



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

Processo: nº 7705/2021

Projeto de Lei nº: 17/2021

Autor: Prefeito

Assunto: concessão de subvenção social

De autoria do **PREFEITO**, o presente projeto de lei, que tramita em regime de urgência, requer a chancela legislativa para concessão de subvenção social à Santa Casa de Misericórdia de Piedade (nos termos do art. 12 cc art. 16 da Lei Nacional nº 4.320, de 17 de março de 1964).

Para tanto, argumenta na mensagem, em suma, que:

1) O Projeto de Lei em referência tem por objeto autorizar repasses de recursos a título de subvenções sociais à mencionada entidade "Santa Casa de Misericórdia de Piedade", a fim de cobrir os déficits decorrentes da implantação de 05 (cinco) leitos de Unidade de Terapia Intensiva - UTi e 15 (quinze) leitos de Suporte Ventilatório Pulmonar com incremento das ações de enfrentamento da Covid-19, através da celebração de novo Convênio com a Entidade.

2) A iniciativa, segundo consta na justificação, visa complementar as ações da Secretaria Municipal de Saúde, no tratamento das afecções por COVID-19, devido à alta demanda dos casos graves e a urgência no atendimento destes, bem como a existência de fila de espera em todo o Estado, ensejando a necessidade de implantação de mais leitos de UTi e de suporte ventilatório pulmonar, com a implantação de nova equipe multidisciplinar.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

3) Argumenta ainda que: procederam à remessa do presente Projeto de Lei por entenderem que o repasse de recursos a entidades voltadas a serviços médicos de forma complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS não comporta a pronta celebração de parceria na forma da Lei Federal nº 13.019/2014 (por expressa exclusão da própria norma, aplicável apenas subsidiariamente), sendo necessário atender aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Municipal nº 4.590/2020, que preveem, respectivamente:

Art. 26. (LC 101/2000) A destinação de recursos para direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (...)

Art. 23. (L. Mun. 4.590/2019) - Durante a execução orçamentária de 2020, se o Poder Executivo Municipal for autorizado por lei, poderá incluir novos projetos, atividades ou operações especiais no orçamento das unidades gestoras na forma de crédito especial, desde que se enquadre nas prioridades para o exercício.

Art. 26. (L. Mun. 4.590/2019)

(...)

Parágrafo único. De igual forma ao disposto no caput deste artigo, tendo em vista o relevante interesse público envolvido e de acordo com o estabelecido em Lei, poderão ser destinados recursos para a cobertura de déficit de pessoa jurídica.

É a síntese do necessário.

PARECER:

Estudando atentamente o projeto de lei nº 17/2021, constatasse que o gestor público objetiva estabelecer um vínculo administrativo de mútua cooperação, para consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho. Além disso, muito embora não tenha sido anexado o estatuto social da Santa Casa de Misericórdia, é cediço que a referida entidade se trata de uma entidade filantrópica sem fins lucrativos voltada para o atendimento de saúde.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

Com esses predicativos, por imperativo constitucional e legal, a celebração de cooperação mútua entre a Prefeitura Municipal e a entidade filantrópica sem fins lucrativos prestadora de serviços voltados ao atendimento de saúde deve ser pactuada por meio de convênio. Sendo dispensável, portanto, a elaboração de lei específica para possibilitar a solicitada subvenção social. Nesse sentido, vejamos o que dispõe o dispositivo constitucional, bem como os mandamentos contidos na Lei Nacional nº 13.019, de 31 de julho de 2014, respectivamente:

Constituição Federal

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.

Lei Nacional nº 13.019/14

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 ; (Incluído pela Lei nº 13.204, de 2015)

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)

(...)

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)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

Exposto isso, impende destacar que o Tribunal de Contas, na sua cartilha: Repasses Públicos ao Terceiro Setor, expõe a mesma exegese. Senão vejamos (pag. 34 e seguintes):

“(…) Outra questão de relevante interesse a ser analisada é a concernente à necessidade de autorização legislativa para que se possa firmar um Convênio. A redação do § 2º, do artigo 116, da Lei de Licitações, torna claro que Convênio é matéria estritamente administrativa e que a Administração, após estabelecê-lo, tão somente dará ciência ao Legislativo.

Ademais, o STF já se pronunciou acerca da matéria e vem decidindo que é inconstitucional a norma que exige autorização legislativa para que se firme um Convênio, notadamente, por ferir a independência dos Poderes (ADI 770, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 20/09/2002).

Todavia, é de se destacar que, com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atendendo às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) ou em seus créditos adicionais; nesse sentido é o artigo 26 do citado diploma legal. Note-se que o dispositivo em comento regula a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, nada mencionando acerca da celebração de convênios, razão pela qual não conflita com o entendimento sufragado pelo STF; ou seja, a autorização legal reclamada pela LRF não é exigência para assinatura de Convênio, mas sim para determinadas espécies de repasses para o setor privado: aquelas destinadas a cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas.

Assim, a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas só poderá se concretizar, além da previsão na LDO e na LOA, mediante lei específica, podendo se viabilizar através de determinados programas, como o Renda Mínima e o Bolsa Escola; da mesma forma, a destinação de recursos para cobrir déficit de pessoas jurídicas também deverá ser precedida de lei específica, até mesmo porque não há como prever quando da elaboração da LDO, a ocorrência ou não de déficit de uma determinada pessoa jurídica, tampouco sopesar sua quantificação. Nessas situações, a obrigatoriedade de lei específica mostra-se salutar, por constituir instrumento de transparência da gestão governamental, em estrita observância aos princípios da legitimidade, moralidade e publicidade, evitando-se, assim, que entidades “fantasmas” ou altamente lucrativas sejam beneficiadas em detrimento de outras sem fins lucrativos e de caráter filantrópico.

Por outro lado, outras espécies de repasses não alcançadas pelo artigo 26 da LRF parecem prescindir de lei específica, desde que devidamente previstas na LDO e na LOA: é o caso das destinações



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

de recursos para entidades de caráter social, cuja atividade é voluntária e sem finalidade lucrativa, situação em que os repasses estatais configuram verdadeiro fomento a ações de interesse público.”

Nesta linha, frise-se, o intento do projeto de lei não é cobrir déficit de pessoa jurídica. Portanto, não se amolda ao prescrito no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Caso esse fosse o intento, aí sim seria necessária a elaboração de lei específica a respeito. Entretanto, bem da verdade, é notório que o intento do projeto de lei é somente conceder subvenção social a entidade privada sem fins lucrativos. Se enquadrando, assim, ao que está disposto no art. 16 da Lei Nacional nº 4320/64. Desta feita, segundo a exegese do TCESP, tal destinação de recursos públicos prescinde do aval do Poder Legislativo:

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Consoante esmiuçado acima, concluímos que a pactuação de convênio entre ente público e entidade sem fins lucrativos voltadas ao entendimento de saúde prescinde da chancela do Poder Legislativo. Exigindo, todavia, segundo o entendimento da nossa Corte de Contas, previsão dos referidos repasses na LDO. Requisito o qual está preenchido pela nossa norma orçamentária municipal.

Vejamos as disposições contidas na Lei Municipal nº 4.6370, de 24 de julho de 2020:

Art. 27. Será permitida a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de auxílios, subvenções ou contribuições, desde que observadas as seguintes exigências e condições, dentre outras porventura existentes, especialmente as contidas na lei federal nº 4.320/1964 e as que vierem a ser estabelecidas pelo Poder Executivo:

I – apresentação de programa de trabalho a ser proposto pela beneficiária ou indicação das unidades de serviço que serão objeto dos repasses concedidos;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

II – demonstrativo e parecer técnico evidenciando que a transferência de recursos representa vantagem econômica para o órgão concessor, em relação a sua aplicação direta;

III – justificativas quanto ao critério de escolha do beneficiário;

IV – em se tratando de transferência de recursos não contemplada inicialmente na lei orçamentária, declaração quanto à compatibilização e adequação aos arts. 15 e 16 da lei complementar federal nº 101/2000;

V – vedação à redistribuição dos recursos recebidos a outras entidades, congêneres ou não;

VI – apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação e inexistência de prestação de contas rejeitada;

VII – cláusula de reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor da concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá caso se verifique desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos;

§ 1º A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos da lei federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde, educação ou cultura.

§ 2º As contribuições somente serão destinadas a entidades sem fins lucrativos que não atuem nas áreas de que trata o parágrafo primeiro deste artigo.

§ 3º A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam de atendimento direto e gratuito ao público.

Depois de todo o dito e com amparo do posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal, reafirmamos o nosso entendimento, no sentido de ser totalmente dispensável a tramitação legislativa, a fim de obter o aval dos vereadores para celebração de convênio entre a prefeitura e a referida entidade filantrópica.

Todavia, a fim de espantar qualquer dúvida a respeito do tema, anexaremos aos autos manifestação do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em cuja manifestação expôs raciocínio jurídico que corrobora com nosso entendimento.

Por fim, cabe-nos explicitar aos senhores vereadores que a Lei Municipal nº 4.590/2019, que tratou sobre Diretrizes Orçamentárias, citada na justificativa encaminhada



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

pelo Poder Executivo, tratava-se de uma lei temporária, a qual não mais possui eficácia, já que substituída pela LDO, em vigor, Lei nº 4.6370, de 24 de julho de 2020.

CONCLUSÃO

Em razão do que foi apresentado, rematamos que: a celebração de convênio entre a prefeitura de Piedade e a Santa Casa de Misericórdia prescinde de autorização legislativa.

Tal ajuste, consoante o previsto em normas nacionais e conforme o entendimento do STF e de tribunais de contas, deve ser pactuado nos termos do art. 116 da Lei Nacional nº 8.666/93.

É o parecer.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370.599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Jurídica

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	X
	Legislativo	
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	X
	Prioridade	
	Ordinário	
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	X
	Dois turnos	