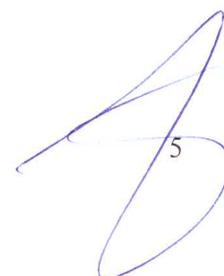
Art. 102. O Município poderá realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares e mediante consórcio com outros municípios.

CRÉDITO ESPECIAL

Os créditos adicionais se devem a fatos supervenientes à aprovação do orçamento, impondo à Administração a aplicação de novas verbas não previstas nas dotações orçamentárias.

Diz Hely Lopes Meirelles³:

³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro, 5ª edição, RT, São Paulo: 1985, pág. 507 e 508.



“Torna-se assim necessária a abertura de novos créditos, paralelos aos já existentes no orçamento. Tais créditos, paralelos aos adicionais, por isso mesmo que são somados aos do orçamento, por autorizações legislativas.”

O artigo 43 da Lei nº 4320/64, diz:

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

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

III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;”

A abertura de crédito especial refere-se ao atendimento de dotações não existentes no orçamento, isto é, vem a complementar o orçamento.

Trata-se de uma despesa não prevista no orçamento, que para sua execução precisa ser criada dotação orçamentária até então inexistente.

Enfim, é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (superávit financeiro, art. 4º do PL), conforme prevê o artigo 167 da Constituição da República.

PARTICIPAÇÃO EM CONSÓRCIO

A Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, assim estabelece:

*Art. 3º O consórcio público será constituído por **contrato** cuja celebração dependerá da prévia subscrição de protocolo de intenções.*

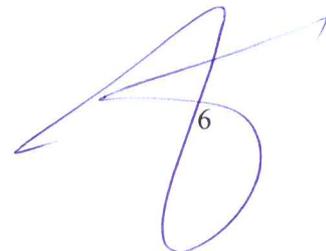
Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

I – a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio;

II – a identificação dos entes da Federação consorciados;

III – a indicação da área de atuação do consórcio;

IV – a previsão de que o consórcio público é associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos;



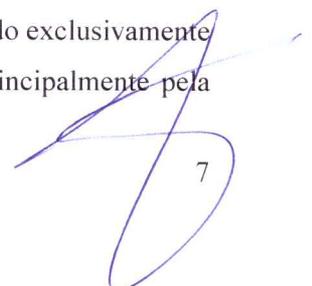
6

- V – os critérios para, em assuntos de interesse comum, autorizar o consórcio público a representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo;*
- VI – as normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, inclusive para a elaboração, aprovação e modificação dos estatutos do consórcio público;*
- VII – a previsão de que a assembleia geral é a instância máxima do consórcio público e o número de votos para as suas deliberações;*
- VIII – a forma de eleição e a duração do mandato do representante legal do consórcio público que, obrigatoriamente, deverá ser Chefe do Poder Executivo de ente da Federação consorciado;*
- IX – o número, as formas de provimento e a remuneração dos empregados públicos, bem como os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;*
- X – as condições para que o consórcio público celebre contrato de gestão ou termo de parceria;*
- XI – a autorização para a gestão associada de serviços públicos, explicitando:*
- a) as competências cujo exercício se transferiu ao consórcio público;*
 - b) os serviços públicos objeto da gestão associada e a área em que serão prestados;*
 - c) a autorização para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização da prestação dos serviços;*
 - d) as condições a que deve obedecer ao contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também a prestação de serviços por órgão ou entidade de um dos entes da Federação consorciados;*
 - e) os critérios técnicos para cálculo do valor das tarifas e de outros preços públicos, bem como para seu reajuste ou revisão; e*
- XII – o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de consórcio público.*

Art. 5º O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções. (...)

§ 4º É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

A primeira consideração é que o consórcio público de pessoa jurídica de direito público é constituído como associação pública, considerado como autarquia, que não tem fins lucrativos e é formado exclusivamente por entes públicos. Os consórcios fazem parte da administração indireta e são regidos principalmente pela Constituição Federal e pela Lei Federal 11.107, de 6 de abril de 2005.



7

O consórcio público é uma instância de prestação de serviços públicos cuja atividade está diretamente ligada ao exercício das competências administrativas dos entes federativos.

Por lógica seu objetivo é dar concretude ao federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. O objetivo geral desse tipo de associação é, por meio de gestão cooperada, alcançar objetivos de interesse comum que dificilmente se resolveriam individualmente ou, ainda, para alcançar maiores feitos com a união e a economia de esforços e recursos.

Por apresentar-se como planejamento, gestão e implementação de políticas públicas de modo compartilhado e cooperativo pelos Municípios participantes, o consórcio é visto como uma estratégia regional de suma importância para desenvolvimento local e para o progresso social⁴ do país como um todo. Tal instituição reflete o federalismo cooperativo importado do continente europeu e a gestão associada de serviços públicos previstos no artigo 241 da Constituição Federal:

*Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** disciplinarão por meio de lei os **consórcios públicos** e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.*

JUSTIFICATIVA PROJETO DE LEI

Submetemos à apreciação dessa Colenda Casa Projeto de Lei que “Dispõe sobre a adesão do Município de Pouso Alegre ao Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Região dos Lagos do Sul de Minas – CISLAGOS e dá outras providências.”.

A possibilidade de criação ou adesão a consórcios intermunicipais de saúde encontra amparo no art. 241 da Constituição da República, bem como na Lei Orgânica da Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990) Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) e Decreto Federal nº 6.017/2007.

O CISLAGOS foi criado no ano de 1995, por meio da união de municípios que possuem como interesse comum a promoção, prevenção e assistência na área de saúde, com vistas a ampliar o acesso das municipalidades a serviços médicos e odontológicos. Com sede em Alfenas, são 50 (cinquenta) municípios consorciados (Alfenas, Alpinópolis, Alterosa, Arceburgo, Areado, Bandeira do Sul, Boa Esperança, Bom Jesus da Penha, Botelhos, Cabo Verde, Campanha, Campestre, Campo do Meio, Campos Gerais, Carmo do Rio Claro, Carvalhópolis, Conceição da Aparecida, Coqueiral, Cordislândia, Delfinópolis, Divisa Nova, Elói Mendes, Fama, Guapé, Guaranésia, Guaxupé, Ilicínea, Itamogi, Jacuí, Juruaia, Machado, Monsenhor Paulo, Monte Belo, Monte Santo de Minas, Muzambinho, Nepomuceno, Nova Resende, Paraguaçu, Poço Fundo.

Pratápolis, Santana da Vargem, São Gonçalo do Sapucaí, São João Batista do Glória, São José da Barra, São Pedro da União, Serrania, Silvanópolis, Três Corações, Três Pontas, Turvolândia) e 920.758 habitantes .

Com a adesão de Pouso Alegre, o consórcio ultrapassará um milhão de cidadãos atendidos, o que demonstra a abrangência e relevância do CISLAGOS.

Dentre a vasta gama de serviços oferecidos pelo CISLAGOS, encontram-se consultas especializadas e exames de apoio e diagnóstico, serviços de laboratório óptico, atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares, atividade odontológica, serviços de diagnóstico por registro gráfico eletrocardiograma, eletroencefalograma e outros exames análogos, serviços de prótese dentária, atividades de profissionais de nutrição, atividades de fonoaudiologia, serviços de diagnóstico por imagem sem uso de radiação ionizante, serviço de cirurgias em geral, a serem definidos pelo consórcio conjuntamente com os municípios consorciados, distribuição de órtese e prótese direta a população devidamente referenciada pelos municípios consorciados, dentre outros. É oferecida também a promoção de cursos de capacitação ou formação de servidores dos municípios consorciados, diretamente ou através de convênios com instituições de ensino.

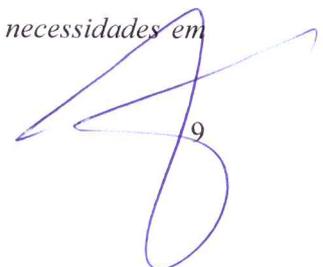
Dentre os serviços e especialidades do CISLAGOS que diferem dos hoje ofertados no Município, tem-se: Pediatria de Alto Risco, Nefrologia, Órteses e Próteses (tais como óculos com lentes corretivas igual ou maior que 5 dioptrias, óculos com lentes esferoprismáticas, prótese total maxilar e mandibular), Neuropediatria, Neuropsicologia, Neuropsicopedagogia e acompanhamento de pessoas com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas em serviço residencial de caráter transitório (comunidades terapêuticas).

Outro grande diferencial oferecido pelo CISLAGOS e que proporciona acesso eficiente aos serviços é a oferta itinerante de procedimentos como ressonância magnética, mamografia e endoscopia, em que o profissional juntamente com toda a aparelhagem necessária se desloca ao município consorciado, a fim de alcançar o maior número de pacientes possíveis.

Atualmente, o Município de Pouso Alegre é integrante do Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Médio Sapucaí – CISAMESP, todavia ainda existem aproximadamente 39.873 pessoas aguardando por atendimento especializado, e aproximadamente 30.346 pessoas em fila de espera para a realização de exames, mesmo com os inúmeros atendimentos e procedimentos realizados pelo Município – diretamente, pelo CISAMESP ou clínicas credenciadas.

Digno de nota é o alto nível de autonomia entre os dois consórcios públicos (CISLAGOS e CISAMESP). Mesmo com a adesão de Pouso Alegre ao CISLAGOS somente três municípios serão consorciados em ambos, o que é uma demonstração em concreto da independência entre as autarquias interfederativas, da busca de eficiência na gestão dos recursos em saúde em Pouso Alegre e de novos parceiros estratégicos para a promoção do bem comum.

Não há impedimento de estar integrado a mais de um consórcio, visto que os consórcios são vocacionados de formas diferentes, permitindo que um complemente o outro, suprimindo as necessidades em saúde de cada município segundo as potencialidades de cada instituição.



9

A adesão ao CISLAGOS considera o aumento exponencial da demanda em Pouso Alegre – em face do crescimento populacional observado nos últimos anos – e em muito contribuirá para diminuir a demanda represada de consultas e procedimentos cotidianos de baixa e média complexidade. A título de exemplo, o CISLAGOS oferece atendimentos psicológico e fisioterápico, cujas demandas são altíssimas.

Trata-se de ampliação do acesso à saúde da população, sem onerar a gestão administrativa da Secretaria Municipal de Saúde, que pode transferir recursos humanos para atividades-fim da pasta – mas que hoje se ocupam com rotinas burocráticas.

Assim, os fatores que justificam a adesão ao Consórcio são: (i) o valor das consultas, exames e cirurgias (em economia de escala de serviços); (ii) atendimento mais célere de procedimentos e consultas com custos competitivos; (iii) oferta de novos serviços, procedimentos e especialidades; (iv) serviços itinerantes, e; (v) a possibilidade de credenciamento de novos serviços, de acordo com a demanda de cada município consorciado.

Em relação à contribuição financeira ao CISLAGOS a fim de dar cumprimento as finalidades elencadas, é ofertado o valor de 1,0% do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) mensal repassado ao Município, a ser descontado mediante carta de autorização de débito automático e crédito na conta bancária do Consórcio (art. 5º do Estatuto do CISLAGOS).

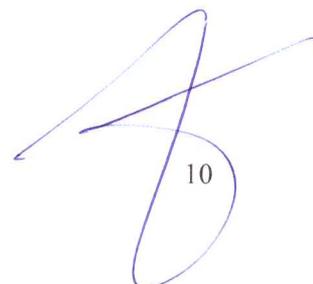
Ante o exposto, solicitamos o empenho de Vossa Excelência e dos demais Vereadores com assento nesta egrégia Casa Legislativa a fim de debater e aprovar a presente propositura.

QUORUM

Oportuno esclarecer que é exigido **quórum de maioria simples de votos** dos membros desta Casa de Leis, nos termos do artigo 53, da L.O.M. e do artigo 56, III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

DOS REQUISITOS LEGAIS ATINENTES AO ARTIGO 16 DA LEI 101/2000

Por fim, cumpre ressaltar que, em obediência ao disposto na Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, em seu artigo 16, incisos I e II, **o Poder Executivo apresentou declaração de que há compatibilidade e adequação da despesa constante do referido Projeto à Lei de Responsabilidade Fiscal – PPA, LOA e LDO e não apresentou estimativa de impacto orçamentário financeiro, visto que não há necessidade, conforme declaração emitida pelo Poder Executivo, demonstrando que não houve aumento de despesas.**



10

Isto posto, S.M.J., **não se vislumbra obstáculo legal** à regular tramitação do Projeto de Lei visto que a proposição em exame se afigura revestida da condição legal no que concerne tanto à competência, quanto à iniciativa, e da condição formal prevista nos artigos 42 e 43 da Lei nº 4.320/64.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais de tramitação, sendo que a questão de mérito cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 1.536/2024**, desde que haja protocolo de intenções devidamente assinado, sendo dispensada a ratificação que antes de subscrever o protocolo de intenções tenho disciplinado por lei a sua participação no consórcio público, e assim podendo ser submetido à análise das '*Comissões Temáticas*' da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Salienta-se que o parecer jurídico, ora exarado, é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..



Carlos Eduardo de Oliveira Ribeiro

OAB/MG nº 88.410