



PARECER DA COMISSÃO DE FINANÇAS, ECONOMIA,
ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO

Processo n.º 002246/2021

"Autoriza o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com Fundação Beneficente Rio Doce, e dá outras providências."

Projeto de Lei de autoria do Chefe do Poder Executivo do Município de Linhares/ES, que visa autorizar o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com Fundação Beneficente Rio Doce.

Cumpre-nos esclarecer que toda e qualquer transferência de recursos públicos a entidades privadas pautar-se-á nos princípios norteadores da administração pública, previstos no artigo 37 da Constituição Federal.

O artigo 12 da Lei nº 4.320/1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", extrai-se que a transferência de recursos públicos dar-se-á em três modalidades: **subvenções**, contribuições e auxílios. Vejamos:

"Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação



direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

(...)

§6º São Transferências de Capital as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública."

O §3º do mencionado artigo 12, descreve subvenções como transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio operacional das entidades beneficiadas, ou seja, aquelas despesas realizadas com a sua manutenção.

As subvenções, por sua vez, dependendo do destino dos recursos, distinguem-se em sociais e econômicas, *sendo sociais aquelas que se destinam às instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos*. Já as econômicas são dirigidas às empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.



No que se refere às subvenções sociais, as mesmas devem atender às despesas de manutenção de entidades **sem fins lucrativos**, e que, de acordo com o artigo 16 da Lei nº 4.320/1964:

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. (grifo nosso)

Ou seja, as subvenções sociais devem constituir, fundamentalmente, suplementação aos recursos de origem privada aplicados na prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional.

Isso significa que, se o Ente Governamental pensar em entrar neste campo de atividades, deverá fazê-lo diretamente por sua própria ação, reservando subvenções apenas para suprir a iniciativa dos particulares.

No caso em análise, o município de Linhares/ES presta as atividades diretamente, através do Hospital Geral de Linhares (HGL), sendo inclusive, referência para a maioria dos municípios, o que gera a necessidade de suporte aos atendimentos realizados, visando atender a população.

Acerca do valor a ser transferido, o parágrafo único do citado artigo 16 dispõe sobre a base de cálculo dos mesmos a título de subvenções sociais:

"Art. 16.

(...)

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."

No procedimento em análise, depreende-se da mensagem oriunda do chefe do poder executivo municipal, que **o incentivo financeiro visa a complementação dos serviços de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar**, e, devido a pandemia do coronavírus, os impactos na saúde são muito graves, conseqüentemente com perspectivas de altas despesas. Logo, o valor do incentivo mostra-se razoável para o período de 01 (um) ano, em razão dos serviços que são efetivamente prestados à população.

Imprescindível ainda a demonstração da regular condição de funcionamento por parte da entidade recebedora do recurso público, conforme dispõe o artigo 17 da Lei nº 4.320/1964:

"Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções."

Para firmar acordo, ajuste, convênio ou qualquer outro instrumento congênere com a Administração Pública, as entidades civis sem fins lucrativos deverão, além de demonstrar capacidade técnica e operacional, estar sem débito com o Poder Público, apresentando, para tanto, atestado de regularidade fiscal, tributária e previdenciária.

O projeto de lei em análise visa autorizar o Poder Executivo Municipal a firmar o convênio com a FUNDAÇÃO BENEFICENTE RIO DOCE, entretanto, não traz qualquer documento hábil que comprove a regularidade fiscal, tributária e previdenciária da respectiva entidade.



Neste contexto, em consulta aos sites dos órgãos oficiais competentes pela emissão das certidões negativas de débitos, verifica-se a regularidade junto ao Ministério da Fazenda, Fazenda Pública Estadual, bem como, junto a Fazenda Pública Municipal (docs. anexos).

No tocante à forma de seleção das entidades que receberão as transferências oriundas das subvenções sociais, o artigo 31, inciso II, da Lei nº 13.019/2014 disciplina o seguinte:

"Art. 31. Será considerado inexigível o chamamento público na hipótese de inviabilidade de competição entre as organizações da sociedade civil, em razão da natureza singular do objeto da parceria ou se as metas somente puderem ser atingidas por uma entidade específica, especialmente quando:

(...)

II - a parceria decorrer de transferência para organização da sociedade civil que esteja autorizada em lei na qual seja identificada expressamente a entidade beneficiária, inclusive quando se tratar da subvenção prevista no inciso I do §3º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000."

A subvenção em análise trata-se de subvenção social, destinada a instituição de caráter assistencial, sem finalidade lucrativa, logo, sendo inexigível o chamamento público, conforme dispõe o artigo 31, II da lei 13.019/14.

No que tange a Lei de Responsabilidade Fiscal, o artigo 26, estabelece que a destinação deverá ser devidamente autorizada por lei específica, bem como, atender às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e estar consignada na Lei Orçamentária ou em créditos adicionais. Confirma-se:



"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits 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.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital."

Logo, a condicionante elencada pela lei de responsabilidade fiscal é que a autorização para destinação dos recursos deve dar-se por lei específica, o que vem sendo cumprido através do projeto de lei apresentado pelo chefe do poder executivo.

Ainda no mesmo sentido, o artigo 24 da Lei nº 8.080/1990 dispõe que:

"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."



Verifica-se então, a possibilidade da realização de convênio entre a Administração Pública e entidades filantrópicas que prestam serviços na área de saúde, por exemplo.

Neste contexto, a legislação pátria em vigor, admite a transferência de recursos na modalidade de subvenções sociais, através de convênio, entre o Poder Público e entidades sem fins lucrativos ou filantrópicas, que atuem na área de saúde, que é exatamente o caso em análise, conforme documentos comprobatórios.

Ainda em análise à lei de responsabilidade fiscal, mais precisamente o caput do artigo 26, é necessário que sejam atendidas às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e haja previsão no orçamento ou em seus créditos adicionais.

A lei de diretrizes orçamentárias do município n.º 3.932/20, dispõe que:

Art. 40 Somente serão concedidos recursos a título de subvenções sociais para entidades privadas sem fins lucrativos, que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação, observado no que couber a Lei Federal 13.019/2014, o disposto no artigo 16 da Lei Federal nº 4.320/64, e que atendam as seguintes condições:

I - comprovante pertinente à pesquisa do concedente junto aos seus arquivos e aos cadastros a que tiver acesso, demonstrando que **não há quaisquer pendências do conveniente para receber recursos públicos**; (grifo nosso)

II - sejam de atendimento direto ao público, de forma gratuita, e que possuam, para as que atuam na área de assistência social, comprovante da declaração atualizada do Registro do Conselho Municipal de Assistência Social ou do Certificado de



Entidades Beneficentes de Assistência Social, fornecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, salvo nas demais áreas de atuação governamental que deverão apresentar registro ou certificado dos órgãos competentes.

Parágrafo único. Todas as entidades que sejam qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com termo de parceria firmado com o Poder Público, de acordo com a Lei Federal nº 9.790, de 23 de março de 1999, estão aptas a receber subvenção social que atendam à legislação em vigor e os incisos deste artigo.

Art. 41 A destinação de recursos orçamentários às entidades sem fins lucrativos deverá, observar:

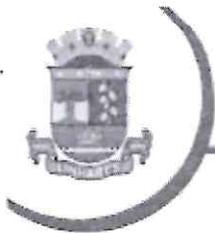
I – Lei específica que expressamente defina a destinação de recursos às entidades beneficiadas, nos termos do disposto no art. 26 da Lei Federal 101/2000;

II – Lei Federal nº 13.019/2014 e suas alterações para as parcerias firmadas entre a administração pública municipal e as organização da sociedade civil;

III – Legislação Municipal vigente em relação à Organização Social.

Parágrafo único. A transferência de recursos a título de contribuição corrente, não autorizada em lei específica, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o critério de seleção, o objeto, o prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.

Conforme se verifica, os comandos legislativos que versam sobre a possibilidade de repasse de subvenções através de convênio (lei n.º



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

4.320/64, lei n.º 13.019/14, lei complementar n.º 101/00, lei n.º 8.080/90 e lei n.º 3.932/20), foram todos atendidos, o que traz segurança a formalização do convênio e consequente repasse da subvenção. Vejamos:

- Destina-se a instituição pública ou privada de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
- Previsão na lei de diretrizes orçamentárias;
- Visa a prestação de serviços essenciais médicos;
- Condições de funcionamento da instituição conveniente devidamente comprovada, através dos documentos acostados;
- Regularidade fiscal, tributária e previdenciária;
- Inexigibilidade de chamamento público; e
- O repasse dar-se-á por lei específica.

Assim, entende a Comissão de Finanças economia, orçamento e fiscalização, pela **VIABILIDADE** do projeto de lei em análise, tendo em vista o atendimento a todos os requisitos legais exigíveis.

Linhares/ES 13 de maio de 2021.



GILSON GATTI

Presidente

MANOEL MESSIAS CALIMAN

Relator



ALYSSON FRANCISCO GOMES REIS

Membro