



PARECER JURÍDICO

Projeto de Lei 259, de 18 de dezembro de 2023.

ASSUNTO: Celebração de Convênio entre o Poder Executivo local com a Irmandade de Misericórdia do Hospital São José de Itajobi.

AUTOR: EXMO. PREFEITO MUNICIPAL DE ITAJOBI/SP

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAJOBI

Trata-se de projeto de lei ordinária de autoria do Executivo Municipal, visando autorizar o Poder Executivo a celebrar convênio com a Irmandade de Misericórdia do Hospital São José de Itajobi, entidade filantrópica sem fins lucrativos, objetivando a prestação de serviços na área da saúde pública, através da execução de ações, procedimentos e apoio diagnóstico (exames) nos serviços de atenção primária à saúde, reabilitação e urgência e emergência.

O valor de repasse, no exercício de 2024, é de **R\$ 5.276.755,32 (cinco milhões, duzentos e setenta e seis mil, setecentos e cinquenta e cinco reais e trinta e dois centavos)**, recursos este repassados pelo Município e provenientes do **Fundo Nacional de Saúde/Ministério da Saúde e do Fundo Municipal de Saúde**, nos termos do art. 4º, estando a despesa discriminada na conta de dotação orçamentária, conforme art. 5º do projeto em questão.

A matéria é de competência municipal e privativa do Executivo, conforme art. 50, inciso XXI, da Lei Orgânica Municipal:

Art. 50. Compete, privativamente, ao Prefeito:

(...)

XXI– celebrar acordo, contrato, convênio e outros ajustes de interesse para o Município. (Redação dada pela emenda nº 02 de 06.11.2018).

Foi juntado ao projeto de lei a minuta do termo de convênio a ser futuramente celebrado, acaso aprovado o projeto de lei. Não foram juntados a manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, estatuto da entidade, nota de reserva orçamentária e documentos comprovando a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista, aspectos a serem observados no procedimento interno do Executivo antes da celebração do pretendido



convênio. Também não foi instruído com os cálculos que comprovem a economicidade do convênio, o que pode prejudicar a análise pela Casa, contudo não constitui empecilho à sua votação.

O artigo 241 da Constituição Federal preconiza que:

“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**”.

O convênio não constitui modalidade de contrato, não obstante constituir um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para se associar com outras entidades públicas ou com entidades privadas.

Trata-se, então, de uma forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração, nas palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro.¹

A Lei 13.019/2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias envolvendo ou não transferência de recursos financeiros entre a Administração Pública e organizações da sociedade civil, restringe a celebração de convênio entre entes públicos e particulares e prevê quais são os instrumentos à disposição.

São os chamados termos de colaboração, termos de fomento e acordos de cooperação, sendo que, no seu artigo 84, restringiu os convênios a parcerias firmadas entre entes federados, salvo nos casos relacionados à área da saúde, como é o caso em apreço. Outrossim, a mesma Lei 13.019/2014, com a alteração operada pela Lei 13.204/2015, dispõe que suas exigências não se aplicam aos convênios celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do art. 199, §1º, da 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

¹ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 31.ed. Rio de Janeiro: 2018. p. 427.



preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.”

Cabe destacar ainda o disposto na Lei nº 8.080/90:

“Art. 24. Quando as suas disponibilidades forem insuficientes para garantir a cobertura assistencial à população de uma determinada área, o Sistema Único de Saúde (SUS) poderá recorrer aos serviços ofertados pela iniciativa privada.

Parágrafo único. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público.”

Portanto, a partir da entrada em vigor dessa lei (que ocorreu em 14/12/2015), os convênios somente são possíveis entre entes públicos; entre entes públicos e particulares, são possíveis apenas na área da saúde, com fundamento no art. 199 e §1º da CF/88, tornando o projeto de lei em tela materialmente constitucional.

O convênio tem em comum com o contrato o fato de ser um acordo de vontades, contudo, é **acordo de vontades com características próprias**, porquanto seu elemento fundamental é a cooperação e não o lucro (negócio consensual).

Isso resulta da própria Lei 8666/93, no seu art.116 da Lei 8.666 - a qual ainda está em vigor no momento de apresentação do presente projeto de lei e na data marcada para votação (20/12/2023) - determinando que suas normas se aplicam aos convênios “no que couber”, exatamente pelo fato do convênio não se caracterizar juridicamente como contrato:

“Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I - identificação do objeto a ser executado;



- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;
- VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.”

Assim, os convênios, quando firmados entre órgãos públicos e entidades particulares obedecerão às regras contidas no art. 116 da Lei 8.666/93, acrescidos de que a pactuação deverá obedecer a princípios gerais da Administração Pública, como a impessoalidade, igualdade dos particulares perante a Administração Pública.

O objeto a ser executado foi previsto no art. 3º do projeto em questão, assim como na cláusula primeira da minuta; as metas, nas cláusulas primeira e décima segunda, assim como no parágrafo segundo da cláusula terceira; as etapas ou fases, na forma de plano operativo anual, na cláusula sétima; a aplicação dos recursos financeiros estão previstos nos artigos 4º e §2º e artigo 5º, bem como na cláusula nona da minuta.

Quanto ao prazo (previsão e início e fim da execução do objeto), no presente caso, em se tratando de serviços realizados continuamente, aplicável o art. 57, inciso II, da Lei 8.666/93:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

- I - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;”

Observo que o art. 4º, §1º do projeto de lei, bem como a minuta do termo de convênio (cláusula décima oitava) preveem a vigência de 12 meses, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, estando em compasso, pois, com a legislação federal.

Por fim, ressalte-se a necessidade de cientificar esta Casa de Leis caso o projeto seja aprovado e assinado o respectivo termo de convênio, nos termos do art. 116, §2º da Lei 8.666/93.



CÂMARA MUNICIPAL DE ITAJOBÍ

ESTADO DE SÃO PAULO - CNPJ - N.º 51.840.601/0001-43

Para sua aprovação, o projeto depende de voto favorável da **MAIORIA SIMPLES**, conforme art. 35, parágrafo único da Lei Orgânica.

Diante do exposto, pelos motivos de fato e de direito acima declinados, entendo que o presente projeto de lei é constitucional e legal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itajobi, 19 de dezembro de 2023.


Ettore Guerreiro Lotto
Procurador da Câmara
OAB/SP 422.586