



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 08/2023

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Enrique Civeira, nos termos do artigo 140 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, datada de 02/02/2023, a fim de que esta Procuradoria Jurídica se manifeste quanto a legalidade e constitucionalidade da utilização dos recursos previstos no Projeto de Lei nº 245/2022, o qual “Autoriza o Executivo Municipal a conceder ao hospital Santa Casa de Misericórdia de Sant’Ana do Livramento incentivo municipal no valor de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais)” para outros fins que não o descrito em plano de trabalho.

Recebida a solicitação de parecer em 06/02/2023. Autuado e rubricado até fls. 53.

Inicialmente, importante salientar que o Projeto de Lei em questão autoriza o aporte de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais) ao hospital Santa Casa de Misericórdia de Sant’Ana do Livramento, conforme dotação orçamentária 08.01.10.301.0235.4444-3.33.90.39-87396-9-0040 – Outros Serviços de Terceiros – PJ, conforme se evidencia na fl. 02.

Outrossim, referido Projeto de Lei restou acompanhado de justificativa, fl. 03, bem como de singelo Plano de Aplicação de Recurso para os fins de compra de insumos, medicamentos, entre outros, havendo informação de que o prazo de aplicação de tais recursos seria até dezembro de 2022, por se referir a Termo Aditivo ao contrato vigente, fls. 06 e 07, sem, contudo, juntar o contrato e o respectivo termo aditivo, a fim de serem corroborada tais informações.

Acresce referir, por relevante, que o Núcleo do Controle, Avaliação e Auditoria do SUS – Audisus, por meio de seus Auditores, apresentaram manifestação no sentido de que o repasse de Incentivos pelo Município, ainda que possa ser realizado, necessita de instrumento legal que permita a ordenação de despesas, seja por Lei Municipal ou por Decreto, aprovado pelo Poder Legislativo, principalmente por se tratar de empresa privada, mesmo que sob intervenção municipal, ou por se tratar de empresa filantrópica ou sem fins lucrativos.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Imperioso citar, ainda, que respectivo órgão manifestou-se, também, no sentido de que por tal recurso não estar previsto no Plano Municipal de Saúde ou da Programação Anual de Saúde (PAS), o mesmo deveria ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, prestando-se contas do uso do recurso, dentro do plano de trabalho elaborado e aprovado previamente, a fim de evitar o apontamento do executivo municipal, fl. 04.

Sobrevieram aos autos Pareceres Jurídicos, fls. 15/16 e 24/25, Parecer Contábil, fls. 17/18, informações prestadas pelo Município, fls. 19/20, pedido de diligência formulado pelo Vereador Enrique Civeira, fl. 21, informações prestadas pela Secretaria da Saúde, fls. 27/28, informações prestadas pelo Complexo Hospitalar Santa Casa, fls. 29/30, Parecer da Comissão Representativa, fls. 36/39 e, por fim, solicitação de parecer do Vereador Enrique Civeira, fls. 40/53.

Tecidas tais considerações, passa-se a análise do caso em concreto:

Conforme já mencionado, o PL 245/2022 autoriza o Executivo Municipal a conceder ao Hospital Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento, incentivo municipal no valor de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais), conforme dotação orçamentária 08.01.10.301.0235.4444-3.33.90.39-87396-9-0040 – Outros Serviços de Terceiros – PJ.

Ocorre que, do cotejo dos documentos que instruem o presente Projeto de Lei, verifica-se que junto ao Plano de Aplicação de Recurso, fl. 06, restou consignado no item 6, que tal recurso seria utilizado para a compra de insumos, medicamento, entre outros, o que, conforme já apontado no Parecer Jurídico de fls. 15/16, bem como no Parecer Contábil de fls. 17/18, apresenta divergências nas dotações orçamentárias indicadas, mormente considerando-se que as despesas designadas “outros serviços de terceiros – PJ”, nos termos do Parecer Contábil, são utilizadas para despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, conforme as naturezas de despesas 2022, disponibilizadas pelo TCE/RS, divergindo, portanto, do proposto e estabelecido no Plano de Aplicação do Recurso elaborado pelo Complexo Hospital Santa Casa de Misericórdia, o qual indica a compra de insumos e medicamentos, cuja natureza seria Material de Consumo – 3.3.90.30.00.00.00.00.

Importante consignar que a Secretaria Municipal de Saúde apresentou manifestação junto ao MEMO 041/2023, fls. 27/28, informando que o Hospital realizou um remanejamento nas suas finanças, porquanto retirou verba disponível para medicamentos, insumos, laboratórios e obras e



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

repassou para a rubrica destinada ao pagamento de pessoal, o que, segundo a mesma, acabou por acarretar déficit da rubrica destinada a medicamentos, insumos, laboratório e obras, ao argumento de que tal situação se deu em virtude da demora na tramitação do PL nesta Casa Legislativa, sem, contudo, juntar qualquer documento dando conta de suas alegações.

Por sua vez, o Complexo Hospital Santa Casa, por meio de sua Diretora Geral, apresentou manifestação junto ao Of. 011/2023 JUR, fls. 29/30, reiterando que a utilização do recurso no valor de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais), seria para custear insumos, medicamentos, obras diversas, nos meses de novembro e dezembro de 2022, bem como serviços de imagem nos meses de novembro de 2022 a fevereiro de 2023, manifestando-se, ainda, acerca do remanejamento interno que precisou ser feito para viabilizar o funcionamento do hospital, aplicando-se a rubrica de pagamento de pessoal para o pagamento de medicamentos, insumos, laboratórios e obras, estando tal rubrica “devedora” para a rubrica de pagamento de pessoal.

Neste contexto, oportuno destacar que dotação orçamentaria é toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos.

No caso em comento, a dotação orçamentária prevista no PL 245/2022, possui como fonte de recurso “Outros Serviços de Terceiros – PJ”, ou seja, é destinada a este fim específico, e, não, ao fim específico indicado no Plano de Aplicação de Recurso, que se refere a compra de insumos e medicamentos, cuja natureza mais correta, nos termos do Parecer Contábil, seria a de Material de Consumo (3.3.90.30.00.00.00.00).

Outrossim, conforme já salientado, quando da apresentação do Plano de Aplicação do Recurso restou consignado que a utilização do mesmo seria para a compra de insumos, medicamentos, entre outros, ou seja, o Ato Administrativo restou devidamente motivado e, portanto, sua validade se encontra vinculada aos motivos indicados como seu fundamento, de tal modo que, se inexistentes ou falsos, implicam a sua nulidade. No presente caso, verifica-se que a finalidade do recurso a ser repassado é diferente da apresentada no Plano de Aplicação do Recurso.

Assim, qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica somente poderá ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal possui como principal objetivo limitar ao máximo o exercício do poder discricionário do gestor de recursos públicos, impondo-lhe condutas previamente determinadas, sem qualquer possibilidade de optar entre mais que um caminho no que tange à elaboração e execução orçamentária, sendo que para isso, se faz necessária a ação planejada e transparente, que possibilite prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Ainda, é de ser ressaltado que nos termos da manifestação apresentada pelos Auditores do AUDISUS, junto ao Ofício 73/2022, fl. 04, no que se refere ao repasse do valor de R\$ 730.000,00 (setecentos e trinta mil reais) ao Hospital Santa Casa de Misericórdia de Sant'Ana do Livramento a título de Incentivo Municipal, por se tratar de Plano Municipal de Saúde ou da Programação Anual de Saúde (PAS), deverá o mesmo ser aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde.

Não obstante, da análise dos documentos que acompanham o presente PL 245/2022, não se vislumbrou que tal medida tenha sido observada, o que, em tese, não estaria em consonância com os preceitos estabelecidos na Lei Federal 8.080/90, Lei Federal 8.142/90 e Lei Municipal 5.955/2011, as quais preveem que o Conselho de Saúde é o órgão colegiado que atua em caráter permanente e deliberativo, na formulação de estratégias e controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive no que tange aos aspectos econômicos e financeiros, sob pena de nulidade dos atos publicados.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo¹², neste momento da tramitação do PL, e, nos limites da solicitação apresentada pelo Vereador Enrique Civeira, bem como com base na documentação que instrui o presente Projeto de Lei é no sentido da impossibilidade de utilização dos recursos para fins diversos do apresentado no plano de trabalho, mormente considerando que possuem finalidades distintas (divergência nas dotações orçamentárias), ferindo o princípio da Legalidade e Transparéncia, sob pena de responsabilidade perante os órgãos de controle externo, sendo que, ademais, não restou demonstrado nos autos que tenha havido a aprovação do recurso pelo Conselho Municipal de Saúde, o que poderia acarretar a nulidade dos atos, havendo necessidade de adequação do Projeto.

¹ STF. MS 24073.

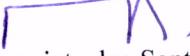
² O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, 'sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.'. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109. [grifo nosso]



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 08 de fevereiro de 2023.


Thais Asconavieta dos Santos
Procuradora Jurídica