



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 71/2015

Eminente Presidente,

Eminentes Vereadores,

Trata-se o singelo caderno processual oriundo do Executivo Municipal, no sentido de obter autorização legislativa para firmar convênio com entidade civil de natureza filantrópica doravante denominado Hospital Evangélico de Cachoeiro de Itapemirim, para pronto atendimento, maternidade e pediatria do Hospital Menino Jesus, na localidade de Itaoca/Itaipava visando serviços de saúde.

Com a exordial de fls., sobreveio, tão somente, a declaração de previsão orçamentária e financeira na LOA e compatibilidade com o Pano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias colacionada à fl.



Às fls. peticionou o Senhor Secretário de Saúde, por intermédio do ofício 151/2015, datado do dia 16 de setembro do corrente ano, prestando esclarecimentos, quanto ao aumento nas contas de insumos, materiais hospitalares, medicamentos, despesas correntes (energia elétrica, telefone, água) e folha salarial, a justificar o reajuste de 11,73%, referente a variação do IPCA, inclusive, expediente oriundo do Senhor Wagner Medeiros Junior, anexando os documentos de fls., a evidenciar a justa causa.

Declara, mais ainda, outrossim, que não há qualquer impedimento no que tange ao Ministério Público ou qualquer ação judicial entre os conveniados HECI e Prefeitura Municipal de Itapemirim.

Apresenta, no mais, cópias de todas as aprovações do referido convênio junto ao Conselho Municipal de Saúde, refiro-me aos documentos de fls., das prestações de contas do convênio anterior de nº 01/2014.

Despacho - de mero expediente - exarado pela Presidência à fl.



Vieram-se os autos conclusos, para emissão de parecer jurídico.

Em síntese, eis o breve resumo dos fatos que tomo à guisa de relatório.

Passa-se ao parecer, com a respectiva motivação (**fundamentação**).

Do mérito

A priori, antes de adentrarmos ao ponto nodal, observa-se, que o projeto de lei está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, além de trazer assunto sucintamente registrado na ementa.

Observa-se, ainda, que o subscritor articulou justificacão por escrito, atendendo a preceito regimental. A distribuicão do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

A despeito do tema em testilha, a Constituição Federal é cristalina, dispensando qualquer exegese, ao dispor, de forma insofismável no **art. 196**, que a saúde é um direito de todos e um dever do Estado, a seguir transcrito *ipsis litteris*:

“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. ”

Quanto ao pleito contido na exordial, refiro-me a competência deste Poder Legislativo Municipal, pressuposto processual de validade, a Lei Orgânica não deixa dúvidas, na forma do *inciso III, art. 13*, a seguir transcrito *in verbis*:

“Art. 13. É da competência exclusiva da Câmara Municipal:



(...)

III – resolver definitivamente sobre convênios, consórcios ou acordos que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio municipal. ”

A título de ilustração, também sobre o tema *sub examine*, quanto à possibilidade de subvenção social para a área da saúde, a área técnica do Egrégio Tribunal de Contas, por intermédio do parecer consulta 015/2013, formulado pelo Município do Alegre, já se posicionou favoravelmente a respeito, extraíndo o seguinte excerto, veja-se:

“Tratam os presentes autos de consulta formulada pelo Sr. Djalma da Silva Santos, então Prefeito Municipal do Município de Alegre, solicitando a resposta para a seguinte indagação: A consulta que se pretende formular baseia-se na possibilidade ou não de aplicação de recursos públicos no setor privado, em instituição de caráter filantrópico e sem finalidade lucrativa. Neste caso teria que ser obrigatoriamente por meio de subvenção social? Em sendo assim, poder-



se-ia utilizar dos recursos para a promoção de reforma do prédio existente, configurando este gasto como custeio? Os repasses financeiros necessariamente serão realizados por meio de subvenção, ou existe outra forma de repasse? utilização destes recursos pela entidade deverá seguir as normas de procedimento licitatório? Como seria a prestação de contas? A inadimplência da entidade beneficiária junto aos órgãos previdenciários é fator impeditivo de repasse? É o relatório. II REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE Antes de adentrar no mérito da questão, é necessário apreciar se presentes os requisitos de admissibilidade. Dispõe o artigo 96, da Resolução TC nº 182/2002 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo - RITCEES) o seguinte: **Art. 96. A consulta deverá revestir-se das seguintes formalidades: I – ser subscrita por autoridade competente; II – referir-se a matéria de competência do Tribunal; III – conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada; IV – ser formulada**



em tese; V – conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente. No tocante ao requisito constante do inciso I, do artigo acima transcrito verifica-se que a definição de autoridade competente encontra suas balizas no artigo 95, inciso II, do referido diploma normativo: Art. 95. O Plenário decidirá sobre consultas quanto a dúvidas suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, formuladas: [...] II - no âmbito municipal, pelos prefeitos, presidentes de Câmaras, presidentes de Comissões Parlamentares da Câmara Municipal, dirigentes de autarquias, das sociedades de economia mista, das empresas públicas e das fundações instituídas e mantidas pelo Município. Deste modo, constata-se que, sendo o Consulente chefe do Poder Executivo Municipal, encontra-se atendido o primeiro requisito de admissibilidade. Ademais, o referido dirigente está devidamente qualificado nos autos, onde consta seu nome e assinatura (artigo 96,



inciso V do Regimento Interno deste Tribunal). Quanto à matéria suscitada pelo Consulente, entende-se que há pertinência temática com a atuação desta Corte. Ademais, constata-se a existência de indicação precisa da dúvida, tendo sido esta formulada em tese, nos termos do artigo 96, inciso IV, do Regimento Interno deste Tribunal. Por fim, verifica-se que restou atendido o requisito previsto no artigo 95, caput, do diploma normativo em questão, que prevê a indicação de dispositivo legal ou regulamentar sobre o qual existem dúvidas, já que, pela narrativa dos fatos percebe-se, claramente, que a dúvida reside nos artigos 16 e 17 da Lei nº 4320/64. Reconhecendo-se que estão presentes os requisitos de admissibilidade da presente consulta, sugere-se o seu conhecimento.

III MÉRITO Quanto ao mérito, o questionamento trazido à baila pelo Consulente diz respeito à possibilidade de aplicação de recursos públicos no setor privado, em instituição de caráter filantrópico e sem finalidade lucrativa e



ainda: se tal repasse deve ser obrigatoriamente realizado por subvenção social? Se os recursos repassados poderiam ser utilizados para a reforma do prédio da entidade subvencionada? Se a utilização dos recursos da subvenção deve respeitar o procedimento licitatório? Como seria realizada a prestação de contas? E se a inadimplência da entidade beneficiária junto aos órgãos previdenciários seria fator impeditivo das subvenções? O repasse financeiro do setor público a entidades de natureza privada foi expressamente previsto no artigo 16, da Lei nº 4.320/64, para a realização de serviços de assistência social, médica e educacional, sempre que tal suplementação revelar-se mais econômica do que a realização dos referidos serviços pelo próprio poder público. Como se pode verificar, o referido dispositivo condicionou a parceria entre o setor público e o privado à efetivação dos Princípios Constitucionais da Eficiência e Economicidade, só podendo ser subvencionados os serviços assistenciais,



médicos e educacionais realizados pela iniciativa privada, quando forem comprovadamente mais econômicos do que se realizados pelo próprio poder público. Ressalta-se a necessidade de previsão no estatuto das entidades subvencionadas de que elas prestam serviços essenciais de natureza assistencial, médica ou educacional, ou seja, além da previsão do tipo de atividade que prestam, o estatuto das entidades subvencionadas devem expressamente dispor que tais atividades são essenciais, revestindo-se de interesse coletivo. A subvenção social tem por objetivo complementar a ação estatal, não se destinando, contudo, a privilegiar uma entidade privada em detrimento de outra, mas sim assegurar o suporte necessário a cobrir despesas realizadas na efetiva prestação dos serviços públicos por entidades privadas sem finalidade lucrativa. Nestes termos, verifica-se, primeiramente, ser essencial que lei específica autorize a concessão de subvenção social, identificando as



entidades a serem beneficiadas, nos termos e condições estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, conforme dispõe o Artigo 4º, inciso I, alínea "f", da Lei Complementar nº 101/2000, deve estabelecer os critérios e condições para a transferência de recursos a entidades privadas. Também é necessário, conforme preceitua o artigo 4º, inciso I, alínea "e", da Lei Complementar nº 101/2000, que a entidade privada que recebe subvenção social cumpra as condições relativas à avaliação dos resultados dos programas financiados, conforme condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Ademais, nos termos do artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, é essencial a prévia dotação orçamentária, já que não se admite a realização de despesas sem o atendimento deste requisito. Ressalta-se ainda a necessidade de celebração de convênio, acordo ou ajuste entre as partes ou de qualquer outro instrumento congênere, em que estejam estipuladas as obrigações



a serem cumpridas pelas partes (Município e entidade privada sem finalidade lucrativa). Por fim, ressalta-se, nos termos do artigo 16, § único, da Lei nº 4.320/64, a necessidade de fiscalização da aplicação dos recursos públicos repassados às entidades privadas, ou seja, a constatação pelo ente público que repassou recursos públicos, que os serviços de natureza assistencial, médica ou educacional foram efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, levando-se em consideração as unidades de serviços prestadas e obedecendo padrões de eficiência previamente estabelecidos. Neste sentido, dispõe Afonso Gomes Aguiar: As subvenções sociais devem ser utilizadas com probidade nas suas concessões, concedendo-se destarte, através delas, apenas a ajuda financeira necessária ao suporte das despesas de fato realizadas em termos quantificados de atendimentos prestados. Não se destina essa modalidade de transferência a premiar politicamente a quem quer que seja, mas, tão somente, arcar com as



despesas decorrentes da efetiva prestação de serviços posta à utilização da coletividade. (AGUIAR, Afonso Gomes. Direito Financeiro: A lei 4320 comentada ao alcance de todos. Belo Horizonte: Fórum. 3ª edição. 2005). Conforme se observa, os recursos da subvenção social devem ser aplicados nos serviços de natureza assistencial, médica e educacional e isso deve ser devidamente comprovado em termos de unidades de serviços prestados, não cabendo a utilização de tais recursos para outras finalidades, como por exemplo, a reforma do prédio da entidade. Ademais, nos termos do artigo 17 da referida lei, serão concedidas subvenções apenas às instituições, cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização. Acerca da prestação de contas dos recursos, cabe mencionar que a entidade subvencionada deve prestá-la, nos termos previstos no próprio convênio, ou outro instrumento repassador e ainda de lei local. Ressalta-se também, de



acordo com o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e do artigo 112, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que o Tribunal de Contas fará a fiscalização da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, com o objetivo de verificar o alcance dos objetivos acordados, o cumprimento das metas e indicadores pactuados e ainda, a regularidade da aplicação dos recursos, a efetividade das ações empreendidas e a observância das normas legais e regulamentares pertinentes. Cabe também ressaltar, que a entidade subvencionada ao firmar contrato ou convênio com o Município deve apresentar prova da regularidade jurídica e fiscal, nos termos do artigo 28 e 29, da Lei nº 8.666/93 e sendo assim, apresentar toda a documentação exigida, inclusive a comprovação de regularidade previdenciária, conforme exigido pelo artigo 195, parágrafo 3º, da Constituição Federal, salvo se entidade comprovadamente isenta de contribuição para a seguridade social, nos termos do



parágrafo 7º, do artigo 195, do mesmo diploma legal. Por fim, quanto ao questionamento sobre a necessidade de seguir as normas licitatórias para a utilização dos recursos repassados (subvenção social), cabe salientar que, sendo as entidades totalmente privadas, não há tal previsão, mesmo porque, os recursos de subvenção social serão utilizados tão somente na realização dos serviços de assistência social, médica ou educacional, nos termos previstos em lei.

IV CONCLUSÃO Por todo o exposto, sugere-se o conhecimento da presente consulta, para no mérito concluir da seguinte forma: **1. O repasse de recursos públicos para entidades privadas sem finalidade lucrativa deve ser feito através de subvenção social, nos termos do artigo 16 e 17, da Lei nº 4.320/64; 2. Os recursos repassados a título de subvenção social só podem ser utilizados na prestação de serviços de natureza assistencial, médica e educacional e, portanto, não podem ser utilizados para a reforma do prédio. 3. A utilização dos recursos repassados pela**



entidade privada não necessitará de licitação, mesmo porque, eles só podem ser utilizados na prestação das atividades de natureza assistencial, médica e educacional da entidade subvencionada. 4. Acerca da prestação de contas dos recursos, a entidade subvencionada deve prestá-la, nos termos previstos no próprio convênio, contrato ou instrumento repassador e ainda de lei local. Ressalta-se também, de acordo com o artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, e do artigo 112, da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que o Tribunal de Contas fará a fiscalização da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, com o objetivo de verificar o alcance dos objetivos acordados, o cumprimento das metas e indicadores pactuados e ainda, a regularidade da aplicação dos recursos, a efetividade das ações empreendidas e a observância das normas legais e regulamentares pertinentes. 5. Para a realização de contrato ou convênio com o ente público para a realização de subvenção social é necessário



comprovação de regularidade jurídica e fiscal, nos termos do artigo 27 e 28 da Lei nº 8.666/93 e 195, § 3º da Constituição Federal, incluindo-se, portanto a comprovação de contribuição social, salvo se isentas, nos termos do artigo 195, § 7º da Constituição Federal.”

No mais, sugiro a supressão do art. 5º, do mencionado Projeto de Lei, por entender, que toda e qualquer aditivo que vier a ser feito, se for o caso, dependerá de anuência e/ou aquiescência deste Legislativo Municipal, no âmbito de suas funções constitucionais e legais.

Da Competência das Comissões Permanentes

No que concerne à competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para apreciar a matéria em comento, dispõe de forma insofismável o **art. 79, § 1º** do Regimento Interno da Câmara Municipal de Itapemirim, que:

“Art. 79. Compete à comissão de legislação, justiça e redação final manifestar-se sobre todos os assuntos nos



aspectos constitucional e legal e, quando já aprovados pelo plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.

§ 1º. Salvo expressa disposição em contrário deste regimento, é obrigatória à audiência da comissão de Legislação, Justiça e Redação final, em todos os projetos de lei, decretos legislativos e resoluções em que tramitarem pela Câmara.”

Quanto à competência da Comissão de Finanças e Orçamento, essa se encontra prevista no **art. 80, inciso IV**, da mesma norma regimental, veja-se:

“Art. 80. Compete à Comissão de Finanças e Orçamento opinar, obrigatoriamente, sobre todas as matérias de caráter financeiro, e especialmente quando for o caso de:



(...)

IV – Proposições referentes a matérias tributárias, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito e ao patrimônio público municipal.”

E, por fim, também compete à Comissão de Educação, Saúde e Cultura e Assistência, externar juízo de valor a respeito do ora pretendido, com alicerce no **art. 82** do citada Resolução nº 01/1991:

“Compete à Comissão de Educação, Saúde, Cultura e Assistência, manifestar-se em todos os Projetos e matérias que versem sobre assuntos educacionais, artísticos, inclusive patrimônio histórico, desportivos e relacionados com a saúde, o saneamento e assistência e previdências sociais em geral.”



Parte dispositiva

À luz do exposto, firme na norma jurídica vigente (art. 196 da CF c/c inciso III, art. 13 da LOM), e nos posicionamentos doutrinários e jurisprudências acerca do tema (parecer do TC/ES), e gizadas nestas considerações, e dispensando, por supérfluas, tantas outras, **emitimos parecer favorável à tramitação do projeto**, constante na fundamentação retro delineada, apenas e tão somente visando autorização legislativa, ressalvado, inclusive, posição oriunda do Tribunal e Contas do Estado, a título de esclarecimento, pois.

Às duntas Comissões Permanentes. É o parecer, s.m.j.

Itapemirim, segunda-feira, 21 de setembro de 2015.

Wanokzôr Alves Amm de Assis

Procurador Legislativo