

STFC PF

CON. ENDO

VISTO: 5

Processo nº	2024.019.752
Órgão	Secretaria de Saúde
Solicitante:	
Diligência	Convênio

PARECER JURÍDICO Nº 1959/2024 – PGM

EMENTA: Direito Administrativo.
Celebração de Convênio com a UFG.
Fundamento Jurídico: artigo 184 da Nova
Lei de Licitações e Contratos nº
14.133/21. Decreto nº 10.248, de 31 de
março de 2023. **Possibilidade
Condicional.**

I. RELATÓRIO

Os autos se referem ao processo administrativo nº: 2024.019.752, no qual a secretaria de saúde pretende firmar convênio com a Universidade Federal de Saúde para a execução do projeto de pesquisa “Fim de Vida (End of Life) e Cuidados Paliativos em Saúde”: Desafios do cuidado na terceira idade em Aparecida de Goiânia.

Os autos possuem 182 laudas até o momento;

É o relatório. Segue o Parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Cumpre salientar que o presente parecer tomará por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cuja veracidade é presumida.

Destarte, à luz do artigo 131 da Constituição Federal, incumbe a este parecerista prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo imiscuir-se na conveniência ou na oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Municipal, nem analisar aspectos eminentemente administrativos da entidade e/ ou técnicos de outras áreas do conhecimento.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA – CONSIDERAÇÕES INICIAIS DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Em suma, os convênios são acordos de vontade que só podem ser celebrados entre os Entes Federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou Entes da Administração Pública Indireta (autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas), ou, ainda, com entidades filantrópicas sem fins lucrativos que participem de forma complementar do Sistema Único de Saúde, na forma do parágrafo primeiro¹ do art. 199, da Constituição Federal. Podendo envolver repasses de verbas de uma parte para outra ou não envolver repasse algum, constituindo-se tão somente de atividades que uma parte presta à outra, ou que reciprocamente as partes prestam entre si, ou, ainda, que ambas prestam à coletividade, cada qual se incumbindo de algo.

A doutrina, por sua vez, costuma conceituar e delimitar o instituto a partir da diferenciação dos contratos administrativos. Destarte, colhe-se o escólio dos professores Rafael Carvalho Rezende Oliveira e Marçal Justen Filho, respectivamente:

¹ Art. 199. A Assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes, deste, mediante contrato de direito público ou **convênio**, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos. (g.n)

“Os convênios administrativos são ajustes formalizados entre entidades administrativas ou entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos que têm por objetivo a consecução de objetivos comuns e o atendimento do interesse público.” (OLIVEIRA, 2021, p. 985)

“Convênio é um acordo de vontades, em que pelo menos uma das partes integra a Administração Pública, por meio da qual são conjugados esforços e (ou) recursos, visando disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes, para o desempenho das competências administrativas.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo, Dialética, 11ª Edição, 2005, p. 661)

Diante dessas definições doutrinárias, a Nova lei de Licitações e Contratos Administrativos - NLLCA (lei 14.133/21) se aplica, no que couber e na ausência de norma específica, **aos convênios**, acordos e instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública. A lei 8.666/93 já fazia previsão similar, mas detalhava, no Art. 116, algumas disposições básicas sobre convênios, o que não ocorre na nova lei².

Destacamos, portanto a Instrução Normativa IN – TCMGO Nº 0009/2023³, que dispõe sobre a formalização, a instrução e a apresentação dos procedimentos de contratação e de execução contratual, no âmbito dos municípios goianos. Vejamos a dicção do artigo 3º, § 3, do referido dispositivo:

“Art. 3. § 3º. As contratações que utilizem majoritariamente fontes de recursos estaduais e/ou federais devem seguir as orientações dos órgãos repassadores do recurso, conforme condições específicas eventualmente estabelecidas em regulamento próprio.

² **LEI Nº 14.133/21: Art. 184.** 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.

³ Link: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2023/06/in-009-23.pdf> (acesso em 08/05/2024 às 16h13min)

Considerando este aspecto, o Decreto nº 10.248, de 31 de março de 2023⁴, no artigo 6º, aborda sobre a celebração de convênio, termo de cooperação ou qualquer outro ajuste de colaboração recíproca pelos órgãos ou pelas entidades da administração estadual depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho e deve conter algumas informações mínimas que serão abordadas no decorrer da análise deste parecer.

Dessa forma, diante da ausência de legislação específica no município quanto a formalização de convênios, o Decreto nº 10.248 de 31 de março de 2023 é a norma supletiva saneadora para o presente caso.

a) Da distinção dos Convênios da Lei 14.133/21 e os Acordos celebrados pela Lei nº 13.019/14

É importante ressaltar que, no que diz respeito a parceria a ser estabelecida, é necessário distinguir entre aqueles que se baseiam na Lei nº 13.019, de 2014, e os que têm como referência o artigo 184 da Lei nº 14.133, de 2021, regulamentado pelo Decreto nº 10.248 de 31 de março de 2023.

A principal diferenciação entre essas parcerias, e o critério que determina a base a ser utilizada, é a natureza jurídica dos participantes do acordo.

De fato, o Convênio estabelecido com base no artigo 184 da Lei nº 14.133, de 2021, é a ferramenta apropriada para parcerias **entre entidades públicas**. Por outro lado, os acordos entre a Administração e as Organizações da Sociedade Civil (OSC), entidades privadas sem fins lucrativos, devem ser embasados na Lei nº 13.019, de 2014. Ressalvado aos particulares apenas nos casos de entidades filantrópicas sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde, conforme estabelecido pelo parágrafo primeiro do artigo 199 da Constituição Federal.

⁴ Link: https://legisla.casacivil.go.gov.br/pesquisa_legislacao/106878/decreto-10248 (acesso em 08/05/2024 às 16h18min)

Posto isto, no presente caso em comento, estão abarcados apenas os casos de convênio estabelecidos de acordo com o artigo 184 da Lei 14.133/21 e o Decreto nº 10.248 datado de 31 de março de 2023.

IV. DA FORMALIZAÇÃO DO CONVÊNIO

4.1. Da justificativa

Primeiramente, e isso é básico, todo processo de compra, contratação, convênio e/ou parceria deve-se iniciar com a justificativa pormenorizada da pasta, com autorização do prefeito.

Aqui, vimos que assim não ocorreu, juntou-se primeiro a minuta do convênio, plano de trabalho e outros, tanto que às fls. 132 tivemos que diligenciar.

Entrementes, presumiremos a substituição dessa pelo termo de referência, onde “de acordo”, entendemos, ser do secretário de saúde.

4.2. Do Plano de Trabalho

Entende-se aplicável aos convênios a previsão normativa assentada no artigo 6º do Decreto nº 10.248 de 31 de março de 2023, a qual exige que a celebração seja precedida de **elaboração e aprovação de plano de trabalho**, o qual será proposto pelo ente interessado, conforme adiante se transcreve:

Decreto nº 10.248 de 31 de março de 2023

Art. 6. A celebração de convênio, termo de cooperação ou qualquer outro ajuste de colaboração recíproca pelos órgãos ou pelas entidades da

administração estadual depende de prévia aprovação do competente plano de trabalho proposto pelos órgãos ou pelas entidades interessadas, que deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

I – a justificativa com a caracterização dos interesses recíprocos, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos a serem alcançados, a indicação do público-alvo, do problema a ser solucionado e dos resultados esperados, além de informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto;

II – a identificação do objeto a ser executado;

III – as metas a serem atingidas;

IV – as etapas ou as fases de execução, com a especificação das ações, item por item;

V – o plano de aplicação dos recursos financeiros a serem desembolsados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso;

VI – o cronograma das etapas ou das fases de execução do objeto e, quando for o caso, o cronograma do desembolso pretendido;

VII – a previsão do início e do fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou das fases programadas;

VIII – a comprovação de que os recursos financeiros próprios da contrapartida, se houver, estão devidamente assegurados;

IX – o projeto básico, no mínimo, quando se tratar de obras ou serviços de engenharia; e

X – a data e as assinaturas do conveniente, bem como a aprovação pelo concedente.

§ 1º Os termos de cooperação e os demais ajustes de colaboração recíproca que não impliquem repasse de recursos financeiros pelos órgãos ou pelas entidades da administração estadual poderão prescindir das condições previstas no inciso V e na parte final do inciso VI deste artigo.

§ 2º A elaboração e a execução do plano de trabalho deverão observar os princípios da administração pública, especialmente o da eficiência, o da probidade administrativa, o da transparência, o da economicidade, o da eficácia, o da efetividade, o da isonomia e o da razoabilidade.

§ 3º Quando for necessária à concepção e à realização da obra ou do serviço de engenharia objeto do convênio ou do termo de cooperação, a aprovação do licenciamento ambiental deverá ser comprovada anteriormente à execução do ajuste.

O plano de trabalho pode ser entendido como a concretização do planejamento da forma como será executado o objeto e alcançado o resultado do convênio. Nessa esteira, o plano de trabalho constitui peça fundamental e, portanto, deve contemplar elementos mínimos que demonstrem os meios materiais e os recursos necessários para a concretização dos objetivos do convênio a ser celebrado, conforme definido nas metas e em conformidade com os prazos ali estampados.

Dessa maneira, é inegável que um plano de trabalho bem elaborado contribui para a fiel execução das obrigações pelos partícipes, assim como facilita o acompanhamento e a fiscalização do seu cumprimento, além de ser uma parte integrante do convênio e dos ajustes. Com base nos requisitos mínimos do artigo 2º, VI, do Decreto nº 10.248, datado de 31 de março 2023, o plano de trabalho é peça integrante do convênio e de qualquer ajuste de colaboração recíproca pelos órgãos, vejamos a disposição legal:

Art. 2º. VI - plano de trabalho: peça integrante do convênio, do termo de cooperação ou de qualquer outro ajuste de colaboração recíproca pelos órgãos ou pelas entidades da administração estadual que especifica as razões para sua celebração e apresenta a descrição do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou as fases de execução, o plano de aplicação dos recursos, o cronograma de desembolso, os prazos de execução e os critérios objetivos de avaliação.

Dessa forma, observa-se que o Plano de Trabalho está presente no conjunto de documentos do processo, fls. 14 e seguintes, e quanto a este ponto entendemos estarem cumpridos as exigências legais.

Lembrando que as informações de ordem técnica, inerentes ao convênio são de inteira responsabilidades da secretaria de saúde e UFG. ✓

4.3. Do termo de referência e da minuta do convênio

Aqui, dizemos que, regra geral os mesmos estão de acordo com os princípios que regem a Administração, devendo ser observadas as disposições desse parecer. ✓

4.4. Da designação de gestores para os Convênios

Determina o artigo 117, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais representantes da Administração:

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização

Em se tratando de parceria, objetiva-se que a atuação seja direcionada para corrigir ou aperfeiçoar atividades realizadas pelos partícipes que possam comprometer o resultado buscado.

Nesta senda, revela-se necessária a designação de gestores nos convênios, ou seja, pessoas físicas formalmente indicadas, a fim de promover a administração e a coordenação dos aspectos envolvidos na formalização, na execução e no relatório de cumprimento da parceria.

Ressalte-se a necessidade de observar tal disposição e, efetivamente (após celebrado o convênio) promover a designação cabível para o gerenciamento do convênio. Sendo assim, orientamos a modificação da cláusula sexta da minuta do convênio, **DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO**, fl.09, que a Pasta cuide de providenciar e anexar aos autos a portaria nomeando o responsável pelo acompanhamento, fiscalização e desenvolvimento da execução do objeto do ajuste. → já está na fl. 134 e 135 ✓

4.5.Da publicidade e controle de resultados

Considerando os princípios que regem a Administração Pública, dentre os quais o da *publicidade*, **entende-se que deve haver a publicação do extrato deste Convênio, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP**, em conformidade com o artigo 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

Quanto ao *controle de resultados*, é recomendável que os partícipes instituem a obrigação de apresentação de relatório conjunto, visando aferir os resultados alcançados na parceria e o cumprimento das obrigações.

4.6Das considerações com fulcro na LGPD

Por cautela, considerando os aspectos técnicos envolvidos, recomenda-se que o órgão assessorado se pronuncie esclarecendo se, o convênio que se pretende celebrar, haverá o tratamento e o uso compartilhado de dados não-anonimizados de pessoas naturais, de que trata a Lei nº 13.709, de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD). Caso positivo, **tal operação demanda fundamentação e obediência dos preceitos do aludido diploma legal.**

Para melhor esquematizar esse ponto, são feitas as seguintes perguntas:

1) Há incidência da LGPD?

1. Há dados de pessoas naturais envolvidos na execução do acordo a ser firmado?

1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

2. Os dados serão objeto de tratamento nos termos do art. 5º, X da LGPD?

1. Caso positivo, prossiga. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

3. Os dados serão tratados de modo que se permita a identificação das pessoas respectivas (leia-se: não-anonimizados)?

1. Caso positivo, há incidência da LGPD, havendo necessidade de se prosseguir para aferir a fundamentação. Caso negativo, não há incidência da LGPD, sendo o resto da checagem prejudicada.

2) Há fundamentação geral para o tratamento?

1. Há justificativa nos autos de que o tratamento de dados se funda justificadamente no exercício de uma competência legal e visa ao atingimento de uma finalidade pública (art. 23, caput)?

1. Caso positivo, sim. Caso negativo, não há fundamentação para o tratamento.

3) Há fundamentação específica para o tratamento?

- Nos itens abaixo, verifique se uma (ou mais) das opções é positiva. Caso negativo, não necessariamente o tratamento é impossível, mas sim recomenda-se haver análise jurídica individualizada:
- No caso de tratamentos em geral para execução de políticas públicas, foi demonstrada nos autos que tal política é prevista em lei ou ato normativo infralegal (para dados

sensíveis) ou, além destes, em contratos, convênios e instrumentos congêneres, no caso de dados não-sensíveis (arts. 7º, III e 11, II, "b")?

- No caso de tratamentos em geral para cumprimento de obrigação legal ou regulatória, há demonstração nos autos de que o tratamento de dados é necessário para a satisfação de tal obrigação que vincula o gestor respectivo?
- No caso de compartilhamento de bases de dados (art. 26 da LGPD), foi demonstrada a finalidade específica de execução de política pública, nos mesmos moldes da alínea "a" acima deste item?

4) Outras providências no caso específico de compartilhamento de bases de dados.

1. Houve o envio do acordo firmado com entidade privada para compartilhamento de bases de dados para a ANPD (art. 26, §2º)?
2. Foram atendidas eventuais normas complementares da ANPD, de que trata o art. 30 da LGPD?

Enfatize-se: a celebração do Convênio, bem como qualquer tratamento e uso compartilhado de dados decorrente do acordo, somente pode ser realizado em conformidade com o ordenamento jurídico. **Não se recomenda o prosseguimento do feito em desconformidade com a LGPD.**

V. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos que regulamentam a matéria, bem como os Princípios que norteiam a Administração Pública, esta Procuradoria manifesta-se pela **possibilidade condicionada** da presente solicitação, qual seja, a elaboração do referido convênio entre a secretaria de saúde e a UFG para a execução do projeto de pesquisa "Fim de Vida (End of Life) e Cuidados Paliativos em Saúde": Desafios do cuidado na terceira idade em Aparecida de Goiânia.

Por fim, proceda-se ao encaminhamento dos autos à secretaria de saúde.

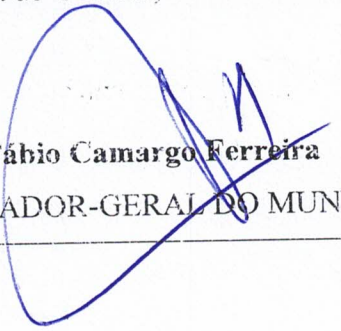
É o Parecer. Salvo melhor juízo


Roosevelt Santos Paiva
Procurador do Município

DESPACHO

De acordo. Remetam-se os autos, com urgência, a secretaria de saúde, para fins de mister.

Aparecida de Goiânia, 08 de maio de 2024


Fábio Camargo Ferreira
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO



PREFEITURA DE
APARECIDA

PROCURADORIA GERAL
DO MUNICÍPIO

STFC PROTOCOLO
CONFERIDO
VISTO: 5

Processo n°:	2024.019.752
Interessado :	Secretaria de Saúde
Assunto:	Providências

DESPACHO N° 525 /2024 - PGM

Trata os autos de possível formalização de convênio com a UFG.

Em parecer de outrora, esta especializada emitiu parecer com condicionantes.

Em resposta, temos que a secretaria bem fundamentou que tais condicionantes estão ou estarão atendidas. Em sendo assim, opinamos pelo trâmite normal do processo.

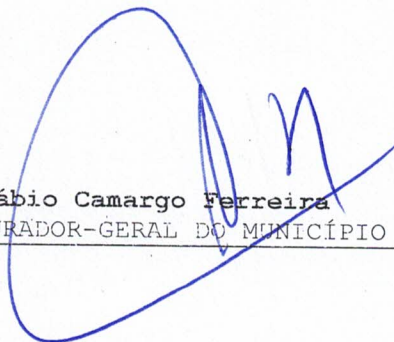

Roosevelt Santos Paiva
Procurador do Município

Camila Oliveira da Silva
Assessora

DESPACHO

Acolho o despacho pelos seus próprios fundamentos. Remetam-se os autos, a **SECRETARIA DE SAÚDE**, para providências.

Aparecida de Goiânia, 27 de maio de 2024.


Fábio Camargo Ferreira
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO