



**MUNICÍPIO DE ATÍLIO VIVACQUA - ES**  
Procuradoria Geral do Município

## **PARECER JURÍDICO**

### **I - RELATÓRIO**

Trata o presente processo administrativo de solicitação, formalizada pela Secretaria Municipal de Saúde por meio do Memorando SEMSA GAB Nº 020/2026, para a celebração de um **Termo de Convênio** entre o Município de Atílio Vivacqua e o **Hospital Apóstolo Pedro**.

O objeto do convênio é viabilizar o repasse de recursos financeiros federais, transferidos pela União ao Fundo Municipal de Saúde, para auxiliar a referida entidade no custeio do piso salarial nacional dos profissionais de enfermagem, nos termos da Lei Federal nº 14.434/2022 e da Portaria GM/MS nº 1.135, de 16 de agosto de 2023.

Conforme consta nos autos, a União já efetuou o crédito dos valores referentes à competência de dezembro de 2025, sendo a formalização do instrumento de convênio medida urgente e imprescindível para a transferência dos recursos à entidade hospitalar, que, segundo os documentos, é uma associação privada sem fins lucrativos, qualificada para receber tais verbas. O valor estimado do repasse é de **R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais)**.

O processo foi instruído com os seguintes documentos principais:

1. Memorando de solicitação da Secretaria de Saúde;
2. Portaria GM/MS nº 1.135/2023, que estabelece os critérios para o repasse federal;
3. Lei Municipal nº 1.347/2023, que autoriza o Poder Executivo a realizar os repasses;
4. Estatuto Social e Ata de Assembleia Geral do Hospital Apóstolo Pedro;
5. Certidões de regularidade fiscal da entidade (Federal, Estadual, Municipal, Trabalhista e FGTS).

Vieram os autos a esta Procuradoria Geral do Município para análise e emissão de parecer conclusivo sobre a legalidade e a viabilidade jurídica da pretensão.

É o relatório do essencial. Passo à análise.

### **II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

A análise da viabilidade jurídica para a celebração do convênio em tela perpassa pela verificação da competência municipal, da base legal que ampara o repasse, da natureza jurídica da entidade beneficiária e do cumprimento dos requisitos formais e materiais exigidos pela legislação.

#### **A. Da Competência Municipal e da Base Legal para o Repasse**

A Constituição Federal, em seus artigos 196 e 198, estabelece a saúde como um direito de todos e dever do Estado, a ser garantido por meio de um sistema único (SUS), descentralizado e com direção única em cada esfera de governo. Compete aos Municípios, conforme o art. 30, inciso VII, da Carta Magna, "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população".

A controvérsia sobre o piso salarial da enfermagem foi objeto da **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7222** no Supremo Tribunal Federal. A decisão, modulada após a promulgação da Emenda Constitucional nº 127/2022, condicionou a aplicação do piso no setor privado ao repasse de assistência financeira complementar pela União.

Para regulamentar tal assistência, o Ministério da Saúde editou a **Portaria GM/MS nº 1.135/2023**, que detalha os critérios e procedimentos para a transferência dos recursos federais aos estados e municípios, que, por sua vez, devem repassá-los às entidades filantrópicas e prestadores de serviços que atendam, no mínimo, 60% de seus pacientes pelo SUS.

No âmbito local, a **Lei Municipal nº 1.347/2023** autorizou o Chefe do Poder Executivo a formalizar os instrumentos necessários (convênios, termos de fomento, etc.) para efetivar a transferência desses recursos, alinhando o Município às diretrizes federais.

Portanto, existe um arcabouço jurídico sólido que não apenas permite, mas **determina** que o Município atue como intermediário no repasse desses recursos federais, que possuem destinação específica (verba "carimbada").

## **B. Da Natureza Jurídica da Entidade e dos Requisitos de Habilitação**

O instrumento a ser celebrado é o **convênio**, figura jurídica utilizada para formalizar parcerias entre o Poder Público e entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de objetivos de interesse público e recíproco. Diferencia-se do contrato, pois não há interesses contrapostos, mas sim uma mútua colaboração.

O Hospital Apóstolo Pedro, conforme seu estatuto social, é uma associação civil de direito privado e sem fins lucrativos. A documentação apresentada demonstra sua regularidade fiscal, com a apresentação de certidões negativas ou positivas com efeito de negativa, o que, nos termos do art. 206 do Código Tributário Nacional, a habilita a contratar com o Poder Público.

Um ponto de atenção crucial é o fato de o Hospital Apóstolo Pedro estar sediado no Município de Mimoso do Sul, conforme consta em seu CNPJ e na certidão municipal apresentada. A celebração de um convênio para repasse de verbas a uma entidade de outra municipalidade é juridicamente possível, **desde que devidamente justificado o interesse público para o Município de Atílio Vivacqua**. É imperativo que o processo administrativo contenha justificativa robusta, demonstrando, por exemplo, que o referido hospital é referência para o atendimento dos munícipes de Atílio Vivacqua, a inexistência de estrutura similar no território municipal ou a complementariedade dos serviços prestados. **Esta justificativa é condição de validade do ato.**

## **C. Do Dever de Fiscalização e da Prestação de Contas**

A transferência de recursos públicos impõe ao gestor municipal o **dever inafastável de fiscalizar** a sua correta aplicação. Os valores repassados destinam-se, exclusivamente, à complementação do piso salarial da enfermagem. Qualquer utilização diversa configurará desvio de finalidade, sujeitando os responsáveis (tanto o gestor público que se omitiu no dever de fiscalizar quanto o administrador da entidade privada) às sanções por improbidade administrativa e à obrigação de ressarcimento ao erário.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário é rigorosa quanto a este ponto. A omissão na fiscalização ou a aprovação de contas irregulares pode acarretar sérias consequências para o município e seus gestores.

Nesse sentido, é fundamental a citação de julgados que orientam a conduta da Administração Pública:

EMENTA APELAÇÕES CÍVEIS. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. IRRETROATIVIDADE. CONTRATAÇÃO PARA OBRAS E SERVIÇOS. INACABADOS. DANO AO ERÁRIO. TIPICIDADE DA CONDUTA. RECURSOS CONHECIDOS E IMPROVIDOS 1. O Supremo Tribunal Federal, delimitou, em suma, que a lei nº 14.230/21 pode retroagir para ações em curso que discutem a modalidade culposa (pois sem previsão na nova lei) e que o novo prazo prescricional que agora é de oito anos, bem como a prescrição intercorrente, não retroagem nos processos já em curso, tendo efeito somente nas ações ajuizadas após sua entrada em vigor. 2. **Resta caracterizado o ato de improbidade administrativa quando o gestor municipal deixa de fiscalizar obra pública para a qual adiantou os valores repassados por meio de convênio com a Secretaria de Estado da Educação, cuja execução não foi finalizada, causando o prejuízo ao erário em clara violação aos princípios da Administração Pública.** 3. Recursos conhecidos e improvidos. (TJ-ES - APELAÇÃO CÍVEL: 0000663-58.2002 .8.08.0008, Relator.: ROBSON LUIZ ALBANEZ, 4ª Câmara Cível)

A decisão acima, do nosso Tribunal de Justiça, reforça que a omissão no dever de fiscalizar a execução de um convênio é, por si só, um ato que pode levar à condenação por improbidade administrativa.

Ademais, a falha na exigência da prestação de contas ou a sua não apresentação pela entidade conveniada pode levar à instauração de uma Tomada de Contas Especial (TCE), um processo administrativo que visa apurar responsabilidade por danos causados ao erário.

Ementa: Direito administrativo e outras matérias de direito público. Referendo na medida cautelar em mandado de segurança. ausência de prestação de contas parcial e irregularidades na execução de convênio. instauração de tomada de contas especial (tce). (...) **A omissão na prestação de contas parcial ou mesmo a irregularidade na execução do convênio autoriza a instauração de tomada de contas especial que está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, conforme jurisprudência desta Corte.** Tais situações admitem, como termos iniciais dos prazos prescricionais, respectivamente, a data em que as contas deveriam ter sido prestadas (...) ou mesmo a data do conhecimento da irregularidade ou do dano pela administração (...). (STF - MS: 39834 DF, Relator.: Min . FLÁVIO DINO, Data de Julgamento: 09/09/2024, Primeira Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-09-2024 PUBLIC 23-09-2024)

Por fim, a correta gestão e fiscalização desses recursos federais é crucial para o próprio Município, pois a má aplicação pode levar à sua inscrição em cadastros de inadimplência da União, impedindo o recebimento de futuras transferências voluntárias, conforme alertado pelo STF:

EMENTA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO FEDERAL DE INADIMPLÊNCIA (CAUC/SIAFI/CADIN). (...) 1. **A inscrição de entes federados em cadastro de inadimplentes (ou outro que dê causa à negativa de realização de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres que impliquem transferência voluntária de recursos), pressupõe o respeito aos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.** (...) Hipótese dos autos em que não ocorreu o julgamento da tomada de contas especial ou de procedimento análogo perante o Tribunal de Contas da União capaz de legitimar a inscrição do autor nos cadastros federais de inadimplência a respeito de apontadas irregularidades na prestação de contas de Convênios. (STF - ACO: 3276 DF, Relator.: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 29/08/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 31-08-2022 PUBLIC 01-09-2022)

A Portaria GM/MS nº 1.135/2023, em seu art. 1120-F, é clara ao determinar que a prestação de contas da entidade privada deverá compor o Relatório Anual de Gestão (RAG) do Município, o que reforça a responsabilidade da gestão municipal perante os órgãos de controle federais.

#### D. Das Cláusulas Essenciais do Termo de Convênio

Para mitigar os riscos e garantir a segurança jurídica do ato, a minuta do Termo de Convênio a ser elaborada deve, obrigatoriamente, conter cláusulas claras e detalhadas sobre:

- **Objeto:** Descrição precisa da finalidade do repasse, vinculada exclusivamente ao pagamento da complementação do piso salarial da enfermagem.
- **Obrigações das Partes:** Detalhamento das responsabilidades do Município (repassar os valores em até 30 dias após o recebimento da União, fiscalizar) e do Hospital (aplicar os recursos na finalidade, prestar contas, etc.).
- **Prestação de Contas:** Estabelecimento de cronograma e formato para a apresentação de relatórios mensais, que devem incluir, no mínimo, as folhas de pagamento que comprovem o repasse individualizado aos profissionais beneficiados.
- **Fiscalização:** Previsão expressa do direito do Município de realizar, a qualquer tempo, auditorias, inspeções e de solicitar documentos comprobatórios.
- **Vigência:** Prazo de duração do convênio.
- **Devolução de Saldo:** Obrigação de restituição de eventuais saldos não utilizados ao final da vigência, bem como de valores aplicados indevidamente, devidamente corrigidos.

### III - CONCLUSÃO E PARECER

Diante de todo o exposto, com base na análise fática e jurídico-normativa, esta Procuradoria Geral do Município opina pela **VIABILIDADE JURÍDICA** da celebração do Termo de Convênio entre o Município de Atílio Vivacqua e o Hospital Apóstolo Pedro.

Contudo, a eficácia e a legalidade do ato ficam **condicionadas ao estrito cumprimento das seguintes recomendações:**

1. **Justificativa do Interesse Público:** O processo administrativo **deve ser complementado** com um despacho fundamentado da Secretaria Municipal de Saúde que justifique a escolha de uma entidade hospitalar sediada em outro município, demonstrando de forma inequívoca o benefício direto para a população de Atílio Vivacqua e a essencialidade da parceria.
2. **Elaboração de Minuta Criteriosa:** A minuta do Termo de Convênio deve ser elaborada contendo todas as cláusulas essenciais mencionadas no item II.D deste parecer, com especial rigor nas cláusulas de objeto, prestação de contas e fiscalização.

3. **Mecanismo de Controle:** A Secretaria Municipal de Saúde deve instituir um fluxo formal para o recebimento, análise e homologação das prestações de contas mensais a serem enviadas pelo hospital, designando um fiscal para o convênio.
4. **Condicionamento do Repasse:** A transferência de quaisquer valores ao Hospital Apóstolo Pedro somente poderá ocorrer **após a devida assinatura do Termo de Convênio** por todas as partes.

Atendidas as condições supracitadas, o ato estará revestido da legalidade necessária para sua concretização, resguardando o interesse público e o patrimônio municipal.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Atílio Vivacqua/ES, 23 de janeiro de 2026.

**EDUARDO BASTOS BERNARDINO**  
**PROCURADOR GERAL**  
**GABINETE DA PROCURADORIA GERAL MUNICIPAL - PGM/GAB - PGM**

Documento original assinado eletronicamente, conforme MP 2200-2/2001, art. 10, § 2º, por:

**EDUARDO BASTOS BERNARDINO**

PROCURADOR GERAL

PGM/GAB - PGM - PMAV

assinado em 23/01/2026 13:29:09 -03:00



**INFORMAÇÕES DO DOCUMENTO**

Documento capturado em 23/01/2026 13:29:09 (HORÁRIO DE BRASÍLIA - UTC-3)

por EDUARDO BASTOS BERNARDINO (PROCURADOR GERAL - PGM/GAB - PGM - PMAV)

Valor Legal: ORIGINAL | Natureza: DOCUMENTO NATO-DIGITAL

A disponibilidade do documento pode ser conferida pelo link: <https://e-docs.es.gov.br/d/2026-SV7J7K>