



PARECER JURÍDICO

Protocolo 6.217/2024

Interessado: Município de Imbituba e Hospital São Camilo

Convênio. Direito Administrativo. Os convênios são ajustes firmados pela Administração para mútua cooperação e com ausência de contraposição de interesses, cujas finalidades devem atender ao interesse da coletividade.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica quanto à formalização de convênio com a Sociedade Beneficente São Camilo- Hospital São Camilo, inscrito no CNPJ sob nº 60.975.737-0092-99, tendo como objeto: “Conceder auxílio financeiro para o Hospital São Camilo cuja finalidade é a Prestação de Serviços de assistência à saúde.”

Os serviços abarcados no convênio abrangem o custeio e manutenção dos serviços de saúde do Hospital São Camilo.

Inexiste no processo encaminhamento para a Casa Legislativa Municipal para aprovação do convênio a ser firmado. De acordo com a Lei Orgânica de Imbituba, no artigo 16: **“O Município pode celebrar convênios com a União, Estado e Municípios mediante autorização da Câmara Municipal, para execução de suas Leis, serviços e decisões, bem como para executar encargos análogos decorrentes dessas esferas”.**

Já existem posicionamentos jurisprudenciais e Doutrinários, inclusive emitidos pelo Supremo Tribunal Federal, afirmando que a obrigatoriedade de autorização do Legislativo para aprovação de convênio a ser firmado pelo executivo, representa uma interferência na separação e autonomia de poderes, razão pela qual é inconstitucional. Várias ações declaratórias de inconstitucionalidade foram propostas em decorrência desse entendimento, com os pedidos julgados procedentes.

Consta, inclusive parecer da Câmara Legislativa de Imbituba, dispensando a análise do projeto de lei que versa sobre a autorização do Legislativo para que o Município celebre convênio, por acreditar que não possuem competência funcional para tanto.

Ainda assim, essa Assessoria emite posicionamento no sentido de que a Lei Orgânica, especificamente no seu artigo 16, no tocante a parte dos convênios não foi considerada inconstitucional por proposição correta, de modo que é norma válida e



cogente devendo ser respeitada, sugerindo o encaminhamento do processo para validação do Poder Legislativo Municipal .

No mais, o processo foi instruído com documentos indispensáveis à análise.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria, para análise dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, conforme prescreve o **art. 53, parágrafo terceiro, da Lei 14133/2021**: “Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos”.

É o relato do essencial.

Com força no **art. 1º, II, da Lei 8.906/94** (Estatuto da Advocacia) Passo a opinar.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Os hospitais de natureza privada podem participar da saúde de forma complementar ao Sistema Único de Saúde – SUS.

Embora o Hospital São Camilo faça parte da Organização da Sociedade Civil, não se aplica no presente caso a Lei 13.019/2014 (Marco Regulatório da Sociedade Civil). Isto porque, o art. 3º, IV, do Marco Regulatório assim prescreve: aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal.

Para compreender o contexto dos fatos, necessário que se exponham, primeiramente, alguns fundamentos que regem a organização do Sistema Único de Saúde, bem como sobre a linha sistemática da política municipal de saúde no que se refere à assistência à população. Para tanto, é importante fazer uma breve anotação acerca da participação complementar de entidades privadas na cobertura assistencial à população.

Sobre a participação complementar, não sobejam dúvidas quanto a sua possibilidade, haja vista expressa disposição constitucional (art. 199), assim como a Lei Orgânica da Saúde – Lei 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.

Art. 25. Na hipótese do artigo anterior, as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos terão preferência para participar do Sistema Único de Saúde (SUS).

Havendo necessidade de complementação dos serviços de saúde por insuficiência de rede própria, o Município poderá recorrer à iniciativa privada com preferência para as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Como ressaltado acima, a Sociedade Beneficente São Camilo, localizado neste Município, é entidade privada e, por tal razão, a destinação de recursos públicos a tais instituições tem sido compreendida no contexto da função pública de fomento a atividades de interesse público. A este teor, é imperioso que a Administração Pública celebre, com estes hospitais, convênio, contrato de gestão ou termo de parceria.

Os convênios são ajustes firmados pela Administração para mútua cooperação e com ausência de contraposição de interesses, cujas finalidades devem atender ao interesse da coletividade.

Os convênios têm, ainda, como característica própria não se constituírem como personalidade jurídica autônoma, mas apenas como vínculo de cooperação entre os partícipes.

No âmbito administrativo impera o **princípio da legalidade**, de forma que a Administração Pública não tem vontade própria, podendo agir apenas dentro dos limites legais, posto não haver liberdade para fugir das normas que regem os convênios.

Ao reconhecer que a relação envolve uma cooperação visando à consecução de objetivos comuns, sem que se fale em prestação e contraprestação, estaremos diante de um convênio.

Sem a rigidez das relações contratuais, há entre as partes liberdade de ingresso e retirada e, como assevera Carvalho Filho, sua celebração *“independe de licitação prévia como regra”*, uma vez que *“raramente será possível a competitividade de que marca o processo licitatório, porque os pactuantes já estão previamente ajustados para o fim comum que se propõe”*, bem como *“inexiste perseguição de lucro”*.



Os convênios constituem negócio jurídico celebrado entre os órgãos públicos ou entre estes e particulares e não se confundem com os contratos administrativos. Enquanto nos contratos as partes têm objetivos divergentes e antagônicos, no convênio os interesses convergem para um só objetivo.

A **Lei n. 14133/2021** disciplina o convênio em seu **art. 184**, prevendo que suas disposições se aplicam a esse, no que couber: “Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal”.

Isso porque, apesar de a licitação ser afastada, outras disposições da Lei incidirão sobre o convênio, tal como a necessidade de estabelecer um prazo de vigência, determinado.

Por conta dessa realidade, não há a possibilidade de se firmar convênio em desatenção às normas da Lei nº 14133/2021, especialmente em relação às regras compatíveis a este instrumento.

Por conta disso, de suma importância ao Administrador avaliar com cautela se o liame pretendido para com o suposto conveniente acoberta, de fato, tão somente ações de cooperação, na busca por finalidade pública comum.

A Lei de Licitações, neste caso é aplicável para a parceria entre o Município e a pessoa jurídica privada sem fins lucrativos, tendo em conta que o objeto do convênio é a complementação do Serviço Público de Assistência a Saúde já prestada pelo SUS. Tal linha se coaduna com o fato de que os valores objeto de repasse serão direcionados ao SUS para pagamento de serviços de emergência e urgência indicados no plano de trabalho demonstrado.

Não se pode perder de vista que toda transferência de recursos públicos, independentemente de sua finalidade, está subordinada aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme dispõe o art. 37 da Constituição Federal.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

A necessidade de contrato ou convênio nada mais é que o procedimento legal que operacionaliza aqueles princípios, permitindo que quaisquer interessados possam



tomar conhecimento do teor da pactuação entre o gestor público (Concedente) e o hospital (Conveniente).

Neste tocante, a exigência de convênio devidamente celebrado e atualizado é imprescindível para que seja respeitada a publicidade do ato, além de proporcionar aos órgãos de fiscalização a possibilidade de se garantir a observância dos princípios constitucionais, além de impedir que os recursos públicos sejam redistribuídos a amigos, parentes ou correligionários políticos, induzindo, com isso, à redução nos custos dos programas governamentais.

III - DA CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Ante o exposto, **entendo pela possibilidade jurídica do repasse através de convênio.**

RECOMENDO o encaminhamento do processo, com a projeto de Lei próprio para a Câmara Municipal a fim de obter autorização para celebração do Convênio;

RECOMENDO a aprovação do plano de trabalho pela autoridade gestora do convênio .

Ao analisar o processo licitatório, essa Procuradoria não entra na esfera de interesse dos efeitos que pretende produzir o ato administrativo, observa apenas as questões de validade jurídica do edital e minuta contratual.

Ressalte-se que o Parecer Jurídico visa a informar, elucidar e sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa não vinculando o administrador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal. **O parecer não representa prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade.**

NADA MAIS.



GOVERNO DE
IMBITUBA

Procuradoria Geral do Município de Imbituba
Estado de Santa Catarina

Este é o meu Parecer, sem embargos de outras opiniões jurídicas.

Imbituba/SC, 09 de Abril de 2024.

DAIANE LEOPOLDINA NUNES

Assessora Jurídica Especial – OAB/SC 35.009
Procuradoria-Geral do Município de Imbituba/SC



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 3796-49DA-C4DD-C3E9

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ DAIANE LEOPOLDINA NUNES (CPF 063.XXX.XXX-96) em 09/04/2024 17:08:41 (GMT-03:00)
Papel: Assinante
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://imbituba.1doc.com.br/verificacao/3796-49DA-C4DD-C3E9>