

# COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

## PROJETO DE LEI Nº 4.545, DE 2016

Reabre o prazo de adesão ao Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área de Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde - PROSUS e autoriza a inclusão de débitos para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

**Autor:** Deputado COVATTI FILHO

**Relator:** Deputado HIRAN GONÇALVES

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.545, de 2016, do Deputado Covatti Filho, reabre o prazo de adesão ao Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área de Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde (PROSUS) e autoriza a inclusão de débitos para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS).

O seu art. 1º determina que as entidades filantrópicas e sem fins lucrativos conveniadas ou contratadas nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal poderão aderir, no prazo de três meses, contados da data de publicação da Lei, ao PROSUS, de que trata o art. 23 da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013.

Já o seu art. 2º estabelece que as entidades de saúde privadas filantrópicas que tenham tido o deferimento do pedido de adesão ao PROSUS nos termos do art. 1º poderão incluir no programa, no prazo de três meses contados da publicação da Lei, débitos com a ANS, inscritos na dívida ativa ou não.

Na justificação, o autor informa que o Projeto visa a reabrir o prazo de adesão ao PROSUS e possibilitar que as entidades que aderirem ao Programa possam também abranger os débitos com a Agência Nacional de Saúde Suplementar.

O PL nº 4.545, de 2016, foi distribuído, para a apreciação conclusiva, em regime ordinário, às Comissões de Seguridade Social e Família (CSSF), para exame do mérito; de Finanças e Tributação, para análise do mérito e da adequação financeira e orçamentária; e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), para a observação da constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria.

Na CSSF, após aberto o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Cabe a esta Comissão de Seguridade Social e Família a apreciação, quanto ao mérito, no que tange ao direito à saúde e ao sistema público de saúde, do Projeto de Lei nº 4.545, de 2016, do Deputado Covatti Filho.

O Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área de Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde foi instituído pela Lei nº 12.873, de 2013, com a finalidade de:

- a) garantir o acesso e a qualidade de ações e serviços públicos de saúde oferecidos pelo SUS por entidades de saúde privadas filantrópicas e entidades de saúde sem fins lucrativos;
- b) viabilizar a manutenção da capacidade e qualidade de atendimento dessas entidades;
- c) promover a recuperação de créditos tributários e não tributários devidos à União; e
- d) apoiar a recuperação econômica e financeira das entidades de saúde privadas filantrópicas e das entidades de saúde sem fins lucrativos.

O PROSUS objetivou conceder moratória de 180 meses e remissão das dívidas vencidas no âmbito da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional às entidades delimitadas na Lei nº 12.873, de 2013, que se encontrassem em grave situação econômico-financeira.

Segundo a Lei, as entidades teriam o prazo de três meses após a publicação da norma de execução ou operacionalização do Ministério da Saúde para aderirem ao PROSUS. Essa norma consubstanciou-se na Portaria nº 535, que foi publicada em 9 de abril de 2014.

Ainda de acordo com a Lei, para se manterem no PROSUS, as entidades delimitadas deveriam cumprir os seguintes requisitos:

- a) executar plano de recuperação econômica e financeira;
- b) recolher, regular e espontaneamente, as obrigações tributárias federais correntes, devidas a partir do mês seguinte ao da data da publicação do deferimento do pedido de adesão à moratória, inclusive as retenções legais na condição de responsável tributário na forma da lei;

- c) cumprir o contrato, convênio ou instrumento congêneres firmado com o gestor local do SUS e as regras fixadas no âmbito do SUS para a prestação de serviços a serem executados no âmbito do Prosus; e
- d) incrementar a oferta da prestação de serviços ao SUS em, no mínimo, 5% do montante já ofertado, com referência no ano de 2013.

O PROSUS funcionou, portanto, como uma importante ferramenta de fortalecimento do SUS, uma vez que permitiu que entidades que prestam importante atividade no âmbito da saúde pública do País pudessem organizar as suas finanças e manter-se em funcionamento. De acordo com o Ministério da Saúde<sup>1</sup>, com a publicação da Lei nº 12.873, de 2013, e de seu respectivo regulamento, duzentas e sessenta e cinco instituições pediram adesão ao PROSUS.

Sabemos que as entidades privadas sem fins lucrativos que prestam serviços ao SUS em caráter complementar, grupo no qual se incluem as filantrópicas, têm importância fundamental para a manutenção da saúde pública no País.

Consoante o Relatório da Subcomissão Especial destinada a analisar e diagnosticar a situação em que se encontram as Santas Casas, Hospitais e Entidades Filantrópicas na área da saúde<sup>2</sup>, da Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados, essas entidades desempenham papel de relevância para o sistema público de saúde. Abaixo, transcrevemos trecho elucidativo do documento:

*“A força do setor filantrópico pode ser constatada pelos números que apontam a existência de cerca de 2.100 estabelecimentos hospitalares privados sem fins lucrativos (filantrópicos), com mais de 155.000 leitos, correspondendo a*

---

<sup>1</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/484322-MINISTERIO-DA-SAUDE-REABERTURA-DO-PRAZO-PARA-ADESAO-DE-SANTAS-CASAS-AO-PROSUS-DEPENDE-DE-LEI.html>

<sup>2</sup> <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cssf/conheca-a-comissao/subcomissoes/relatorios-de-subcomissoes/relatorio-da-subcomissao-subsanca>

*31% do total do Brasil. Deste total, cerca de 130.000 são mantidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Ademais, o segmento superou a casa dos 7,5 milhões de internações, das quais o SUS responde por mais de 5 milhões, o que perfaz a cerca de 45% do total de internações realizadas anualmente em seu âmbito”.*

Esse relatório também deixou claro que as entidades filantrópicas desempenham relevante papel na geração de empregos no Brasil. É o que se percebe pela leitura do excerto abaixo:

*“O setor filantrópico responde por cerca de 480.000 empregos formais diretos, sem considerar os 140.000 médicos que nele atuam como autônomos”.*

Ademais, demonstrou a importância das instituições de atendimento complementar ao SUS na média e alta complexidade:

*“Os hospitais filantrópicos foram responsáveis por 39,5% (4,2 milhões) das internações e por 41,2% (3,46 bilhões de reais) dos valores pagos. Os hospitais privados (filantrópicos e contratados) responderam, em 2011, por 51,4% das internações de MC do SUS, no Brasil, e por 52,4% dos valores pagos, no mesmo período”.*

Dados hodiernos do sítio institucional do Ministério da Saúde<sup>3</sup> informam que, em 2017, a rede filantrópica engloba “um universo de 1.708 hospitais que prestam serviços para o SUS, sendo responsável por 36,86% dos leitos disponíveis, 42% das internações hospitalares e 7,35% dos atendimentos ambulatoriais realizados no âmbito do SUS. Além disso, as entidades beneficentes são responsáveis por 49,35% do total de atendimentos no SUS”.

---

<sup>3</sup> <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/principal/secretarias/sas/sas-noticias/29496-governo-cria-linha-de-credito-de-r-10-bilhoes-para-as-filantropicas>

O MS também elucida que “em 927 municípios brasileiros a assistência hospitalar é realizada unicamente por um hospital beneficente. Essas instituições também são responsáveis por executar o maior quantitativo de cirurgias oncológicas, cardíacas, neurológicas, transplantes e outros procedimentos de grande porte, atingindo um percentual total de 59,35% das internações de alta complexidade no SUS”.

Apesar da sua imprescindibilidade para a sustentação do SUS, as filantrópicas enfrentam crise. Trabalho também produzido no âmbito da Câmara dos Deputados serviu para mostrar-nos a razão pela qual as filantrópicas encontram-se em situação de desequilíbrio. O Parecer aprovado na Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 1, de 2015, do Sr. Vanderlei Macris e outros<sup>4</sup>, evidenciou que “é consenso que o subfinanciamento é um dos fatores que mais ameaça o Sistema Único de Saúde (SUS). Esse sistema, que foi instituído com o objetivo de garantir a universalidade e a integralidade das ações e serviços de saúde, num País continental, com população numerosa e realidades totalmente diversificadas, necessita de mais recursos para de fato cumprir o seu papel. Desde a sua criação, esforços têm sido feitos para aumentar as receitas da saúde. No entanto, em 27 anos de existência, nunca se conseguiu chegar a um patamar de investimento nem mesmo próximo do ideal”.

Ademais, em uma das audiências públicas realizadas para a instrução da matéria naquela Comissão, o Sr. Luiz Soares Koury, médico neurocirurgião, da Federação das Santas Casas de Misericórdia e Hospitais Benéficos do Estado do Paraná, apresentou um levantamento do reajuste de produtos a partir da vigência do Plano Real. Demonstrou que, enquanto a tabela do SUS foi reajustada em 93,66%, a energia elétrica o foi em 962,19% e o gás em 1.025,12%. Também ofereceu dados que mostram que os custos das filantrópicas chegaram a R\$ 24,7 bilhões, e que as receitas pagas foram de R\$ 14,9 bilhões, perfazendo um déficit de R\$ 9,8 bilhões – dos quais já estão

---

4

[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E20C55296AB2B666F9ED02DCB5A8C6B2.proposicoesWeb2?codteor=1400185&filename=Tramitacao-PEC+1/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E20C55296AB2B666F9ED02DCB5A8C6B2.proposicoesWeb2?codteor=1400185&filename=Tramitacao-PEC+1/2015)

descontados os valores que as instituições usufruíram em isenções. Por fim, esclareceu que 56,1% da dívida existente foi contraída com o sistema financeiro, 16,9% com fornecedores, 12% com impostos e contribuições, 6,8% com passivo trabalhista e 8,2% com salários atrasados.

Nesse contexto, é importante destacar que o Congresso Nacional tem se esforçado para reestruturar essas instituições. Recentemente, promulgou-se a Lei nº 13.479, de 5 de setembro de 2017, que “Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pro-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

A iniciativa fortalece o setor filantrópico brasileiro, mediante previsão no Orçamento Geral da União de recursos na ordem de R\$ 10 bilhões, a serem operados pelos bancos oficiais federais (BNDES, CEF e BB), em duas linhas de crédito, em um prazo de cinco anos. Ainda em consonância com o sítio do Ministério da saúde, “as linhas de crédito, com força de lei, estão disponíveis para reestruturação patrimonial das entidades filantrópicas que se encontram em crise financeira ou incremento do capital de giro. Serão liberados R\$ 2 bilhões anuais consignados no Orçamento Geral da União. Inicialmente, o programa terá duração de cinco anos, começando em 2018 e terminando em 2022. O acesso ao Pró-Santas Casa independe da existência de saldos devedores ou da situação de inadimplência das entidades em relação a outras operações de crédito existentes, desde que os recursos liberados sejam utilizados integralmente para o pagamento dos débitos em atraso”.

Por fim, manifestamo-nos sobre o último aspecto da proposição. Acreditamos que a inclusão dos débitos com a Agência Nacional de Saúde Suplementar no PROSUS é imprescindível para que as entidades contempladas possam manter-se em funcionamento. Essa Autarquia tem a competência legal de recolher taxa e multa. Com isso, muitas das entidades

previstas no PL possuem dívidas com a Agência, o que atrapalha o seu funcionamento.

No entanto, temos de enfatizar que a Comissão de Seguridade Social e Família analisa apenas o mérito da proposição, no que se refere à sua competência. Conforme o art. 126, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD)<sup>5</sup>, “a Comissão que tiver de apresentar parecer sobre proposições e demais assuntos submetidos à sua apreciação cingir-se-á à matéria de sua exclusiva competência, quer se trate de proposição principal, de acessória, ou de matéria ainda não objetivada em proposição”. Já o art. 55 do RICD estatui que “a nenhuma Comissão cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica”. Acrescenta, ainda, que “considerar-se-á como não escrito o parecer, ou parte dele, que infringir o disposto neste artigo(...)”. Dessa maneira, informamos que a apreciação do mérito financeiro da proposta cabe à Comissão de Finanças e Tributação.

Ainda no que se refere a competências estranhas à CSSF, ressaltamos que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania também vai analisar esta proposição, minuciosamente, nas questões ligadas à sua constitucionalidade e à sua técnica legislativa. Assim, quaisquer vícios ligados a esses aspectos que, porventura, existirem na proposição, serão sanados por aquela Comissão.

Diante do exposto, percebemos que o PROSUS é um programa que merece ter seu prazo reaberto, especialmente com essa nova característica, que permitirá que as entidades que tenham aderido a ele possam incluir os seus débitos com a ANS.

Temos apenas uma pequena crítica ao PL. O seu art. 2º determina que as entidades que tenham obtido o deferimento do pedido de adesão ao PROSUS, ou que venham a obtê-lo, terão o prazo de três meses, contados da publicação da Lei, para efetuar a inclusão no Programa dos débitos para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar, inscritos ou não

---

5

[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento\\_interno\\_18ed.pdf?sequence=68](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18847/regimento_interno_18ed.pdf?sequence=68)

em dívida ativa. No entanto, acreditamos que esse prazo pode dificultar a participação no Programa. Se houver demora no deferimento do pedido daquelas que forem ingressar no Programa após a reabertura do prazo, as entidades poderão não ter tempo de incluir os débitos com a ANS. Por isso, oferecemos, ao final do voto, uma emenda, para sanar essa imprecisão.

O nosso voto, portanto, é pela Aprovação do Projeto de Lei nº 4.545, de 2016, do Deputado Covatti Filho, com a emenda anexa.

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado HIRAN GONÇALVES

Relator

## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI Nº 4.545, DE 2016

Reabre o prazo de adesão ao Programa de Fortalecimento das Entidades Privadas Filantrópicas e das Entidades sem Fins Lucrativos que Atuam na Área de Saúde e que Participam de Forma Complementar do Sistema Único de Saúde - PROSUS e autoriza a inclusão de débitos para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar - ANS.

### EMENDA Nº

Dê-se ao art. 2º do Projeto a seguinte redação:

*"Art. 2º As entidades de saúde privadas filantrópicas e sem fins lucrativos que tenham obtido o deferimento do pedido de adesão ao PROSUS, ou que venham a obtê-lo nos termos do artigo anterior, poderão incluir no Programa, no prazo de três meses, contados da publicação desta Lei ou do deferimento do pedido de adesão ao PROSUS, débitos para com a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, inscritos ou não em dívida ativa."*

Sala da Comissão, em        de        de 2017.

Deputado HIRAN GONÇALVES

Relator