



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigüi – 13 de junho de 2022.

Parecer: 88/2022

**Solicitante: César Pantarotto Júnior**

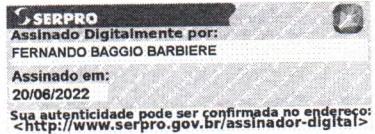
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

**Assunto: Projeto de Lei 82/2022 – “Autoriza o Executivo Municipal a firmar convênio com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigüi declarada de utilidade pública municipal pela Lei nº 422, de 08 de agosto de 1.960, para repasse financeiro, no valor de R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais), para enfrentamento das demandas assistenciais geradas pela Emergência de Saúde Pública pelo coronavírus, nos termos que específica e dá outras providências”.**

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal autoriza o Executivo Municipal a firmar convênio com a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigüi declarada de utilidade pública municipal pela Lei nº 422, de 08 de agosto de 1.960, para repasse financeiro, no valor de R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais), para enfrentamento das demandas assistenciais geradas pela Emergência de Saúde Pública pelo coronavírus, nos termos que específica e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 2140/2022, em 6 de junho de 2022. Despachado para parecer em 8 de junho de 2022. Recebido para parecer em 8 de junho de 2022.

  
Câmara Municipal de Birigüi - SP  
PROTOCOLO GERAL 2292/2022  
Data: 20/06/2022 - Horário: 10:17  
Legislativo - PARJU 88/2022

  
Assinado Digitalmente por:  
FERNANDO BAGGIO BARBIERE  
Assinado em:  
20/06/2022  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:  
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O parecer jurídico é um instrumento que visa o assessoramento do parlamentar, para melhor elucidar de questões relevantes, inerentes da atividade. Sua natureza é meramente opinativa, sendo vinculante apenas quando a lei determinar, não sendo considerado um ato administrativo, e, também não afasta critérios de conveniência e oportunidade inerentes ao mandato parlamentar.

Nesse sentido:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ARQUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULATIVA DE PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE EFEITOS CONCRETOS. OBJETO NÃO SUSCETÍVEL DE CONTROLE VIA ADPF. 1. O parecer jurídico de caráter meramente opinativo, editado por órgão da Advocacia Pública no exercício de seu mister constitucional de consultoria e assessoramento jurídico aos Entes públicos (art. 132 da CF), não se qualifica como ato do poder público suscetível de impugnação via arguição de descumprimento de preceito fundamental, uma vez que não produz, por si só, nenhum efeito concreto que atente contra preceito fundamental da Constituição Federal. 2. Agravo regimental conhecido e desprovido. ADPF 412 AgR Órgão julgador: Tribunal Pleno Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 20/12/2019 Publicação: 27/02/2020

O Conselho Federal da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil editou através da Comissão Nacional da Advocacia Pública a seguinte súmula:

**Súmula 2 - A independência técnica é prerrogativa inata à advocacia, seja ela pública ou privada. A tentativa de subordinação ou**



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ingerência do Estado na liberdade funcional e independência no livre exercício da função do advogado público constitui violação aos preceitos Constitucionais e garantias insertas no Estatuto da OAB.

Projeto trata de convênio entre a administração municipal e a Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigüi no valor de \$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais), a serem repassados para enfrentamento emergencial decorrentes da pandemia de COVID-19.

Os convênios são cooperações verticais financeiras entre variados níveis de governo como União e municípios, estados e municípios, estas cooperações também podem ser de assistência técnica, existem também as transferências automáticas, mas essas devem obedecerem a regras de aplicação específicas.

Os convênios são dispositivos que possibilitam as chamadas transferências negociadas entre os entes federativos, é um instrumento de descentralização e cooperação, originando-se através de dois caminhos.

Podem ser estabelecidos no âmbito de um programa governamental específico, onde os próprios municípios se candidatam a integrá-los e a obedecerem as regras estabelecidas no respectivo programa, ou ainda podem ser resultados de demandas que os municípios negociam junto a área de interesse do governo federal ou estadual.





# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

O projeto de encontra em conformidade com o ordenamento jurídico, trata-se de convênio com contraprestação por parte do Município através de repasse do Ministério da Saúde de acordo com as portarias mencionadas e devidamente especificadas.

Os termos de convênios, na forma tão propagada conceitualmente, tomam por motivo ajustes feitos pelas administrações públicas. A diferença entre os ajustes firmados pelos convênios, dos ajustes firmados pelos contratos reside no fato de que nos primeiros há busca de objetivos comuns não antepostos; no segundo – contratos – há bilateralidade de posições, o objeto de uma parte é oposto de outra (compra e venda: uma entrega um bem; a outra entrega dinheiro).

Nos convênios os interesses são concorrentes, nos contratos contrapostos, dessa forma o Supremo Tribunal Federal vem reiterando o entendimento no sentido de ser despicienda a necessidade de autorização legislativa para a sua subscrição – seja prévia ou posterior.

Tal medida vem decorrer da compreensão de que os convênios, por serem formas muito próximas aos contratos, como estes devem ser tratados, não tendo que se submeter à prévia autorização legislativa, como acontece com os contratos.

Eis Jurisprudência nesse sentido:

Julgamento da ADI 472, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 20.8.1997, oportunidade em que esta Corte assentou que a exigência de prévia autorização legislativa para a realização de contratos de concessão de serviços públicos viola o art. 2º da Constituição Federal. Confira-se a ementa do aludido julgado:



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

"Ação direta de inconstitucionalidade. Incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e § 1º do artigo 15, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989. - Os incisos XIII e XIX do artigo 71 da Constituição do Estado da Bahia são ofensivos ao princípio da independência e harmonia dos Poderes (artigo 2º da Constituição Federal) ao darem à Assembléia Legislativa competência privativa para a autorização de convênios, convenções ou acordos a ser celebrados pelo Governo do Estado ou a aprovação dos efetivados sem autorização pormotivo de urgência ou de interesse público, bem como para deliberar sobre censura a Secretaria de Estado. - Violam o mesmo dispositivo constitucional federal o inciso XXX do artigo 71 (competência privativa à Assembléia Legislativa para aprovar previamente contratos a ser firmados pelo Poder Executivo e destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos) e a expressão "dependerá de prévia autorização legislativa e" do § 1º do artigo 25 (relativa à concessão de serviços públicos), ambos da Constituição do Estado da Bahia. Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71 e a expressão "dependerá de prévia autorização legislativa e" do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989". (grifei)

Destaque-se, ainda, excerto do voto do Min. Moreira Alves, Relator da ADI 472: "Dispõem, respectivamente, o inciso XXX do artigo 71 e o § 1º do artigo 25 da Constituição do Estado da Bahia: 'Artigo 71 - Além de outros casos previstos nesta Constituição compete privativamente à Assembléia Legislativa: ..... XXX - aprovar previamente contratos a serem firmados pelo Poder Executivo, destinados a concessão e permissão para exploração de serviços públicos, na forma da lei'; e 'Artigo 25 - ..... § 1º - A concessão de serviços públicos dependerá de prévia autorização legislativa e far-se-á sempre mediante licitação pública, ressalvados os casos previstos em lei'. Também com relação a esses dois dispositivos tenho-os por inconstitucionais,



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

uma vez que ofendem o artigo 2º da Constituição Federal. Com efeito, em ambos se estabelece uma autorização prévia do Poder Legislativo - à semelhança do que ocorre com os convênios, convenções ou acordos celebrados pelo Poder Executivo - que se torna um pressuposto de validade das concessões ou permissões para a exploração de serviços públicos, e, portanto, uma forma de participação na formação desses atos, o que, evidentemente, não se compadece com o poder de fiscalização ‘a posteriori’ que, pela Constituição Federal, incumbe ao Poder Legislativo com relação ao exercício da direção da administração que cabe ao Poder Executivo. Observo, apenas, que a constitucionalidade do § 1º do artigo 25 abrange somente a expressão ‘dependerá de prévia autorização legislativa’, porquanto a exigência da licitação pública para a concessão de serviços públicos decorre do artigo 175, caput, da Constituição Federal. 3. Em face do exposto, julgo procedente, em parte, a presente ação direta, para declarar a constitucionalidade dos incisos XIII, XXIX e XXX do artigo 71e a expressão ‘dependerá de prévia autorização legislativa’ do § 1º do artigo 25, todos da Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989”. (grifei)

No presente caso há uma contraprestação pecuniária por parte do poder público, assim deve ser passado pelo Legislativo o respectivo projeto por envolver exatamente contraprestação pecuniária.

Ocorre que a Irmandade da Santa Casa de Birigüi atualmente se encontra em intervenção do município de Birigüi e assim, é o próprio município que responde pelos atos praticados na prestação de serviço durante a intervenção.





# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Eis jurisprudência nesse sentido:

Tribunal Superior do Trabalho TST Recurso de Revista: RR 24469-32.2019.5.24.0076. Data da Publicação: 17/12/2021.

AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO REVISTA. PROCESSO SOB A ÉGIDE DAS LEIS Nº 13.015/2014 E 13.467/17. MUNICÍPIO DE BELA VISTA. INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM HOSPITAL RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DOENTE PÚBLICO INTERVENTOR. Demonstra do no agravo de instrumento que o recurso de revista preenchia os requisitos do art. 896 da CLT, dá-se provimento ao agravo de instrumento, para melhor análise de arguição de violação do art. 37, § 6º, da CF, suscitada no recurso de revista. Agravo de instrumento provido. B) RECURSO DE REVISTA, PROCESSO SOB A ÉGIDE DAS LEIS Nº 13.015/2014 E 13.467/17. MUNICÍPIO DE BELA VISTA. INTERVENÇÃO MUNICIPAL EM HOSPITAL. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DO ENTE PÚBLICO INTERVENTOR. A intervenção do Poder Público em ente privado, com a assunção e gestão, mesmo que temporariamente, implica a responsabilização temporária do ente público em relação ao período que perdurar a intervenção. Na hipótese dos autos, o regime de intervenção ocorreu por determinação judicial, imputando ao Município o encargo de interventor da instituição. Assim, o ente público passou a administrar o hospital do qual a Reclamante era empregada e, na condição de gestor, passou a ser corresponsável pelos atos praticados no período de intervenção. De fato, essa espécie de intervenção está prevista na Constituição Federal (art. 5º, XXV), segundo a qual, no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, como se verifica na hipótese em exame, em que ocorreu a intervenção do município no Hospital. Todavia, não há dúvidas de que, no caso concreto, se o Município assumiu a gestão do Hospital, mesmo que temporariamente deverá ser responsabilizado pelas obrigações trabalhistas em relação ao período em que perdurou



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

a intervenção. Nessas circunstâncias, inadimplindo a real empregadora as relações trabalhistas, deve responder subsidiariamente o ente público pelos créditos pendentes dos trabalhadores que lhe serviram. Recurso de revista conhecido e parcialmente provido a fim de reconhecer a responsabilidade do Município em caráter subsidiário, em relação ao período de intervenção.

A jurisprudência acima demonstra que o município quando realiza a intervenção é responsável pela administração do ente que a sofreu, dessa forma é o próprio ente federativo que realiza a gestão responde pelos atos praticados no período de intervenção.

Com relação a convênios firmados entre o poder público e entidades privadas sem fins lucrativos não ocorre nenhuma objeção.

Eis jurisprudência nesse sentido:

RECURSO OFICIAL AÇÃO POPULAR DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE SUS - CONVÊNIO CELEBRADO COM ENTIDADE PRIVADA PARA A COMPLEMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS NA ÁREA DA SAÚDE MUNICIPALIDADE E SANTA CASA DE MISERICÓRDIA - EMERGÊNCIA EM SAÚDE PÚBLICA DE IMPORTÂNCIA NACIONAL (ESPIN) PANDEMIA (COVID-19) PRETENSÃO À NULIDADE DO REFERIDO CONVÊNIO IMPOSSIBILIDADE. 1. Legalidade do Convênio nº 5/2.020, celebrado entre o Município de São José do Rio Preto e a Irmandade da Santa Casa da mesma cidade, reconhecida. 2. Duplicidade de pagamento, não caracterizada. 3. Inocorrência de violação ao § 10 do artigo 166 da CF. 4. Ônus da parte autora, quanto à prova do fato constitutivo do respectivo direito, nos termos do disposto no artigo 373, I, do CPC/15, descumprido. 5. Em Primeiro Grau de Jurisdição: a) extinção do processo (ação



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

popular), sem resolução de mérito, com fundamento no artigo 485, IV, do CPC/15, ante o reconhecimento da ilegitimidade passiva da parte corré, Antônio Baldin; b) improcedência da ação popular, relativamente à parte corré remanescente. 6. Sentença recorrida, ratificada. 7. Recurso oficial, desprovido. PROCESSO Nº 0009478-55.2020.8.26.0576

Neste caso da intervenção, ocorreu uma centralização da prestação do serviço público, que se dá quando a administração pública presta o serviço público de forma direta para a população, sem intermediários, o poder público dessa forma presta o serviço público diretamente, mas não interfere a intervenção na personalidade jurídica da entidade e nem em sua capacidade postulatória.

Eis jurisprudência nesse sentido:

"APELAÇÃO. INVALIDAÇÃO DE ATOADMINISTRATIVO. INTERVENÇÃO. POSSIBILIDADE DO DECRETO INTERVENTIVO. LEGALIDADE CORROBORADA. 1. Ação ajuizada pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de São Roque visando à anulação do Decreto de intervenção nº. 7.972/2014, à prestação de contas e também à reparação de danos sofridos. 2. Sentença que extinguiu o processo nos termos do art. 267, inciso IV, do CPC, ante a carência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válidos do processo. Legitimidade passiva ad causam da Santa Casa de Misericórdia de São Roque, **porquanto o decreto intervintivo alcança apenas os atos de gestão da entidade intervinda, sendo insuficiente para afastar a personalidade jurídica e a personalidade judiciária da pessoa jurídica.** Sentença de extinção sem resolução do mérito afastada. 3. Diante da magnitude dos direitos envolvidos e da configuração de 'perigo público eminente', de rigor a intervenção municipal por meio do decreto nº. 7.972/2014, não havendo que se cogitar no caso em



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

concreto de ilegalidade na intervenção administrativa feita pela Municipalidade de São Roque na entidade recorrente, ainda mais quando se leva em consideração o dever do ente municipal em garantir direito constitucional à saúde, obrigação submetida aos cânones do art. 5º, XXV e artigos 195, 196 e 198, § 1º, todos da Constituição Federal. Recursos desprovidos.” O r. acórdão proferido nos autos do Processo nº 0004617-06.2014.8.26.0586 restou assim ementado: (grifo nosso)

(...) Ab initio, anote-se que a legitimidade responsabilidade da Municipalidade estão evidentes e comprovadas nos autos. Com efeito, considerando um conjunto de situações fáticas, dentre as quais, a grave crise financeira enfrentada pelo Hospital e a obrigatoriedade do Município em fornecer serviços de saúde à população local, o Prefeito Municipal, por meio do Decreto nº 8.571, de 15 de setembro de 2017, que dispõe sobre a intervenção no Hospital São Lucas mantido pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Garça, pela Prefeitura Municipal de Garça, nos termos de seu artigo primeiro, requisitou os serviços e todos os bens correspondentes, prestados e existentes no Hospital São Lucas, inicialmente por 180 (cento e oitenta dias) (...). No caso, constou ainda do art. 1º, § 2º, que “a intervenção ora decretada destina-se a oferecer à população o imediato e adequado serviço médico-hospitalar nas instalações do Hospital São Lucas, mantido pela Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Garça, a fim de manter os serviços essenciais necessários ao atendimento à gestão plena municipal, do Convênio SUS, de acordo com a disponibilidade financeira da Administração Pública Municipal e das verbas que vierem a ser repassadas pelo Estado e União”. Assim de início já se verifica a dependência econômica da entidade hospitalar em relação à Prefeitura Municipal. (...). AREsp nº 2033512 SP 2021/0392008-4. Data da publicação: 17/03/2022.



# Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Em seu artigo 1º o respectivo projeto de lei especifica que os recursos inerentes ao convênio firmado ocorreram de acordo com o artigo 43, § 1º, II da Lei nº 4320/64 através de excesso de arrecadação.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (...) II - os provenientes de excesso de arrecadação;

Em seu artigo 2º estabelece que o Executivo Municipal ainda poderá utilizar os recursos restantes provenientes do repasse referentes do Ministério da Saúde de acordo com a portaria nº 2.999/21 em casos de termo aditivo devidamente especificado com plano de trabalho.

Como pode ser observado o presente convênio é estabelecido com a pessoa jurídica de direito privado Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Birigüi e como a intervenção não interfere em sua personalidade jurídica mas apenas na prestação do serviço público pode ser celebrado o pressente convênio.

Assim, opinamos pela legalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

SERPRO  
Assinado Digitalmente por:  
FERNANDO BAGGIO BARBIERE  
Assinado em:  
20/06/2022  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:  
<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>

Advogado