

Memorando DGE/155/2023

Florianópolis, data da assinatura digital.

Para: DGCE

Assunto: Manifestação da DGE acerca da proposta de emenda à Constituição Estadual, a qual sugere inclusão do art. 120-D à Constituição do Estado, com o propósito de autorizar a destinação de recursos públicos provenientes de emendas parlamentares impositivas para hospitais inadimplentes.

Sr. Diretor Geral de Controle Externo,

Trata o presente processo SEI de diligência externa encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina – ALESC a este Tribunal de Contas, efetuada no bojo do processo legislativo PEC/0003.1/2022 – que “acrescenta o art. 120-D à Constituição do Estado, com propósito de autorizar a destinação de recursos públicos, provenientes de emendas parlamentares impositivas, para hospitais inadimplentes”, para que esta Corte de Contas apresente manifestação acerca da matéria.

Do exame da documentação que compõe o referido processo legislativo <sup>[1]</sup> verifica-se que a proposta de Emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina PEC/0003.1/2022, autuada em 01/06/2022, inicialmente objetivava incluir o art. 120-D nos seguintes termos:

Art. 120-D. Observadas as condições dispostas nos §§ 9º e 10 e com fundamento na excepcionalidade disposta no §13, todos do art. 120, ficam os hospitais inadimplentes autorizados a receberem recursos públicos provenientes das emendas parlamentares impositivas a que se refere o precedente art. 120-C desta Constituição.

Por sua vez, a justificativa apresentada pelo autor da proposta, Deputado Estadual Marcius Machado, assim foi registrada:

Prezados colegas, a autoexplicativa Proposta de Emenda à Constituição do Estado, que ora submeto a sua apreciação, objetiva acrescentar art. 120-D à Constituição do Estado (CE/89), para possibilidade da execução orçamentária de emendas parlamentares impositivas em favor de hospitais inadimplentes, em analogia com o excepcional benefício disposto no §13 do seu precedente art. 120, que autoriza transferência obrigatória do Estado para a execução de emendas individuais de parlamentares a Municípios inadimplentes.

Considerando a relevância da medida frente ao dever estatal de atenção à saúde pública, expressado no art. 153 da CE/89, e a notória insuficiência dos recursos públicos disponibilizados à manutenção das entidades hospitalares catarinenses, solicito aos demais pares o necessário apoio para a sua aprovação.

Após obter parecer pela sua admissibilidade em 06/07/2022, exarado pela Comissão de Constituição e Justiça – CCJ, a proposta foi encaminhada ao relator, Deputado Mauro de Nadal, que entendeu pertinente a realização de diligência à Casa Civil, à Secretaria de Estado da Fazenda – SEF/SC, à Secretaria de Estado da Saúde – SES/SC, e à Federação das Santas Casas, Hospitais e Entidades Filantrópicas do Estado de Santa Catarina – FEHOSC, para que se manifestassem sobre a matéria legislativa. O requerimento foi aprovado por unanimidade na CCJ em reunião do dia 02/08/2022, tendo sido expedidos os respectivos ofícios.

Em resposta, a SEF/SC e a Procuradoria Geral do Estado – PGE, em apertada síntese, alertaram que a exigência de certidão negativa de débitos – CND tem por objetivo resguardar a adimplência dos recursos do erário estadual e que, neste sentido, a proposta pode acarretar situações contrárias ao interesse público, vez que importantes garantias para o recebimento de tais recursos e sua boa e regular aplicação não seriam mais exigidas.

A SES/SC, por sua vez, sem adentrar nos aspectos de legalidade da proposta, limitou-se a asseverar que o dispositivo seria um facilitador para os hospitais inadimplentes, permitindo que recebam recursos e contribuam com a prestação de serviços de saúde.

De outro modo, a Central de Atendimento aos Municípios – CAM da Casa Civil dissertou brevemente acerca das normas que regem a transferência de recursos públicos a entidades da sociedade civil (em especial os hospitais), quais sejam a Lei Federal nº 8.666/93; o Decreto Estadual nº 127/2011; e a Lei Federal nº 13.019/14, regulamentada em âmbito estadual pelo Decreto nº 1.196/2017, destacando que há a exigência da apresentação de documentos que certifiquem sua adimplência com o Poder Público. Desta feita, avalia que a proposição se mostra contrária ao interesse público, “uma vez que diversas exigências impostas pela legislação federal e estadual deixarão de ser cumpridas (...)”, as quais possuem a finalidade de assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados e sugere que a Controladoria Geral do Estado (CGE) seja diligenciada para se manifestar.

Por fim, a CGE manifestou-se acerca da proposta, considerando a inviabilidade jurídica da dispensa de comprovação da regularidade perante o FGTS e o INSS. Ponderou que, na execução de políticas públicas, o gestor público poderia adotar medidas alternativas com vistas a mitigar riscos de não satisfação das necessidades da população, desde que devidamente justificadas e razoáveis (como a dispensa de exigências de regularidade de natureza trabalhista e tributária adotadas durante a pandemia de COVID-19), e que a PEC 003.1/2022 exclui tal prerrogativa dos administradores públicos, considerando-se contrária ao interesse público.

A FEHOSC não se manifestou.

Com o retorno do processo legislativo à Comissão de Constituição e Justiça, e tendo em vista as manifestações apresentadas, o relator Deputado Mauro de Nadal apresentou parecer com sugestão de emenda substitutiva global, de seguinte teor:

Art. 120-D. Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista nos §§ 9º e 10 do artigo 120, for destinada para hospitais filantrópicos e sem fins lucrativos, independará da adimplência do destinatário.

A emenda foi aprovada por unanimidade na sessão da CCJ do dia 29/11/2022; todavia, sem que se desse prosseguimento ao trâmite legislativo, em 16/01/2023 a proposta de emenda a constituição foi arquivada naquela Casa.

Em 01/03/2023 a proposta foi desarquivada e encaminhada à Comissão de Finanças e Tributação, momento em que foi apresentado pelo Deputado Mário Motta Requerimento de Diligência, destacando-se o excerto:

Por fim, considerando que a matéria objeto da proposta tem implicações consideráveis para o estado de Santa Catarina, em especial sob seus aspectos financeiros e sob a ótica da administração fiscal, somando ao fato de que as manifestações dos órgãos governamentais se deram no curso da 19ª Legislatura, portanto, sob a gestão

anterior do Governo do Estado, entendo salutar a necessidade de ratificação ou complementação dos apontamentos apresentados anteriormente pelos referidos órgãos, para melhor embasamento técnico da matéria nesta Comissão.

Diante deste contexto, ouvidos os membros deste Colegiado, para um melhor posicionamento acerca da matéria, requiro, com amparo no inciso XIV do art. 71 do Regimento Interno deste Poder e nos demais dispositivos citados, a promoção de **DILIGÊNCIA EXTERNA** da **Proposta de Emenda à Constituição nº 0003/2022 à Federação das Santas Casas, Hospitais e Entidades Filantrópicas do Estado de Santa Catarina (FEHOSC)**, ao **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina** e à **Secretaria de Estado da Casa Civil**, para que esta colha a manifestação da **Secretaria de Estado da Fazenda**, da **Controladoria-Geral do Estado** e outros órgãos que julgar pertinentes, para que encaminhem aos presentes autos as respectivas manifestações quanto à matéria.

O requerimento foi aprovado por unanimidade pela Comissão de Finanças e Tributação em sessão do dia 09/08/2023, tendo sido expedidos os respectivos ofícios.

Por meio do e-mail remetido em 16/08/2023 (evento 0176142), foi encaminhado o Ofício GP/DL/1476/2023 (evento 0176144) a este Tribunal, razão pela qual deu-se origem ao presente processo SEI 23.0.000004258-7, a fim de que esta Corte de Contas se manifeste acerca da proposição, o que se passa a fazer.

Antes de adentrar na análise da matéria apresentada pela PEC/0003.1/2022, vale tecer breves comentários sobre o tratamento jurídico dado ao dever de prestar contas e eventuais consequências legais de sua inadimplência.

A obrigação de prestação de contas é exigência fundamental do regime democrático. Na dicção de Hely Lopes Meirelles<sup>[2]</sup>, o dever de prestar contas é um dos fundamentos característicos da gestão pública, ao lado dos deveres da eficiência e de probidade. Refletindo a importância dada pelo ordenamento jurídico, a Constituição Federal prevê:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas** qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) (grifou-se)

A própria Casa Legislativa Catarinense tem como competência fundamental a fiscalização dos recursos financeiros, conforme competência expressa no art. 58 da Constituição Estadual, senão vejamos:

Art. 58. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos órgãos e entidades da administração pública, quanto a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.**

O relevo dado à prestação de contas segue presente em várias normas infraconstitucionais. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101/2000, estipula como exigência para transferência voluntária de recursos, além das fixadas na lei de diretrizes orçamentárias, que o beneficiário comprove situação regular quanto à prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nestes termos:

Art. 25. [...]

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

[...]

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) **que se acha em dia quanto** ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto **à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;** (grifou-se)

Alinhado com esse entendimento, a Instrução Normativa STN nº 1, de 1997 (ainda vigente) veda expressamente a celebração de convênio com entidade em mora com a administração federal:

Art. 5º É vedado:

I - celebrar convênio, efetuar transferência, ou conceder benefícios sob qualquer modalidade, destinado a órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, municipal, do Distrito Federal, ou para qualquer órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja em mora, inadimplente com outros convênios ou não esteja em situação de regularidade para com a União ou com entidade da Administração Pública Federal Indireta;

[...]

§ 1º Para os efeitos do item I, deste artigo, considera-se em situação de inadimplência, devendo o órgão concedente proceder à inscrição no cadastro de inadimplentes do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e no Cadastro Informativo - CADIN, o conveniente que:

I - não apresentar a prestação de contas, final ou parcial, dos recursos recebidos, nos prazos estipulados por essa Instrução Normativa;" (grifou-se)

Com incidência direta sobre os serviços de saúde prestados nas três esferas federativas, a Lei Complementar (nacional) nº [141/2012](#) estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas. Dentre suas normas, destacam-se a imposição de **prestação de contas**, que acompanhará os balanços e o relatório resumido de execução orçamentária, e a sanção prescrita para eventual descumprimento (suspensão das transferências voluntárias), conforme segue:

Art. 34. A prestação de contas prevista no art. 37 conterà demonstrativo das despesas com saúde integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a fim de subsidiar a emissão do parecer prévio de que trata o [art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

Art. 35. As receitas correntes e as despesas com ações e serviços públicos de saúde serão apuradas e publicadas nos balanços do Poder Executivo, assim como em demonstrativo próprio que acompanhará o relatório de que trata o [§ 3o do art. 165 da Constituição Federal](#).

[...]

Art. 37. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos prevista no [art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#), o cumprimento do disposto no [art. 198 da Constituição Federal e nesta Lei Complementar](#).

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:

[...]

Art. 39. Sem prejuízo das atribuições próprias do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas de cada ente da Federação, o Ministério da Saúde manterá sistema de registro eletrônico centralizado das informações de saúde referentes aos orçamentos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluída sua execução, garantido o acesso público às informações.

[...]

§ 6º O descumprimento do disposto neste artigo implicará a suspensão das transferências voluntárias entre os entes da Federação, observadas as normas estatuídas no [art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000](#).

Importante frisar que as leis nacionais que regem contratualizações, na forma de convênio ou parcerias, também são taxativas em relação a necessidade de prestar contas, demonstrando a regularidade da utilização dos recursos públicos. A Lei Federal nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), define os seguintes pressupostos:

Art. 1º Esta Lei institui **normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco**, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação. (grifo acrescido)

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se

[...]

XIV - prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases

[...]

Art. 11. A organização da sociedade civil deverá divulgar na internet e em locais visíveis de suas sedes sociais e dos estabelecimentos em que exerça suas ações todas as parcerias celebradas com a administração pública.

[...]

V - situação da prestação de contas da parceria, que deverá informar a data prevista para a sua apresentação, a data em que foi apresentada, o prazo para a sua análise e o resultado conclusivo.

[...]

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

[...]

II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;

[...]

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;

b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;

c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;

V - tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:

a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;

b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;

c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;

d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos [incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#).

§ 1º Nas hipóteses deste artigo, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não podem ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º [\(Revogado\)](#).

§ 4º Para os fins do disposto na alínea *a* do inciso IV e no § 2º, não serão considerados débitos que decorram de atrasos na liberação de repasses pela administração pública ou que tenham sido objeto de parcelamento, se a organização da sociedade civil estiver em situação regular no parcelamento.

[...]

Art. 49. Nas parcerias cuja duração exceda um ano, é obrigatória a prestação de contas ao término de cada exercício.

[...]

Art. 59. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

§ 1º O relatório técnico de monitoramento e avaliação da parceria, sem prejuízo de outros elementos, deverá conter:

[...]

V - análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela organização da sociedade civil na prestação de contas, quando não for comprovado o alcance das metas e resultados estabelecidos no respectivo termo de colaboração ou de fomento;

[...]

Art. 61. São obrigações do gestor:

[...]

IV - emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, levando em consideração o conteúdo do relatório técnico de monitoramento e avaliação de que trata o art. 59;

[...]

Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho.

[...]

Art. 67. O gestor emitirá parecer técnico de análise de prestação de contas da parceria celebrada.

[...]

§ 4º Para fins de avaliação quanto à eficácia e efetividade das ações em execução ou que já foram realizadas, os pareceres técnicos de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, mencionar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - os resultados já alcançados e seus benefícios;

II - os impactos econômicos ou sociais;

III - o grau de satisfação do público-alvo;

IV - a possibilidade de sustentabilidade das ações após a conclusão do objeto pactuado.

Igualmente claras são as consequências no tocante às impropriedades na prestação de contas:

Art. 70. Constatada irregularidade ou omissão na prestação de contas, será concedido prazo para a organização da sociedade civil sanar a irregularidade ou cumprir a obrigação.

§ 1º O prazo referido no caput é limitado a 45 (quarenta e cinco) dias por notificação, prorrogável, no máximo, por igual período, dentro do prazo que a administração pública possui para analisar e decidir sobre a prestação de contas e comprovação de resultados.

§ 2º Transcorrido o prazo para saneamento da irregularidade ou da omissão, não havendo o saneamento, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deve adotar as providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento, nos termos da legislação vigente.

[...]

Art. 72. As prestações de contas serão avaliadas:

- I - regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
- II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal que não resulte em dano ao erário;
- III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes circunstâncias:
  - a) omissão no dever de prestar contas;
  - b) descumprimento injustificado dos objetivos e metas estabelecidos no plano de trabalho;
  - c) dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
  - d) desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.

Destaca-se que o art. 3º, IV, do MROSC estabelece que as exigências da referida lei não serão aplicadas “aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do §1º do art. 199 da Constituição Federal”, sendo oportuno esclarecer que tal dispositivo se refere tão somente à celebração de ajustes que tenham por objeto a realização de ações complementares ao Sistema Único de Saúde - SUS<sup>[3]</sup>; ou seja, quaisquer outros serviços ou atividades voltadas à área da saúde que não se enquadram nessa condição serão objeto do regimento contido na Lei Federal nº 13.019/14.

Isto posto, ainda que seja levantada a hipótese de aplicação do art. 3º, IV da Lei Federal nº 13.019/2014, referida circunstância implicaria na utilização de normativos locais que tratem da celebração de convênios, bem como de forma subsidiária da Lei Federal nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, conforme segue:

Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, na 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

O diploma em tela também prevê restrições para aqueles que estiverem em situação de irregularidade fiscal, o que por analogia, na fase preliminar para firmar convênio ou contrato, bem como em eventual prorrogação do ajuste, traria circunstância impeditiva:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

II - serão exigidos os documentos relativos à regularidade fiscal, em qualquer caso, somente em momento posterior ao julgamento das propostas, e apenas do licitante mais bem classificado;

[...]

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

[...]

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo

Portanto, tem-se que, mais do que imperativo Republicano, o dever de prestação de contas assegura a transparência e a responsabilidade na administração pública, bem como gera suporte às decisões de alocação de recursos, promove a defesa do patrimônio público e, sobretudo, informa aos cidadãos, que são os usuários dos bens e serviços produzidos pela administração pública e principais provedores dos recursos para o seu funcionamento.

Importante acrescentar ainda que o teor da PEC/0003.1/2022 não faz referência à natureza da inadimplência, podendo esta ser decorrente de recursos recebidos anteriormente de Entes públicos, hipótese tratada neste relatório até o momento, ou decorrente de omissão no cumprimento de obrigações fiscais tributárias, principal e acessória.

Para inadimplência de obrigações fiscais tributárias, principal e acessória, pode-se aplicar o mesmo raciocínio já delineado, porém trazendo a fundamentação específica quanto às obrigações fiscais tributárias expressas no Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) e na nova Lei de Licitações e Contratações (Lei nº 14.133/2021):

A Lei Federal nº 13.019/2014 exige a comprovação de regularidade fiscal de qualquer Organização da Sociedade Civil que celebra parceria com a Administração Pública:

Art. 34. Para celebração das parcerias previstas nesta Lei, as organizações da sociedade civil deverão apresentar:

[...]

II - certidões de regularidade fiscal, previdenciária, tributária, de contribuições e de dívida ativa, de acordo com a legislação aplicável de cada ente federado;

A Lei Federal nº 14.133/2021, mantendo o entendimento anteriormente prescrito pela Lei nº 8.666/93, define os requisitos mínimos de habilitação dos contratados pela Administração, inclusive com prescrição de manutenção da condição de adimplência ao longo do contrato:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

[...]

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

[...]

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexistência e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

[...]

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

[...]

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

Ao dispor sobre o tema na Lei de Licitações, a União atuou na sua competência privativa de legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios conforme definido no art. 22, XXVII, da Constituição Federal.

Equivalentes restrições também são previstas na Lei Federal nº 8.036/1990 e se estendem aos inadimplentes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços - FGTS:

Art. 27. A apresentação do Certificado de Regularidade do FGTS, fornecido na forma do regulamento, é obrigatória nas seguintes situações:

- a) habilitação e licitação promovida por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, direta, indireta ou fundacional ou por entidade controlada direta ou indiretamente pela União, Estado e Município;
- [...]
- c) obtenção de favores creditícios, isenções, subsídios, auxílios, outorga ou concessão de serviços ou quaisquer outros benefícios concedidos por órgão da Administração Federal, Estadual e Municipal, salvo quando destinados a saldar débitos para com o FGTS;

Por derradeiro, cumpre registrar que a Constituição Federal condiciona eventual repasse de recursos à inexistência de débitos referentes ao sistema de seguridade social, nos termos do disposto no § 3º do art. 195:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

**§ 3º 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.** (grifou-se)

Superada a argumentação referente aos pontos que ressaltam a importância de uma responsável gestão devidamente comprovada na prestação de contas e por meio da regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, passa-se à análise do que fora apresentado pelo Poder Constituinte Reformador.

A PEC/0003.1/2022 trata da possibilidade de extensão da excepcionalidade disposta no §13, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina (CE/SC)<sup>[4]</sup> aos hospitais filantrópicos e sem fins lucrativos, permitindo o recebimento de recursos públicos provenientes das emendas parlamentares impositivas independentemente de comprovação de sua adimplência.

A matéria deve ser cotejada com as disposições da Constituição Federal, notadamente com a competência legislativa para tratar de assuntos orçamentários e financeiros. A Carta Magna traz:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente sobre:**

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#)).

II - **orçamento**;

[...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a **competência da União** limitar-se-á a estabelecer **normas gerais**. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#)).

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a **competência suplementar dos Estados**. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#)) (grifou-se)

Assim, a cabe à União estabelecer normas gerais sobre direito financeiro e orçamentário, competindo aos demais entes da federação regular a matéria de forma complementar e adstrita aos comandos gerais impostos. Além disso, os arts. 163 e 165 da Constituição Federal reclamam a edição de lei complementar federal para prescrição de normas gerais de direito financeiro.

Ademais, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que as normas da Constituição Federal que tratam sobre orçamento público, especialmente as que dispõem sobre o orçamento impositivo, são de observância obrigatória pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria, considerando qualquer inovação paralela afronta à competência legislativa da União.

Nesse exato sentido, segue recente decisão vinculante do STF sobre a matéria:

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 151, § 12, da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. Emenda parlamentar impositiva. Vedação do cômputo de “restos a pagar” para o cumprimento da execução orçamentária e financeira obrigatória dos programas de trabalho incluídos no âmbito daquela unidade federativa. Inconstitucionalidade. **Competência da União para editar normas gerais de direito financeiro e orçamento** (art. 24, incisos I e II, § 1º, da CF/88). **Reserva de lei complementar federal para a edição de normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, gestão financeira e critérios para execução das programações de caráter obrigatório** (art. 165, § 9º, da CF/88). Emendas Constitucionais nºs 86/15 e 100/19 e Lei Federal nº 4.320/64. Reprodução obrigatória. Princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente.

1. **A Constituição Federal determina que é da União a competência para a edição de normas gerais de direito financeiro e orçamento (art. 24, incisos I e II), reservando aos estados e ao Distrito Federal o exercício de competência legislativa suplementar, de forma a adicionar situações específicas que somente podem ser observadas no âmbito local.** Ademais, **as normas gerais sobre elaboração da lei orçamentária anual, sobre gestão financeira e sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (como as emendas parlamentares impositivas) estão reservadas a lei complementar federal** (arts. 163 e 165 da CF).

2. A Emenda Constitucional nº 86, promulgada em 17 de março de 2015, originária da “PEC do Orçamento Impositivo”, passou a prever as chamadas emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA) e representa uma exceção às emendas parlamentares autorizativas, tendo por escopo tornar obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais (art. 166, § 11, da CF).

3. **O constituinte sergipano**, no intuito de garantir a execução total do orçamento impositivo no mesmo exercício financeiro da respectiva lei orçamentária, **inovou** ao impedir que se considere o cômputo de qualquer percentual de despesas inscritas em restos a pagar, para fins do cumprimento da execução orçamentária e financeira no âmbito do Estado de Sergipe (§ 12 do art. 151 da CE). In casu, ao atribuir às referidas emendas estaduais parlamentares impositivas vedação orçamentária não prevista na Constituição Federal (art. 166, § 17, da CF, alterado pela EC nº 126/22), o constituinte derivado decorrente extrapolou os limites de sua competência suplementar legislativa.

4. **O Supremo Tribunal Federal tem entendido que normas da Constituição Federal sobre o processo legislativo das leis orçamentárias são de observância obrigatória pelas constituições dos estados. Por conseguinte, as regras introduzidas à CF/88 por meio da edição das Emendas Constitucionais nº 86/15, nº 100/19 e nº 126/22 devem ser observadas pelo legislador estadual, por força do princípio da simetria.** Precedentes.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada precedente, declarando-se a inconstitucionalidade formal do § 12 do art. 151 da Constituição do Estado de Sergipe, acrescentado pela Emenda Constitucional Estadual nº 53, de 10 de dezembro de 2020. (grifou-se)

(STF - ADI: 7060 SE, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 03/07/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 02-08-2023 PUBLIC 03-08-2023)

Assim sendo, a PEC/0003.1/2022 inova sobre critérios para a execução de programações de caráter obrigatório (emendas parlamentares impositivas), regulando de maneira originária tema afeto à lei complementar federal.

Quanto à justificativa de se utilizar da analogia de benefício já concedido aos municípios inadimplentes, vale reforçar que essa possibilidade encontra aderência e idêntica previsão na Constituição Federal<sup>[5]</sup>, o que acaba por legitimar a previsão estadual da benesse aos entes municipais. Contudo, não há qualquer previsão, seja na constituição ou em normas gerais, para que haja tal extensão na transferência de recursos a entidades privadas, como no caso dos hospitais filantrópicos e sem fins lucrativos.

O cenário evidenciado pela PEC/0003.1/2022 afronta a competência legislativa imposta à União, gerando inovação inconstitucional e ainda fragiliza as regras relacionadas à prestação de contas e à comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos, explícitas no mandamento constitucional e nas normas infraconstitucionais de caráter obrigatório para todos os entes federativos.

Por todo exposto, embora seja anseio dos parlamentares uma participação maior na destinação dos recursos públicos para o bem estar da sociedade, ainda mais em área especialmente sensível, como é o caso da saúde, depreende-se que a perseguição dos pressupostos de planejamento em relação à disponibilização e à aplicação dos recursos e posterior prestação de contas seja fundamental para consolidar melhor situação de prestação de serviços para a sociedade.

É o que esta diretoria tem a manifestar, sugerindo o encaminhamento ao Gabinete da Presidência para que, em caso de concordância, remeta o presente expediente à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina para fins de atendimento ao Ofício GP/DL/1476/2023.

DGE, em data da assinatura digital.

Gabriela Tomaz Siega  
Auditora Fiscal de Controle Externo  
Coordenadora de Controle – CORA

Helio Silveira Antunes  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle – CRPU

Marcos André Alves Monteiro  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle – COCGI

Maximiliano Mazera  
Auditor Fiscal de Controle Externo  
Coordenador de Controle – COCGII

De acordo. À consideração do Sr. Diretor-Geral de Controle Externo.

Claudia Vieira da Silva  
Auditora Fiscal de Controle Externo  
Diretora de Contas de Gestão - DGE

[1] <https://portalegis.alesc.sc.gov.br/processos/NQPo5/documentos>

[2] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 41.ed. Atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

[3] 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.

[4] § 13. Quando a transferência obrigatória do Estado, para a execução da programação prevista nos §§ 9º e 10 deste artigo, for destinada a Municípios, independêrã da adimplência do ente federativo destinatário. (Redação dos §§ 9º, 10, 11, 12 e 13 no art. 120, incluída pela EC/74, de 2017).

[5] Art. 166, § 16. Quando a transferência obrigatória da União para a execução da programação prevista nos §§ 11 e 12 deste artigo for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independêrã da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169.



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Vieira da Silva, Diretor(a)**, em 28/08/2023, às 16:16, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **HELIO SILVEIRA ANTUNES, Coordenador (a)**, em 28/08/2023, às 16:26, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Maximiliano Mazera, Auditor Fiscal de Controle Externo**, em 28/08/2023, às 16:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **MARCOS ANDRE ALVES MONTEIRO, Auditor Fiscal de Controle Externo**, em 28/08/2023, às 16:35, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Tomaz Siega, Coordenadora de Controle**, em 28/08/2023, às 16:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tce.sc.gov.br/sei/validador> informando o código verificador **0179764** e o código CRC **33D73590**.

---

---