



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 1/10

PARECER JURÍDICO Nº 5604-2020

Processo n.º: 8781/2020-FORCON-SES

Órgão: SES

Tema: Convênios e Instrumentos Congêneres

Assunto: Convênio com instituição privada

Interessados: Secretaria de Estado da Saúde - SES e Fundação de Beneficência Hospital de Cirurgia.

Conclusão: Pela legalidade, com recomendações para atendimento prévio, sob pena da não assinatura do ajuste.

Destino: Secretaria de Estado da Saúde - SES

CONVÊNIO DE NATUREZA FINANCEIRA. PARTICIPAÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. REPASSE DE RECURSOS PÚBLICOS VOLTADOS EXCLUSIVAMENTE PARA AÇÕES COMPLEMENTARES DE SAÚDE. ATENDIMENTO DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE E ENFRENTAMENTO DA COVID-19. INEXISTÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA ACERCA DO REPASSE. TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA AO SETOR PRIVADO. ARTIGO 26 DA LC Nº 101/2000. ARTIGO 47 DA LEI ESTADUAL 8.558/2019. OBSERVAÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS. RECONHECIMENTO DE UTILIDADE PÚBLICA POR LEI ESTADUAL. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS. ATENDIMENTO AOS ARTIGOS 24, 25 E 26 DA LEI Nº 8080/90. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DAS INFORMAÇÕES DA PRÓPRIA SES. ATENDIMENTO A PORTARIA Nº 1034/2010 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. PELA VIABILIDADE, SOMENTE APÓS ATENDIMENTO PRÉVIO DAS RECOMENDAÇÕES. PARECER CONDICIONADO.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 2/10

I - RELATÓRIO.

Trata-se, no caso vertente, de análise de minuta Termo de Convênio a ser celebrado entre a SES, na condição de CONCEDENTE, e a entidade privada acima mencionada, para repasse de recursos de origem de emenda parlamentar nº 71270008, no valor de R\$ 8.860.000,00 (oito milhões, oitocentos e sessenta mil reais) e nº 71270015 no valor de R\$ 1.983.360,00 (hum milhão, novecentos e oitenta e três mil, trezentos e sessenta reais), conforme CI nº 8482/2020-SES

É o relatório, no essencial. Fundamento e opino.

II - FUNDAMENTAÇÃO.

-Considerações preliminares.

De início, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria-Geral do Estado a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo.

Esses aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público.

À Procuradoria-Geral do Estado incumbe apenas a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados. Neste caso, matéria eminentemente de direito.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 3/10

III - NO MÉRITO

Com efeito, segundo Leon Frejda Szklarowsky, subprocurador-geral da Fazenda Nacional aposentado, "Os convênios não são dotados de personalidade jurídica, porque dependentes da vontade de cada um, tendo em vista a execução de objetivos comuns. É uma cooperação associativa, sem vínculos contratuais, entre órgãos e entidades da Administração ou entre estes e o particular".

Por sua vez, a professora Odete Medauar, ensina que:

"Grande parte da doutrina publicista diferencia convênios e contratos do seguinte modo:

a) no contrato há interesses opostos ou divergentes; no convênio há interesses paralelos ou convergentes;

b) o contrato realiza composição de interesses opostos; o convênio realiza conjugação de interesses;

c) no contrato há partes: uma que pretende o objeto (ex.: a obra, o serviço); outra visa ao preço; no convênio não há partes, mas partícipes com as mesmas pretensões."

O objeto do convênio, deve ser alterado e passar a constar *execução de ações complementares de saúde de Média e Alta*

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 4/10

Complexidade - Teto MAC e para enfrentamento ao corona vírus - COVID-19, descritos no plano de trabalho. Os repasses são em parcela única.

Ora, também deve ser providenciado parecer técnico e justificativa pela SES, antes de assinar o ajuste.

Contudo, antes, deve a secretária de Estado da Saúde aprovar o despacho nº 21/2020-SES e confirmar expressamente que se trata de **AÇÃO COMPLEMENTAR AO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS** (arts. 24, 25 e 26 da Lei nº 8080/90, estabelecido através de Portaria pelo Ministério da Saúde, onde destina recursos para o Custeio das Ações a serem desenvolvidas pela Fundação. Fica o alerta e recomendação, sob pena de ilegalidade.

Da mesma forma, deve ser anexado e comprovado nos autos que a entidade beneficiada não é possuidora de **FINS LUCRATIVOS**, além de atuar na condição de filantropia.

O Convênio somente deve ser firmado caso a Secretaria enquadre-se totalmente no disposto no artigo 3º, § único, I, da Portaria nº 1034, de 05.05.2010, do Ministério da Saúde. Caso contrário, abstenha-se de formalizar o ajuste.

Ressalto que, convênio, salvo na forma da Portaria acima citada, é vedado quando envolver entidade privada, conforme Lei nº 13.019/2014. Fica o alerta.

Assim, o presente parecer é com base na conclusão da área técnica e nas informações trazidas ao processo, as quais tomo como verdadeiras. Contudo, passo a emitir este parecer de forma

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 5/10

condicionada, preliminarmente, pela juntada da lei estadual que reconheceu o conveniente como de utilidade pública e declaração da SES pela inexistência de pendência de prestação de contas de outros convênios do conveniente com o Estado de Sergipe, tudo sob pena de ilegalidade. Uma vez não anexado tais documentos fica sem efeito este parecer, não podendo ser convolado o convênio.

Segundo, uma vez que se trate de participação complementar de entidade privada no SUS, repito, inaplicável, a meu ver, ao presente ajuste, a Lei nº 13.019/2014, por força do disposto no artigo 3º, IV, da mencionada lei;

Terceiro, seja dito pelo gestor responsável que a participação da Fundação é de forma complementar ao Sistema Único de Saúde - SUS, mediante convênio, incluindo no corpo da minuta;

Quarto, atender e observar plenamente os artigos 24, 25 e 26 da Lei nº 8080/90, pela Secretaria, sob pena de inviabilidade;

Quinto, a Fundação deve atuar nos limites dos seus fins estatutários, sob pena de desvio de finalidade.

Pois bem, caso ultrapassada as recomendações acima, compulsando os autos, verifico que a minuta de convênio atende as descrições sobre convênio, vez que não há como negar sua natureza jurídica convencional (interesse comum no objeto), ao tempo que vale lembrar que no citado ajuste é vedado pagamento a servidor ou empregado público por serviços de consultoria ou assistência técnica, taxa de administração ou congênere, finalidade diversa do seu objeto, data anterior ou posterior ao prazo de execução do convênio, taxas bancárias, multa, juros, clubes ou associações de servidores públicos,

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc - Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 6/10

além de publicidade que não de caráter educativo, informativo ou orientação social.

Também lembro que o ajuste deve sim tratar de atividade inerente a saúde, assegurando aos administrados dignidade e bem-estar, além de garantir-lhe direito à vida, até mesmo em face da competência institucional da Secretaria. As demais ações/atividades devem ser prestadas pela Fundação, sem intermediários, limitando-se o Estado de Sergipe a repassar os recursos, fiscalizar e exigir prestação de contas.

Sim, é dever do Estado melhor assistir a população, destinando-lhe melhores condições de vida e dignidade, prestando serviços de saúde a quem dele necessitar, podendo se utilizar recursos do próprio Estado, como dito acima.

A prestação de tais serviços por particular, através de convênio é admitida pela professora Maria Sylvia Di Pietro, in: Temas Polêmicos Sobre Licitações e Contratos, 3ª ed., Malheiros editores. pág 282/283, ao comentar: "*É o que ocorre nos convênios celebrados entre Estados e entidades particulares tendo por objeto a prestação de serviços de saúde, educacional e assistência social*".

Consta a Secretaria de Estado da Saúde como concedente, assumindo obrigações ditas na cláusula quarta (4.1). Quanto a Fundação, repito, deve atuar nos limites dos seus fins descritos no estatuto social, sob pena de desvio de finalidade.

Também há informação que os recursos são de transferência de emenda parlamentar, que deve transitar pelo Fundo Estadual de Saúde, e que se pretende transferir para o particular, na forma de transferência voluntária (auxílio, contribuição ou subvenção social) de trata o artigo 26 da LC nº 101/2000.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente
Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc* -Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 7/10

Dessa forma, em se tratando de recursos públicos oriundos do FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE, deve constar autorização para a despesa pelo seu Conselho Gestor, atestando inclusive sobre a possibilidade ou não, do gasto com o objeto do convênio, sob pena de ilegalidade.

Com razão, a Lei Estadual nº 8.558 de 2019, em consonância com a LC 101/2000 (art.26), disciplina condições e lista exigências no seu artigo 47, para fins de transferência voluntário. Logo, deve a SES atender e verificar a possibilidade da transferência, conforme abaixo, lembrando que estamos falando de recursos do orçamento de 2020. Ao contrário abstenta-se de convolar o ajuste. Vejamos, então:

"Art.47. As transferências de recursos orçamentários a instituições privadas sem fins lucrativos, não pertencentes ou não vinculados ao Governo do Estado, devem obedecer às disposições contidas no art. 26 da Lei Complementar (Federal) nº 101, de 04 de maio de 2000, da Lei (Federal) nº 13.019, de 31 de julho de 2014 e do Decreto Estadual nº 30.874, de 19 de outubro de 2017, sendo:

*I - **Subvenções Sociais** - as destinadas a despesas correntes de instituições privadas sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de assistência social, médica, educacional e cultural, de natureza continuada, regidas pelo que estabelecem os arts. 16 e 17, da Lei (Federal) nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*II - **Contribuições** - as destinadas a despesas orçamentárias as quais não corresponda contraprestação direta em bens e serviços e não seja reembolsável pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, não enquadradas no inciso I deste artigo, firmadas em parceria com a Administração Pública Estadual para o desenvolvimento de programas e ações que contribuam diretamente para o*



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 8/10

alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no Plano Plurianual;

III - Auxílios - as destinadas a atender despesas de investimentos ou inversões financeiras, observado o disposto no artigo 26 da Lei Complementar nº 101/2000.

§1º A destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá de:

I - celebração de convênio ou instrumento congênere, contendo, entre outros, a identificação do beneficiário e do valor a ser transferido;

II - aplicação de recursos de capital, em se tratando de auxílios, exclusivamente para:

a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como obras de adequação física necessária à instalação dos referidos equipamentos;

b) aquisição de material permanente; ou,

c) realização de obras, desde que sigam as exigências da legislação.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 9/10

*III - execução na modalidade de aplicação 50 -
Transferência a instituições Privadas sem Fins Lucrativos.*

*IV - reconhecimento da efetiva utilidade pública, pela
Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe.*

*§2º A exigência de que trata o inciso IV do §1º deste
artigo se aplica ao caso de doações.*

*§3º É vedada a destinação de recursos a entidades privadas
em que membros dos Poderes, ou respectivos cônjuges ou companheiros
sejam proprietários, controladores ou diretores”.*

Portanto, recomendo que se atenda o artigo acima transcrito
e que a SES justifique sua opção pela classificação orçamentária
adotada, anexando aos autos.

Ademais, ainda recomendo elaboração de plano de trabalho
detalhado, conhecimento deste ajuste à Assembleia Legislativa
Estadual, pelo órgão repassador da verba, bem como sua publicação no
Diário Oficial do Estado, tudo para atender o artigo 116 da Lei nº
8.666/93 e o princípio da transparência dos atos administrativos.

Por fim, face o disposto no artigo 57, § 3º, c/c artigo 116
da Lei nº 8.666/93, deve ser limitada a vigência do convênio em até
cinco anos, sem possibilidade de prorrogação após tal prazo, salvo
novo convênio.

Parecer condicionado à aprovação do Procurador Chefe competente

Praça Olímpio Campos, 14, Bairro: Centro, CEP: 49.010-040
Aracaju, SE Fone: 3179-7666 www.pge.se.gov.br

e-Doc - Documento Virtual válido conforme Decreto nº 40.394/2019.



SERGIPE
GOVERNO DO ESTADO

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ESPECIAL DOS ATOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - PGE

Página: 10/10

IV - CONCLUSÃO.

Do exposto, o opinativo é no sentido da viabilidade da presente minuta de convênio, na forma deste parecer que contém recomendações prévias a serem atendidas, principalmente enquadramento da instituição privada nas disposições da Portaria nº 1034, de 05/05/2010 do Ministério da Saúde, antes de sua assinatura e desde que não exista alguma pendência de prestação de contas relativas a convênios anteriores da Fundação com o Estado de Sergipe, tudo a cargo da Secretaria de Estado da Saúde.

Este é o parecer.

Encaminhem-se.

Aracaju, 21 de outubro de 2020

WELLINGTON MATOS DO O
Procurador(a) do Estado