Página 24. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



# PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 0284.5/2019

**"Dispõe sobre a celebração de convênios entre os Hospitais Filantrópicos e o Governo do Estado de Santa Catarina."**

**Autor:** Deputado Valdir Vital Cobalchini

**Relatora:** Deputada Paulinha

## I – RELATÓRIO

Retornam a este órgão fracionário, após cumprimento de diligência externa (fls. 06/07), os autos do Projeto de Lei de autoria do Deputado Valdir Vital Cobalchini, acima identificado, estruturado em 03 (três) artigos, vazados, textualmente, como segue:

> **Art. 1º.** Para fins de celebração de convênios de repasse de recursos financeiros, efetuados pelo Estado de Santa Catarina, destinados a custeio e manutenção de Hospitais Filantrópicos fica dispensada a apresentação de CND - Certidão Negativa de Débitos Federais.
>
> **Art. 2º**. Referida dispensa será aplicada apenas quando a entidade filantrópica hospitalar seja a única no município ou seja responsável por atendimento médico regional, atendendo pacientes de outros municípios que não possuem hospital público em sua sede.
>
> **Art. 3º.** Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Também transcrevo, na íntegra, a Justificativa do Autor à proposta (fls. 03/04), nestes termos:

> Atualmente, diversos hospitais filantrópicos possuem débitos impagáveis e que remontam há décadas, referente a tributos e contribuições federais.
>
> A exigência de apresentação de CND Federal para celebração de convênio, visando custeio e manutenção, entre o Estado de Santa e

Página 25. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



a entidade filantrópica hospitalar irá inviabilizar o funcionamento de diversas unidades com o consequente caos na saúde pública catarinense.

A maioria dos hospitais filantrópicos estão localizados no interior do estado e são responsáveis pelo atendimento de diversos municípios próximos ou contíguos ao município sede da unidade hospitalar.

Referidos repasses são classificados na Lei de Responsabilidade como "transferências voluntárias" e não há como se responsabilizar o gestor público que efetuar o repasse sem a exigência da referida CND Federal, pois os recurso se destinam a saúde.

No confronto entre a saúde pública e o interesse fiscal prevalece a permanência da continuidade do atendimento médico hospitalar, aplicando-se, por analogia o art.25, §3º da Lei Complementar n.º 101/2000 - LRF.

Neste sentido, existem diversos julgados, transcrevendo a seguir ementa de decisão proferida pelo TJSC:

MANDADO DE SEGURANÇA. REPASSE DE RECURSOS PARA A ÁREA DA SAÚDE. ÚNICO HOSPITAL DA LOCALIDADE. NOSOCÔMIO PRIVADO. GRAVES PROBLEMAS FINANCEIROS. REQUISIÇÃO/INTERDIÇÃO MUNICIPAL. CERTIDÕES POSITIVAS (INSS/FGTS) IMPEDIENTES DO REPASSE DE VERBA DO ERÁRIO ESTADUAL. INEXIGIBILIDADE DE CERTIDÕES NEGATIVAS NA ESPÉCIE. INCIDÊNCIA DA EXCEÇÃO REGRADA PELO § 3º DO ART. 25 DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000 (LRF). ORDEM CONCEDIDA. "[...] Pela leitura do § 1º do art. 25 da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) conclui-se que é lícita a exigência de certidões que comprovem a regularidade do ente beneficiado com o repasse da transferência voluntária, entre as quais a pontualidade no pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos, bem como em relação à prestação de contas de recursos derivados de convênios anteriores. Ocorre que a própria norma em seu § 3º estabelece que não serão aplicadas as sanções de suspensão das transferências voluntárias nas hipóteses em que os recursos transferidos destinam-se a aplicação nas áreas de saúde, educação e assistência social, hipótese configurada nos autos, em que o convênio firmado com o Estado do Paraná tem por objeto a execução de atividades inerentes ao atendimento das crianças dos adolescentes em situação de risco pessoal e social. 5.

Página 26. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



> Apesar do texto normativo fazer referência a sanção de suspensão de transferência voluntária, as exigências previstas no artigo 25, § 1º, da LRF não se aplicam às transferências voluntárias destinadas a ações nas áreas de educação, saúde e assistência social. Dessa forma, a cláusula do referido convênio que condiciona a liberação financeira à apresentação de Certidão Negativa do Tribunal de Contas deve ser considerada abusiva e ilegal. Precedentes (REsp 1407866/PR, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 3.10.2013). No caso dos autos, à vista da intervenção promovida pelo Município, embora o repasse venha a ser feito em nome do nosocômio impetrante, é o ente público quem irá receber e gerir o numerário correspondente. Aplica-se, pois, analogicamente, a LRF, dado que, na prática, haverá um repasse do Estado para o Município. E, por cuidar-se de recurso destinado à área de saúde, dispensada está, nos termos da mesma Lei, a prova de quitação de tributos, mediante a exibição de certidões negativas. (TJSC, Mandado de Segurança n. 2014.042130-0, da Capital, rel. Des. João Henrique Blasi, Grupo de Câmaras de Direito Público, j. 10-09-2014).
>
> Uma vez que não há repasse de recursos federais aos hospitais filantrópicos, inexiste a necessidade de exigir CND Federal, e, um sua falta, inviabilizar, o repasse de recursos estaduais.
>
> Neste sentido, peço o apoio dos nobres pares para aprovação da referida matéria, não existindo nenhuma restrição de ordem constitucional ou legal ao trâmite do projeto, sendo certo que a sua aprovação trará enormes benefícios para os catarinenses.

Em resposta à precitada diligência, acostou-se as seguintes manifestações: **(I)** da Secretaria de Estado da Saúde (SES) (fls. 13/17); **(II)** da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) (fls.18/24); e **(III)** da Controladoria-Geral do Estado (CGE), esta consultada de ofício (fls. 25/27); todas sintetizadas pela Casa Civil (fls. 11/12), como segue:

> [...]
>
> A Secretaria de Estado da Saúde (SES), [...] destaca que, "[...] tanto o dispositivo de lei como o julgado (utilizados pelo nobre Deputado como fundamento de validade jurídica da presente proposta) dizem respeito a transferências voluntárias ocorridas entre entes da

Página 27. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



federação, que não decorram de determinação constitucional, legal ou destinadas ao SUS. Reprisa-se que o caso concreto diz respeito ao repasse de recursos a entes que compõem a iniciativa privada. Para além disso é importante destacar que, atualmente, a efetivação do ajuste se sujeita à observância das regras previstas no Decreto Estadual n. 127/2011, o qual exige expressamente a regularidade perante a Previdência Social. [...] Assim, vislumbra-se que a matéria já se encontra devidamente regulamentada pelo poder executivo estadual. Face ao exposto, em que pese o bom propósito do projeto de lei em epígrafe, [...] se opina pela não continuidade do Projeto de Lei".

A Procuradoria-Geral do Estado (PGE), como órgão central do Sistema Administrativo de Serviços Jurídicos, concluiu, nos termos do Parecer nº 356/19, pela inconstitucionalidade do PL em questão, uma vez que "[...] a exigência de apresentação de certidão negativa de débitos federais para repasse de recursos públicos decorre expressamente do texto constitucional, além de constar em disposições da legislação federal, cuja edição cabe somente à União.[...] Note-se que a Constituição federal salvaguardou da competência tributária da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as instituições de educação e assistência social, sem fins lucrativos, desde que atendidos os requisitos legais, bem como dispensou delas a obrigação pelo pagamento de determinados tributos. Sendo assim, as instituições sem fins lucrativos que atuam na área da saúde ou serão imunes ou requisitos legais. Em tese, tais instituições não necessitam recolher a parte patronal da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição para o PIS/PASEP, além de serem imunes ao imposto de renda, entre outros. Porém, independentemente de sua natureza jurídica, estarão obrigadas a recolher os tributos incidentes sobre a folha de pagamento e demais encargos sociais, tais como INSS, PIS sobre folha e FGTS. Caso não paguem tais tributos , ficam impedidas de obterem Certidão Negativa de Débitos Federais e, portanto, receberem recursos públicos de quaisquer fontes, consoante estabelece o parágrafo 3º do artigo 195 da Constituição Federal [...].

Página 28. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



Note-se que é o próprio texto constitucional que impede que a pessoa jurídica em débito com o sistema de seguridade social receba recursos do Poder Público. E a Certidão Negativa e Tributos Federais é o instrumento hábil a comprovar que a contratante, dentre outros, não possui débitos com a seguridade social. Além do texto constitucional, a exigência da prova da regularidade fiscal para recebimento de recursos públicos encontra-se prevista em vários diplomas legais, entre os quais, art. 34 da Lei nº 13.019/2014, art. 193 do Código Tributário Nacional; art. 47, I, 'a' da Lei nº 8.212/91 e art. 27, IV da Lei nº 8.666/93. Ademais, a despeito da competência concorrente para legislar sobre direito tributário, não pode a lei estadual dispensar a apresentação de certidão negativa de débitos federais, sob pena de invasão da competência daquele ente de legislar sobre tributos de sua competência.

E a Controladoria-Geral do Estado (CGE), consultada de ofício diante da matéria objeto da proposição, ressaltou, por intermédio da Informação CGE nº 048/2019, que "A dispensa propugnada pelo PL não encontra supedâneo no Mandado de Segurança nº 2014.042130-0, julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina e aludido pelo Deputado Estadual Proponente, porquanto aquele julgamento tratou de entidade filantrópica que sofreu intervenção do município, razão pela qual se entendeu que ao caso se aplicava o § 3º do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000. Não é o caso, contudo, das entidades hospitalares filantrópicas de que trata o PL em exame. Portanto, o PL em exame contraria a legislação federal de regência [...]. Não se incluindo na competência legislativa do Estado, a matéria do PL nº 0284.5/2019 se revela inconstitucional [...]".

É o relatório do necessário.

Página 29. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



**II – VOTO**

Examinando a proposta legislativa em causa, sob a ótica dos aspectos afetos a esta Comissão, conforme preceitua o art. 72, inciso I, c/c art. 144, inciso I, do Regimento Interno – faço as considerações a seguir.

A Constituição Federal, em seu artigo 199, § 1º, prevê que ***"a assistência à saúde é livre à iniciativa privada. 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".***

A Lei Federal nº 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde Pública), em seu artigo 24, prevê que ***"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. A participação complementar dos serviços privados será formalizada mediante contrato ou convênio, observadas, a respeito, as normas de direito público".***

Extrai-se, por conseguinte, a obrigatoriedade de formalização de contrato ou convênio para que um terceiro possa prestar serviços para o Sistema Único de Saúde.

É o que se denomina de participação complementar do setor privado no SUS.

A Constituição Federal, em seu artigo 194, dispôs que a seguridade social será organizada pelo Poder Público e compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Página 30. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



Também, é expressa em determinar, em seu artigo 195, § 3º que "***a pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios"***.

A Lei Orgânica da Seguridade Social – Lei Federal nº 8.212/91 - em seu artigo 2º, dispôs que ***"a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. As atividades de saúde são de relevância pública e sua organização obedecerá aos seguintes princípios e diretrizes: acesso universal e igualitário; provimento das ações e serviços através de rede regionalizada e hierarquizada, integrados ao sistema único; descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas; participação da comunidade na gestão, fiscalização e acompanhamento das ações e serviços de saúde; participação da iniciativa privada na assistência à saúde, obedecidos os preceitos constitucionais"***

Posteriormente, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Nas respostas a diligências alega o Estado, através de seus órgãos consultados, que o inciso V do art.24, do Decreto Estadual n.º 127/2011 veda a celebração dos recursos sem comprovação de regularidade previdenciária.

É de conhecimento de todos os parlamentares desta casa a dificuldade operada pelos hospitais filantrópicos em Santa Catarina, que atendem milhares de usuários em diversos municípios.

Em muitas regiões de nosso estado são a única opção de tratamento de saúde para população local, sendo que aos inviabilizarmos os filantrópicos estaremos instalando uma situação caótica a saúde catarinense.

Página 31. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



A existência de débitos previdenciários históricos é realidade para a maciça maioria dos hospitais filantrópicos em nosso estado e a não derrubada de tal exigência irá decretar a falência do sistema de saúde, pois 25 (vinte e cinco) hospitais filantrópicos catarinenses não poderão receber recursos.

Vejam que todas as justificativas apresentadas para inviabilizar a proposta legislativa, se alicerçam na impossibilidade de não se exigir a CND federal, encontrando justificativas na Constituição Federal, Leis Federais e um Decreto Estadual.

Entretanto, podemos verificar que no âmbito federal, a União não necessita cumprir tal requisito ao promover repasses a hospitais filantrópicos, dispensando a exigência de CND federal.

A Lei n.º 13.479, de 05 de setembro de 2017 ***"Cria o Programa de Financiamento Preferencial às Instituições Filantrópicas e Sem Fins Lucrativos (Pro-Santas Casas) para atender instituições filantrópicas e sem fins lucrativos que participam de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS)."***

No §5º do art.2º está previsto:

***"Art. 2º As instituições financeiras oficiais federais criarão, entre suas linhas de crédito, as seguintes modalidades do Pro-Santas Casas:***

...

***§ 5º As instituições que estiverem inadimplentes com a União em relação a quaisquer obrigações tributárias ficam desobrigadas da apresentação de certidão nacional de débitos para recepção de valores com base nesta Lei, desde que os recursos liberados sejam integralmente utilizados para o pagamento dos débitos em atraso."***

Neste sentido, estamos exigindo cumprimento no Estado de obrigação dispensada pela própria União.

Página 32. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



Outrossim, o próprio Pode Executivo Estadual, publicou **Decreto n.º 273/2019, em 25/09/2019**, com a dispensa da apresentação de certidões negativas estaduais:

***"Art. 1º O art. 1º do Decreto nº 1.276, de 23 de agosto de 2017, passa a vigorar com a seguinte redação:***

***"Art. 1º Fica suspensa, temporariamente e em caráter excepcional, pelo prazo de 48 (quarenta e oito) meses, a exigência prevista no inciso III do caput do art. 24 do Decreto nº 127, de 30 de março de 2011, e no inciso III do art. 22 do Decreto nº 1.196, de 21 de junho de 2017, para os estabelecimentos de saúde localizados no Estado, que possuam no mínimo 40% (quarenta por cento) de taxa de ocupação de leitos disponibilizados para o Sistema Único de Saúde (SUS), quando da celebração de convênios ou instrumentos congêneres." (NR)."***

A lei aprovada por esta casa, que destina 10% do Fundo Estadual de Saúde aos Hospitais Filantrópicos e que em 2020 contará com repasse, segundo o Governador do Estado, de 300 milhões de reais será letra vazia, já que os recursos estarão disponíveis mas não chegaram as unidades hospitalares.

A saúde está prevista na Constituição e deve ser garantido por meio de políticas sociais e econômicas que objetivem a redução do risco de doença e de outros problemas, bem como proporcionem o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação.

A Constituição protege a prevenção e o tratamento de doenças, por meio de medidas que assegurem a integridade física e psíquica do ser humano.

Desse modo, o direito à saúde, norma constitucional de caráter programático, não pode encontrar óbice em impasses promovidos por decreto, pelo administrador público.

A saúde, segundo a Constituição, é "***direito de todos e dever do estado"***, sendo um direito social fundamental, previsto também na ordem internacional.

O direito à saúde, portanto, é inerente ao direito à vida e abrange a saúde física e mental, devendo ser proporcionado por meio de políticas de tratamento e de prevenção, assistência médica, psicológica e jurídica por todos os

Página 33. Versão eletrônica do processo PL./0284.5/2019.
IMPORTANTE: não substitui o processo físico.



entes da federação, para que haja efetividade na garantia do referido direito a todos e que seja observado o princípio da igualdade material.

Aqui, adoto como razão de decidir o que podemos chamar de "relação de prevalência", onde um direito suplanta outro.

De acordo com Canotilho há a prevalência (ou relação de prevalência) de um direito ou bem em relação a outro, sendo legítimo dizer que um direito tem mais peso do que o outro, isto é, um direito prefere outro em virtude das circunstâncias do caso. [1]

Neste sentido, considero o direito a saúde primordial, salientando novamente a dispensa pela União da apresentação de certidão negativa para recebimento de recursos federais e do Estado a dispensa de certidão negativa estadual.

Pelo exposto, divergindo dos argumentos apresentados pelos nominados órgãos diligenciados, conduzo voto, no âmbito deste Colegiado, com fulcro nos arts. 144, I, e 210, II, todos do Regimento Interno deste Poder, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade de tramitação processual do Projeto de Lei nº 0284.5/2019, por considera-lo constitucional, legal e regimental.

Sala das Comissões,

Deputada Paulinha
Relatora

[1] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2012.