

INTERESSADO: Poder Legislativo de Espigão do Oeste

PROCESSO (tipo 54): Nº 57/2025 - Câmara Municipal

ASSUNTO: Projeto de Lei nº 57/2025, do Poder Executivo, que *"Dispõe sobre a qualificação de entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais da Saúde e dá outras providências"*

REFERÊNCIA: Terceirização da Saúde municipal por meio de Contratos de Gestão com Organizações Sociais da Saúde (OSS)

PARECER JURÍDICO nº 71/2025/PROJUR

Cuidam os autos de análise jurídica do Projeto de Lei nº 57/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo, versando sobre autorizar o Município de Espigão do Oeste a qualificar entidades sem fins lucrativos como Organizações Sociais da Saúde (OSS), com vistas à formalização de contratos de gestão para operacionalização dos serviços de saúde pública.

1. DA ANÁLISE FORMAL DO PROCESSO LEGISLATIVO

Quanto às peças que compõem o processo legislativo, constata-se a presença dos seguintes documentos formalizadores do processo:

- 1) Termo de abertura do processo, pela Diretoria Legislativa, formalizando o protocolo de abertura do processo legislativo (ID 1071395);
- 2) Mensagem nº 50/2025, firmada pelo Prefeito Municipal, endereçada ao Presidente da Câmara Municipal de Espigão, encaminhando o Projeto de Lei nº 57/2025 (ID 1070643);
- 3) Projeto de Lei nº 57/2025 de autoria do Executivo municipal (ID 1070650);
- 4) Anexo explicativo do Projeto de Lei tratando das Organizações Sociais (ID 1064280);
- 5) Justificativa anexada ao Projeto de Lei, conforme ID 1069991;
- 6) Despachos ordinatórios da Diretoria Legislativa ao Plenário e deste às Comissões Permanentes, sendo posteriormente remetidos os autos à Procuradoria da Câmara Municipal (ID's 1071433, 1071602, 1121546, e 1124232, respectivamente).

2. DO EXAME DA LEGALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 57/2025

De plano, ao falarmos sobre legalidade, notamos que há indícios de constitucionalidade material, pois a Lei Orgânica do Município deve ser observada, especialmente quanto à competência legislativa do Executivo para delegar serviços públicos a terceiros.

O art. 93 da Lei Orgânica Municipal de Espigão assim dispõe, *in verbis*:

Art. 93. A prestação de serviços públicos, pelo Município, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, será regulada em Lei Complementar que assegurará:
I – a exigência de licitação, em todos os casos;
II – definição do caráter especial dos contratos de concessão ou permissão, casos de prorrogação, condições de caducidade, forma de fiscalização e rescisão;
III – os direitos dos usuários;
IV – a política tarifária;
V – a obrigação de manter serviço adequado.

Quanto ao Projeto de Lei nº 57/2025, vemos que o projeto não demonstra competência legislativa

clara para a matéria proposta, tampouco trata dos limites da delegação de serviços públicos essenciais, em matéria de saúde, como é o caso do SUS – Sistema Único de Saúde, o qual deve permanecer sob controle público direto.

Na verdade, sabemos que a saúde é um direito fundamental (CF, arts. 6º e 196), razão pela qual a sua prestação por entes privados exigiria uma previsão legal e um controle rigoroso, sob pena de ofensa ao princípio da universalidade do SUS, pois, sendo a saúde um direito de cidadania de todas as pessoas, cabe ao Estado assegurar este direito, a fim de evitar o desvio de finalidade na condução das políticas públicas de saúde.

Além disso, nota-se a ausência de Estudo Técnico-Preliminar, pois o Projeto de Lei não está instruído com qualquer estudo técnico ou diagnóstico situacional que demonstre a realidade da saúde pública no Município de Espigão. Não há levantamento da capacidade atual de atendimento, das falhas operacionais, do déficit de profissionais ou mesmo da avaliação dos impactos orçamentários e financeiros que justifiquem a terceirização prevista por meio do Projeto de Lei nº 57/2025.

Entendemos que a ausência de fundamentação técnica e avaliação da realidade local impede a apreciação de um Projeto de tal envergadura, pois a legislação nacional nos orienta no sentido de que todo projeto de concessão ou gestão compartilhada de serviço público deve ser precedido de estudo de viabilidade que demonstre sua necessidade, economicidade, legalidade e eficiência.

No caso em apreço, a ausência de um Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Operacional vem a demonstrar, na verdade, um desconhecimento da realidade local, pelos seguintes motivos:

- a) O projeto não traz qualquer avaliação do sistema de saúde municipal atual de Espigão, envolvendo, no mínimo, esclarecimentos detalhados sobre:
 - a) qual o nível de atendimento (primário, secundário, terciário);
 - b) qual a capacidade instalada das unidades básicas de saúde (UBS), hospital municipal, postos de atendimento etc.;
 - c) qual o número (quantidade) e a qualificação (competência) dos servidores em exercício;
 - d) quais os indicadores de saúde locais (mortalidade, cobertura vacinal, internações, consultas, tempo de espera, intervenções cirúrgicas etc.);
 - e) qual o nível de comprometimento orçamentário com ações e serviços públicos de saúde em Espigão;
 - f) quais as circunstâncias objetivas que indicariam a necessidade de uma eventual terceirização da Saúde em Espigão do Oeste;
 - g) dentre outras informações e elementos capazes de revelar a situação real e as causas da realidade encontrada na área da Saúde no Município de Espigão do Oeste.

Ou seja, noutras palavras, sem esse diagnóstico preliminar, não é possível verificar se a terceirização é necessária ou se apenas irá corrigir deficiências de gestão pública.

Em nosso entender, isso por si só já viola os princípios da eficiência e da motivação dos atos administrativos (art. 37, caput, da Constituição Federal), bem como o princípio da razoabilidade, além de do princípio do planejamento, balizas legais que devem ser observadas pela administração pública.

Também se constata no Projeto de Lei a falta de requisitos para uma contratação direta, pois o projeto não estabelece claramente a obrigatoriedade de chamamento público competitivo, conforme determina a Lei Federal nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil), aplicável subsidiariamente.

Nesse sentido, vemos que o §2º do art. 5º trata apenas da publicação do edital, mas não há clareza sobre critérios objetivos de seleção, nem avaliação técnica das propostas.

Nota-se ainda uma excessiva discricionariedade do Executivo, conferindo uma ampla margem de trabalho sem um controle efetivo sobre a condução dessa política pública de saúde, pois o Projeto transfere demasiada discricionariedade ao Secretário Municipal de Saúde, como nos arts. 2º, inciso II, 6º, parágrafo único e 7º, parágrafo único, além de faltar, na verdade, um controle legislativo ou técnico sobre os critérios a serem escolhidos pelas entidades quanto à forma de execução do serviço.

Em suma, ao que parece, é a entidade que escolherá a maneira como irá trabalhar a Saúde pública do Município, o preço que irá pagar aos seus funcionários, a forma que irá atender as necessidades da população usuária do serviço de saúde, e assim por diante, já que não veio ao crivo do Poder Legislativo a prévia dos contratos de gestão que o Poder Executivo tenciona firmar com a(s) OSS.

Além das falhas jurídicas do Projeto acima mencionadas, verificam-se vícios de técnica legislativa na proposição, pois diversos artigos são repetitivos, mal redigidos ou vagos, a exemplo do art. 14, o qual repete expressões de maneira redundante ("bens públicos necessários ao cumprimento do Contrato de Gestão").

Constata-se ainda na proposição a omissão de artigos essenciais, como critérios de rescisão contratual, cláusulas penais e garantias financeiras, e entendemos que tais falhas jurídicas comprometem a completude normativa, em um tema tão sensível como o é a saúde pública. Senão refletimos: Quais serão os critérios utilizados para haver uma rescisão contratual com a terceirizada? Quais serão as penalidades aplicadas? Que garantias financeiras haverá para os cofres públicos? Não se tem resposta para isso no Projeto de Lei nº 57/2025 apresentado a esta Câmara Municipal.

Sobre a colocação de servidores públicos à disposição da Organização Social de Saúde, nos termos contidos no Projeto (arts. 16 a 21) também gera uma série de questões afetas à segurança jurídica, tanto dos servidores relootados, quanto do Município, além de envolver a gestão da OSS, já que o Projeto de Lei não regulamenta adequadamente como será o tratamento com os servidores públicos colocados à disposição da OSS.

Além disso, não há transparência com relação aos vínculos entre servidor público e a OSS, bem quanto aos valores que a OSS irá pagar aos servidores públicos colocados à sua disposição, dentre outras inúmeras situações jurídicas, as quais não se detalhou no presente Projeto de Lei nº 57/2025,

Nota-se o documento Anexo explicativo do Projeto de Lei tratando das Organizações Sociais (ID 1064280) comenta no art. 14 do Projeto de Lei nº 57/2025 (Contrato de Gestão) sobre a abertura de previsão legal para que a OSS possa assumir fazer reformas ou ampliação de unidades de saúde no Município, ao afirmar textualmente: "*Previsão legal para a OS assumir reforma e ampliação de unidade*".

Ora, ao se transferir a possibilidade de reformas de unidades de saúde para a OSS, via Contrato de Gestão, o Município estaria fazendo, na prática, uma "terceirização da terceirização", em assuntos de serviços de obra e engenharia, sendo que tais serviços atualmente devem passar por processo de licitação pública, e o Projeto de Lei não fala sequer em necessidade de procedimento licitatório, o que pode abrir brechas para interesses "não republicanos", com benefícios pessoais, ou contratação com benefícios a grupos específicos, sem a seleção pública exigida pela Lei.

Ademais, a Justificativa anexada posteriormente ao Projeto de Lei (ID 1069991) é vazia, apenas teórica, e sem nenhum significado prático, pois nada diz sobre a realidade da Saúde no Município de Espigão do Oeste, já que a justificativa se limita a discorrer sobre a importância das OSS, não acrescentando nada de novo a um possível diagnóstico do funcionamento histórico e atual da Pasta da Saúde em Espigão do Oeste.

2.1 Dos Riscos da Terceirização da Saúde via OSS – Organizações Sociais da Saúde

Entendemos que, em uma proposição da natureza do Projeto de Lei nº 57/2025, além da análise da legalidade, é necessário também atentarmos para os riscos que envolvem a implementação de um projeto de terceirização da Saúde por meio de Organizações Sociais.

Em primeiro lugar, não é demais dizer do **risco de desvio de finalidade e precarização da Saúde**, já que experiências em outros municípios revelam que projetos dessa natureza trazem riscos elevados de:

- a) desvio da finalidade pública, com favorecimento de entidades amigas do gestor;
- b) precarização das relações de trabalho, com a contratação por CLT sem a utilização do concurso público; nesse ponto, cabe lembrar que hoje o Município já tem a questão da infinidade de reclamações do dia a dia, demonstrando uma possível insatisfação de trabalhadores de uma Cooperativa (COOPER VALE), devido à precariedade de seus direitos, pois se ouve pelos corredores da administração pública da inexistência do pagamento de horas-extras, da inexistência do direito a faltas, descanso remunerado, dentre outros direitos trabalhistas;
- c) falta de controle social efetivo, comprometendo a transparência e a fiscalização da aplicação de recursos públicos.

Em segundo lugar, citamos o **risco de insegurança jurídica**, com as mudanças propostas no Projeto de Lei nº 57/2025, pois a ausência de mecanismos claros de controle externo, com a responsabilização objetiva das OSS e garantias de continuidade do serviço público pode gerar insegurança jurídica para a administração, para o usuário do SUS e para os servidores públicos eventualmente envolvidos e alcançados pela medida da terceirização na Saúde municipal.

Em terceiro lugar, por último, mas não menos importante, podemos apontar o **risco orçamentário**, pois, se não for devidamente pensada e planejada tecnicamente, em estrita consideração à realidade local, a terceirização pode não significar economia, mas sim um aumento de custos, e com baixa eficiência.

Afinal, é fato que não há no Projeto de Lei nº 57/2025 qualquer previsão de estudo de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigido pela Lei Federal Complementar nº 101/2000, nos seus arts. 15 e 16 da conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

De mais a mais, entendemos que é dever do Presidente da Câmara Municipal velar para que não tramitem no Poder Legislativo proposições eivadas de ilegalidades em geral, sendo que o art. 111, inciso X, do Regimento Interno da Câmara de Espigão estabelece que “A Presidência deixará de receber qualquer proposição que seja *inconstitucional, ilegal ou anti-regimental*” (sic).

Assim, em suma, podemos dizer, quanto aos requisitos não atendidos para análise da viabilidade jurídica, operacional e orçamentária do Projeto de Lei nº 57/2025 perante o Poder Legislativo:

1. Estudo Técnico de Justificativa da Terceirização – **Inexistente**;
2. Análise de Impacto Orçamentário-Financeiro – **Inexistente**;
3. Diagnóstico explanando a situação da Saúde local em Espigão – **Inexistente**;
4. Modelo de governança, controle e fiscalização da execução contratual – **Falso e insuficiente**;
5. Plano de Transição com os servidores públicos – **Genérico e sem proteção efetiva de direitos adquiridos**;
6. Previsão de controle externo e auditoria independente obrigatória – **Dispositivos genéricos e sem estrutura técnica prevista**;

7. Inexistência de debate público ou consulta popular – **Falta de cumprimento aos princípios da publicidade e da participação popular, especialmente relevantes em áreas como saúde pública.**

Portanto, diante das circunstâncias acima evidenciadas, esta Procuradoria não recomenda a aprovação do Projeto de Lei em sua forma atual, tendo em vista a existência de vícios jurídicos graves, com riscos orçamentários e administrativos concretos, pela falta de transparência e de avaliação da realidade do SUS no Município de Espigão do Oeste, além da ausência de estudos técnicos que justifiquem a medida da terceirização da Saúde via OSS.

CONCLUSÃO

Analisados os autos sob a ótica jurídica, entendemos pela constitucionalidade do Projeto de Lei nº 57/2025, pela ausência de requisitos essenciais previstos na legislação, sobretudo para uma proposição de tal envergadura, como a Terceirização da Saúde municipal de Espigão, por meio de Contratos de Gestão com Organizações Sociais da Saúde (OSS), nos termos da fundamentação acima exposta.

Por oportuno, recomendamos a devolução do Projeto de Lei nº 57/2025 ao Chefe do Poder Executivo municipal, a fim de que este possa avaliar a necessidade, dentre outras, das seguintes medidas:

- 1) Realização e apresentação de estudos técnicos e financeiros detalhados sobre a situação da Saúde no município de Espigão;
- 2) Promoção de audiências públicas com a sociedade civil e com os servidores da saúde;
- 3) Submeter o Projeto à análise do Conselho Municipal de Saúde;
- 4) Apresentar o impacto orçamentário da Terceirização da Saúde e um Plano de mitigação de riscos;
- 5) Providenciar a elaboração de minuta contratual com cláusulas de proteção do erário e dos usuários do SUS.

No mais, importa restituir ao encargo dos Excelentíssimos Senhores Vereadores as questões relativas à necessidade, conveniência e oportunidade do referido projeto de lei para o Município de Espigão do Oeste, situação que deve ser debatida pelos representantes da sociedade, levando-se em consideração o atingimento da finalidade pública e o interesse social da matéria ora proposta.

É o Parecer.

Espigão do Oeste/RO, 17 de julho de 2025.

Claudevon Martins Alves

Procurador Jurídico

Câmara Municipal de Espigão do Oeste