



## PARECER Nº 64/2024

**De: Consultoria Jurídica**

**Para: Relatoria**

Ref.: Projeto de Lei nº 16 de 2024 – Autoriza a extinção da Fundação Municipal de Saúde e dá outras providências. Mensagem nº 09/2024

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela digna relatoria acerca de projeto de lei de autoria do chefe do Poder Executivo acima descrito, sendo encaminhado por meio da Mensagem nº 09/2024.

O feito não trata de matéria polêmica e tramita pelo regime **urgente**. A justificativa está anexa ao procedimento. O projeto tramita pelo Sistema de Apoio ao Processo Legislativo (SAPL).

Foi encaminhado pelo autor documento de 264 páginas que, resumidamente, contém o seguinte:

- a) Mensagem nº 09/2024 que apresenta o texto do projeto de lei, bem como suas razões e justificativas;
- b) Relatório da estimativa do impacto orçamentário e financeiro;
- c) Estudo de impacto atuarial sobre possível federalização de servidores da saúde;
- d) Resoluções 28 e 29 do COMUS;
- e) Aglomerado único de documentação que trata de trâmites internos entre Fundação Municipal de Saúde e o Poder Executivo do Município de Foz do Iguaçu, tratando-se de diversos ofícios e memorandos que tratam sobre folha de pagamento, listagem de pessoal e questões financeiras para o prosseguimento do feito; cópia do projeto de lei de instituição de uma possível Autarquia Municipal de Saúde; Contrato de Gestão nº 349/2023; plano operativo assistencial do Hospital Municipal Padre Germano Lauck;
- f) Outros documentos complementares, como declarações de ordenador de despesa e publicações em diário oficial.



Paralelamente, foi encaminhado o Projeto de Lei nº 17 de 2024 que trata de instituição da Autarquia Municipal de Saúde. No entanto, ocorre que **cada projeto de lei é um procedimento independente**, e assim, as questões tratadas naquele PL não serão abordados no presente Parecer Jurídico, que tratará tão somente do PL16, a Mensagem nº 9/2024 e seus anexos.

Uma vez despachado para esta Consultoria, vem o expediente para exame deste Consultor sob o aspecto técnico-jurídico (art.158, RI). É o relatório. Passo à fundamentação.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Em primeiro, de anotar, que a finalidade deste parecer jurídico é orientar o Poder Legislativo Municipal quanto às exigências legais para a prática de determinado ato, bem como trâmite processual e sobre a mais adequada espécie legislativa para o caso. Isso porque a Consultoria não tem competência legal para examinar aspectos técnico-contábeis, orçamentários e de mérito, inclusive quanto a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos pelo Poder Executivo.

Segundo, embora o processo tenha sido protocolado como matéria não-polêmica, trata-se de análise complexa e que precisa ser enfrentada com a devida atenção e seriedade que o caso em tela demanda, ainda que se trate de regime urgente de tramitação.

Isso porque todos os direitos de que tratam o presente Projeto de Lei são de extrema relevância para toda a municipalidade, podendo ser especialmente citado, acima de todos, o direito fundamental de cada iguaçuense e de cada pessoa que necessite em ter uma **adequada e ininterrupta prestação do serviço de saúde**.

No entanto, não podem ser olvidados os princípios e as normas que regem a Administração Pública, que mesmo em casos sensíveis, ainda segue tutelada por regras cogentes e que devem ser observadas, sobretudo pela supremacia do interesse público sobre o privado.

Também, o caso trata de direitos de trabalhadores e servidores públicos, o que também deve ser analisado com cautela para que não haja qualquer excesso ou óbice na tutela desses profissionais que obtem seus direitos ou os regramentos que regem o Direito Público.



## **2.1 CONTEXTO DO PROJETO DE LEI**

Basicamente, o procedimento legislativo em exame autoriza a extinção da Fundação Municipal de Saúde. Assim dispõe o projeto de lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a tomar as medidas necessárias à extinção da Fundação de Saúde de Foz do Iguaçu, criada pela Lei no 4.084, de 5 de maio de 2013. Parágrafo único. As atividades técnicas, financeiras, operacionais, administrativas e patrimoniais da Fundação serão encerradas na data do registro da extinção junto ao Cartório de Registro Civil de Pessoas Jurídicas e assumidas por meio de entidade autárquica a ser instituída por lei específica.

Assim é apresentada a justificativa do Projeto de Lei:

O presente Projeto de Lei, conjuntamente com o Projeto de Lei, capitaneado pela Mensagem 010/2024, que tramita paralelamente nessa Casa de Leis, propondo a criação da Autarquia Municipal de Saúde – AMS/Foz, visa construir os caminhos jurídicos e operacionais que levarão à federalização do Hospital Municipal e sua transformação em Hospital Universitário vinculado ao curso de Medicina da UNILA – Universidade Federal da Integração Latino Americana. A alternativa apresentada já foi discutida e deliberada pelo Conselho Curador da Fundação Municipal de Saúde e pelo Conselho Municipal de Saúde. A opção pela extinção da Fundação Municipal de Saúde – FMS – parte da premissa de que, para viabilizar a transformação do hospital em universitário federal, para ser posteriormente assumida pela EBSEERH – Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, é necessária a transferência do patrimônio do Hospital Municipal Padre Germano Lauck à UNILA, e a legislação que criou a FMS não prevê a possibilidade de doação ou cessão do seu patrimônio para outros órgãos, exceto no caso de sua extinção, quando o patrimônio seria revertido ao Município. Este, de posse do patrimônio, estará autorizado, após aprovação de lei específica, a doar o patrimônio para a UNILA, para a continuidade do processo de federalização e transformação em hospital universitário administrado pela EBSEERH. A extinção da FMS e a consequente criação da Autarquia Municipal de Saúde é também a melhor alternativa para manter os trabalhadores da FMS em seus empregos e, com isso, possibilitar uma transição sem traumas no processo de federalização. A proposta de transformação do hospital municipal em universitário, vinculado ao curso de Medicina da UNILA e sua consequente federalização, atende a



necessidade prioritária de consolidação do curso superior de medicina em universidade pública no Município e também, à resolução da questão do financiamento do hospital público de Foz do Iguaçu. A manutenção do Hospital Municipal hoje é desequilibrada se considerarmos as responsabilidades divididas de forma igualitária entre os governos federal, estadual e municipal. O custeio do HMPGL é suportado pelas receitas municipais na faixa de mais de 60% (sessenta por cento), totalizando um aporte, em média, de cerca de 9 milhões/mês de recursos do tesouro municipal, o que gera desequilíbrio nas finanças do Município e o consequente prejuízo em outras áreas da saúde, como a atenção primária que poderia receber mais recursos. Inicialmente, previu-se um orçamento para 2023 de R\$ 141.210.000,00 de recursos municipais para o HMPGL, imaginando-se que, após a pandemia, o mesmo pudesse retornar ao nível de gastos de 2019, quando foram repassados R\$ 104.532.622,09. Em virtude da crescente demanda e pela maior epidemia de Dengue da história de Foz do Iguaçu, o Hospital Municipal demandou R\$ 175.000.000,00 até o final do exercício de 2023, ou seja, R\$ 14,5 milhões/mês. Outro fator não previsto foi o aumento da despesa com sentenças judiciais de pequeno valor - ativo civil, que em 2021 foi de R\$ 1.567.681,16 saltou para R\$ 8.723.731,47 em 2022 e no exercício de 2023, até 30 de setembro de 2023, foram pagos R\$ 6.281.611,49.

É, resumidamente, o submetido para consulta.

## **2.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL: POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DE ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**

A proposta é dotada de legitimidade municipal.

Sobre a legitimidade de o Município propor regras sobre a matéria, observo que o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, autoriza os entes municipais a elaborar legislação própria para regular as questões que dizem respeito ao seu próprio interesse, o que certamente inclui a matéria em apreço.

Essa competência legislativa municipal é reforçada pelo princípio da autonomia municipal, também previsto na Constituição, que confere aos municípios a capacidade de se auto-organizarem e de atenderem às necessidades específicas de sua comunidade.

A possibilidade de uma legislação municipal extinguir uma fundação municipal, que integra a administração indireta, está respaldada na autonomia administrativa, legislativa e financeira dos municípios, prevista na Constituição Federal de 1988. O artigo



30 da Constituição estabelece que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui a organização e o funcionamento de seus serviços públicos.

Quanto à administração indireta, o artigo 37 da Constituição dispõe que ela será constituída pelas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. No caso das fundações municipais, elas são autorizadas por lei específica para realizar atividades de interesse público, como assistência social, cultura, educação, saúde, entre outras.

No entanto, a autonomia municipal não é absoluta e deve respeitar os princípios constitucionais, como o princípio da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência. Assim, a extinção de uma fundação municipal deve ser fundamentada em motivos legais e razoáveis, visando sempre o interesse público.

Portanto, a legislação municipal pode sim extinguir uma fundação municipal integrante da administração indireta, desde que respeitados os princípios constitucionais e os procedimentos legais, e que haja justificativa válida baseada no interesse público.

Indo ao encontro da Constituição Federal, tem-se a previsão da Lei Orgânica Municipal:

Art. 4º Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse e ao bem-estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 11 Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a Legislação Federal e a Estadual, notadamente no que diz respeito:  
a) à saúde, à assistência pública e à proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Visto tal ordenamento, em nada ficaria a dever, tecnicamente, a presente proposição em relação à legitimidade local.

Necessário, no entanto, a análise dos demais aspectos jurídicos sobre competência de iniciativa do projeto de lei apresentado, bem como das alterações propriamente ditas, o que serão feitos nos tópicos que seguem.



## **2.3 COMPETÊNCIA DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL**

Quanto à iniciativa da lei de extinção, entendo que o prefeito pode encaminhá-la à Câmara Municipal, pois sendo o chefe do Poder Executivo municipal, vislumbro haver paralelismo constitucional com o previsto no artigo 61 da Constituição Federal. Cabe à Câmara deliberar sobre a proposta, observando o devido processo legislativo.

Assim, em relação à legitimidade, vemos que o projeto se mostra razoavelmente adequado. A análise técnica quanto à origem da proposta nos faz concluir pela sua legalidade, tendo em vista que a competência para estruturação e atribuições dos equipamentos e servidores públicos pertence ao chefe do Poder Executivo, a teor do artigo 44, 45 c/c 62, II, Lei Orgânica do município.

Em relação à escolha da espécie legislativa, entendo razoável a escolha de trâmite via projeto de lei ordinária, em vista de que a matéria não está reservada à Lei Complementar Municipal conforme art. 47 da Lei Orgânica do Município. Inclusive, isso é confirmado pela própria Lei nº 4.084/2023 que autorizou a instituição da Fundação Municipal de Saúde:

Art. 23 Em caso de dissolução, os bens da Fundação Municipal de Saúde de Foz do Iguaçu serão revertidos ou incorporados ao patrimônio do Município. Parágrafo Único. A dissolução da Fundação só ocorrerá através de lei específica proposta pelo Chefe do Poder Executivo.

Superada a legitimidade do Gestor Municipal, passo a analisar outros aspectos das alterações propostas.

## **2.4 ANÁLISE DO PROJETO DE LEI**

### **2.4.1 ESTUDO DE IMPACTO**

Percebo que assim consta do Projeto de Lei:

Art. 2o O ativo e o passivo financeiro, incluindo bens patrimoniais, equipamentos, dívidas e obrigações pertencentes à Fundação Municipal de Saúde que guarnecem o Hospital Municipal Padre Germano Lauck ficam incorporados ao Município de Foz do Iguaçu.



Friso que toda e qualquer alteração que aumente a despesa deve ser rigorosamente seguida de relatório, estudos de impacto orçamentário e declaração de adequação orçamentária expedida pela autoridade ordenadora da despesa, e no caso **foram apresentados os documentos pertinentes do art. 16, inciso I e II.**

A princípio, é preocupante permissivo legal que atribua grande endividamento ao Município, sendo previsto que, dentre outras medidas a serem tomadas, ficará sob responsabilidade do Município todo o passivo da Fundação Municipal de Saúde, especialmente sendo citado suas dívidas. Tal disposição demanda cautela na análise também pelas demais comissões que avaliam o presente processo, bem como pelos nobres parlamentares que eventualmente votarão o presente projeto de lei.

No entanto, sobre as disposições de dívida, no RIOF apresentado pelo senhor Prefeito, assim concluiu a Secretaria Municipal da Fazenda (Mensagem, página 20):

Portanto, podemos concluir que o IMPACTO É POSITIVO nas finanças municipais e que a Ação Governamental está de acordo com as metas fiscais do município. A ação já está incluída nos instrumentos de planejamento PPA, LDO e LOA, sem afetar o equilíbrio entre receitas e despesas.

Sobre o RIOF apresentado, assim se manifestou o senhor Prefeito em Declaração formalmente expedida:

D E C L A R A Ç ã O (Art. 16 - LC 101/2000) Declaro para fins da ação "EXTINÇÃO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE E INSTITUIÇÃO DA AUTARQUIA MUNICIPAL DE SAÚDE", que a mesma tem adequação orçamentária e financeira com a Lei no 5.366, de 28 de dezembro de 2023 (LOA 2024), compatibilidade com a Lei no 5.264, de 12 de julho de 2023 (LDO 2024) e com a Lei no 5.062, de 22 de dezembro de 2021 (PPA 2022/2025), conforme demonstrado no RIOF no 009/2024. Foz do Iguaçu, 31 de janeiro de 2024. Francisco Lacerda Brasileiro Prefeito Municipal

Ressalto, no entanto, que compete a esta consultoria a análise da existência dos documentos e de sua apresentação formal (ou justificativa expressa por sua ausência), não servindo o presente parecer como qualquer forma de ratificação ao conteúdo ou do mérito do apresentado.

Porém, razoavelmente cumpridas as formalidades até o presente momento, os demais aspectos podem ser analisados.





#### 2.4.2 POSSIBILIDADE DE EXTINÇÃO DA FUNDAÇÃO MUNICIPAL

O Decreto-Lei nº 200/1967, em seu art. 4º, inciso IV, define Fundação Pública como a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes. Sobre a possibilidade de sua extinção, assim leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro (Curso de Direito Administrativo, 2024, p. 1208):

a sua extinção somente poderá ser feita por lei; nesse aspecto, fica derogado o artigo 69 do Código Civil, que prevê as formas de extinção da fundação, inaplicáveis às fundações governamentais;

Entendo que há possibilidade de uma fundação pública municipal ser extinta por meio de lei municipal. No presente caso concreto, ocorre que a fundação pública em análise é pessoa jurídica de direito privado, porém criada por lei específica para realizar atividades de interesse público.

A possibilidade de extinção da fundação municipal por meio de uma lei municipal está de acordo com os princípios constitucionais, às normas legais vigentes e aos interesses públicos envolvidos. Em geral, a extinção de uma fundação pública requer uma justificativa plausível e a observância de determinados procedimentos legais, **especialmente devendo ser observado o caráter essencial do serviço e a necessidade de sua absorção e continuidade**, que podem incluir a realização de estudos de viabilidade, audiências públicas, pareceres técnicos, entre outros, e entendo que tais requisitos estão razoavelmente cumpridos no presente caso concreto.

Passo à análise, no entanto, das irregularidades observadas.

#### 2.5 DAS IRREGULARIDADES

Em síntese, o projeto é dotado de legitimidade municipal e está correta a iniciativa de competência, bem como é correta a espécie legislativa escolhida e há a possibilidade de extinção da fundação municipal de saúde por legislação municipal. Ainda assim, o projeto **resta eivado de problemas que**, na opinião deste departamento, impedem seu trâmite e serão tratados abaixo.





### **2.5.1 DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA IRRESTRITA DOS CONTRATOS**

É sabido que a lei não contém palavras inúteis, e assim, cada palavra no texto legal deve ser presumida com carga valorativa e normativa. Nesse sentido, chama atenção o art. 3º, parágrafo único do projeto em análise:

Parágrafo único. **Todos** os contratos vigentes da Fundação Municipal de Saúde até a data da publicação desta Lei, poderão ser assumidos pela Administração Direta ou por entidade autárquica criada para este fim, até o final da sua vigência.

Deve ser levado em consideração que na Fundação Municipal de Saúde há multiplicidade de contratos, como aqueles provenientes de licitações e procedimentos de contratação, contratos de trabalho, chamamentos públicos, etc. Inadequado, portanto, a transferência a esmo de “todos” os contratos vigentes, devendo a análise ser feita casuisticamente.

Não é adequado permissivo legal que preveja a transferência, sem análise das normas peculiares que regem cada um dos contratos (Lei de Licitações, CLT, etc.), e assim, é irregular a previsão genérica do art. 3º, parágrafo único do presente projeto de lei que autoriza a transferência irrestrita de instrumentos entre as pessoas jurídicas.

Para a regularidade do feito, necessária a supressão do dispositivo (art. 3º, parágrafo único).

### **2.5.2 DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA OU APROVEITAMENTO DE EMPREGADOS PÚBLICOS QUE NÃO REALIZARAM CONCURSO PÚBLICO**

Primeiro de se observar que, embora tenha sido *en passant* mencionadas, nenhuma decisão judicial, bem como a certificação de seu trânsito em julgado que reconhece o vínculo de empregado público sem vínculo de concurso foram juntadas ao caso concreto. Assim, a presente manifestação não leva em consideração nenhuma decisão concreta, pois além de extrapolar a presente consulta (consulta limitada a tese jurídica ampla, não a caso específico concreto), não foram acostados os documentos mencionados.

Nesse sentido, sobre a tese de uma possibilidade ou impossibilidade de transferência ou aproveitamento de empregados públicos que não prestaram concurso público formal, apresento como parâmetro de constitucionalidade o art. 37, inciso II da Constituição Federal.



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

O art. 4º e seu parágrafo único assim dispõem:

Art. 4º Os servidores regularmente admitidos através de Concurso Público de provas e títulos, pertencentes ao quadro de pessoal da Fundação Municipal de Saúde a partir da publicação desta Lei, poderão ser transferidos e enquadrados no quadro de pessoal da entidade autárquica a ser instituída, mediante manifestação regulamentada em Lei específica de criação da Autarquia, observadas as normas e estruturas funcionais estabelecidas pela Lei Complementar no 17, de 30 de agosto de 1993 e suas alterações (Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Foz do Iguaçu). Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo inclui ainda os empregados efetivos reconhecidos por decisão judicial transitada em julgado.

O parágrafo único equipara empregados públicos contratados sem a realização de concurso público formal com aqueles regularmente contratados mediante o concurso, e assim padece de **insanável inconstitucionalidade** que impede o prosseguimento do feito. Sobre o tema, cito jurisprudências que demonstram o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Poder Judiciário:

PROCESSO N°: 303080/15 ASSUNTO: CONSULTA ENTIDADE: MUNICÍPIO DE SANTANA DO ITARARÉ INTERESSADO: JOSÉ DE JESUS ISÁC RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARESACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em: I - Conhecer da presente Consulta, e, no mérito, responder nos termos dos Acórdão n° 2958/12 - Tribunal Pleno, no sentido de que: 1 - É possível a transformação de empregos públicos, contratados para Programas Federais de Saúde da Família em cargos públicos, desde que: **a) seja realizada mediante lei (em sentido formal), observada a forma de ingresso por prévia aprovação em concurso**



**público de provas ou de provas e títulos adequada à natureza e complexidade do cargo, e mantida a similaridade das funções a serem exercidas e respectiva remuneração; b) sejam devidamente motivadas as razões de interesse público justificadoras da conversão do regime celetista ao estatutário e disciplinado o regime de transição na respectiva lei local;**

EMENTA: - Ação direta de inconstitucionalidade. Ascensão ou acesso, transferência e aproveitamento no tocante a cargos ou empregos públicos. - O critério do mérito aferível por concurso público de provas ou de provas e títulos é, no atual sistema constitucional, ressalvados os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, indispensável para cargo ou emprego público isolado ou em carreira. Para o isolado, em qualquer hipótese; para o em carreira, para o ingresso nela, que só se fará na classe inicial e pelo concurso público de provas ou de provas títulos, não o sendo, porém, para os cargos subsequentes que nela se escalonam até o final dela, pois, para estes, a investidura se fará pela forma de provimento que é a "promoção". **Estão, pois, banidas das formas de investidura admitidas pela Constituição a ascensão e a transferência, que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso,** e que não são, por isso mesmo, ínsitas ao sistema de provimento em carreira, ao contrário do que sucede com a promoção, sem a qual obviamente não haverá carreira, mas, sim, uma sucessão ascendente de cargos isolados. - **O inciso II do artigo 37 da Constituição Federal também não permite o "aproveitamento", uma vez que, nesse caso, há igualmente o ingresso em outra carreira sem o concurso exigido pelo mencionado dispositivo.** Ação direta de inconstitucionalidade que se julga procedente para declarar inconstitucionais os artigos 77 e 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado do Rio de Janeiro. (STF, ADI 231-RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, jul. em 05/08/1992)

20. Quanto a essa questão, o Supremo Tribunal Federal tem firme entendimento no sentido de que não é permitida a transformação de cargo do titular de determinada investidura em cargo diverso, tendo em vista que isso **ofende a regra do concurso público e seu consectário,** o princípio da impessoalidade. Nesse sentido, cito os seguintes precedentes: ADI 231, Rel. Min. Moreira Alves; e ADI 94, Rel. Min. Gilmar Mendes. (STF, ADI 5215 MC-GO, Decisão Liminar, Rel. Min. Roberto Barroso, 14/12/2017)



Com efeito, conforme já asseverado, o Tribunal a quo não divergiu da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a transposição, transformação ou ascensão funcional, de servidores públicos de uma categoria para outra, posto consubstanciar modalidades de provimento derivado, sem prévia aprovação em concurso público de provas e títulos, não se coadunam com a nova ordem constitucional. Essa orientação está consolidado na Súmula Vinculante 43, verbis: "É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido" (Voto do Rel. Min. Luiz Fux seguido, por unanimidade, pelos demais Ministros da 1ª Turma do STF no Ag.Reg. no RE 827.424-AL)

Definitivamente colocando uma pá de cal na possibilidade de aproveitamento de pessoal contratado sem a observação da formalidade do concurso público para a contratação, cito a Súmula Vinculante nº 43 do Supremo Tribunal Federal:

STF. Súmula vinculante 43. Enunciado: **É inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento,** em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. Sessão Plenária de 08/04/2015.

Com esteio no parâmetro de constitucionalidade do art. 37, II da Constituição Federal, bem como na jurisprudência consolidada dos tribunais superiores, mormente tratando-se de caso já firmado em Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal é firme o entendimento de que:

a) restam banidas quaisquer formas de transferência, investidura, ou aproveitamento de pessoal, para qualquer cargo público, de empregados públicos que não foram formalmente submetidos formalmente, aprovados e contratados mediante concurso público;

b) no caso de eventual transposição de pessoal, que deve observar legislação formal e específica, bem como considerar tão somente aqueles formalmente contratados mediante concurso, deve ser rigorosamente observada as identidades de cargo, função, hierarquia, atribuições, nomenclatura, salário e de qualquer outra forma rigorosa identidade do cargo para que foram contratados, sob pena de, igualmente, incorrer-se em inconstitucionalidade pela transposição indevida.



Com entendimento similar, o Parecer nº 647/2024 do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) assim apresentou (páginas 12 e 13):

Em suma: 1) não vemos óbices para a aprovação do PL com a extinção de Fundação e criação de Autarquia, bem como com a transposição de cargos e do regime de celetista para estatutário, desde que concursados e estáveis, o que se faz mediante os termos individuais de opção que instruem o PL; e 2) o PL está acompanhado dos demonstrativos orçamentário-financeiros necessários à sua remessa e aprovação pela Câmara e nada impede que seja promulgado ou sancionado antes de 06/07/2024.

Ou seja, mesmo também entendendo pela possibilidade de transposição de cargos e do regime celetista para estatutário, o douto instituto também ressaltou que os empregados contemplados pela medida devem ser concursados e estáveis, e assim, tal medida não abarca aqueles admitidos sem a observância de concurso público formal em sua contratação.

De qualquer forma, com estio no princípio da transparência (art. 37, *caput*, CF/88), tendo em vista de que foram expressamente mencionados na mensagem e no presente projeto de lei, recomendo sejam integrados ao presente procedimento as sentenças que reconhecem os vínculos dos referidos empregados públicos admitidos sem concurso público, pois ademais da tese jurídica aqui acatada para emissão do parecer opinativo, tais documentos também são pertinentes para a análise das demais comissões e eventualmente pelos nobres vereadores em sede de votação.

No entanto, pelo até aqui apresentado, e acatando a tese jurídica da SV43 do STF, para a regularidade do feito, entendo necessária a supressão do dispositivo (art. 4º, parágrafo único).

### **2.5.3 DA NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS**

Assim dispõe o art. 6º, *caput* e parágrafo único do Projeto de Lei:

Art. 6º Fica autorizado ao Chefe do Poder Executivo regulamentar, por meio de Decreto, os atos complementares necessários para efetivação da extinção da Fundação Municipal de Saúde, de modo a garantir a regular prestação de serviços públicos de saúde, incluindo as eventuais rescisões de contrato de trabalho. Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo aplica-se também para fins de abertura de créditos adicionais no Orçamento Geral do Município, para realocar os recursos orçamentários destinados ao contrato de



gestão do Hospital Municipal, limitados aos saldos dos projetos e atividades correspondentes, ou retificar as classificações orçamentárias necessárias ao cumprimento desta Lei.

Ordinariamente, as receitas e despesas do Poder Público obedecem ao princípio da anualidade, sendo previstas em lei no ano anterior a sua execução. Pode ser, no entanto, que haja a necessidade de alteração dessa lei ao longo do ano de sua aplicação, haja vista ser deveras normal as variações de gastos com as despesas públicas no decorrer dos doze meses da execução do orçamento. Bem por isso, sobretudo nos governos municipais, é extensa a distância entre o orçamento iniciado em 1º de janeiro e o finalizado em 31 de dezembro.

De se lembrar, no entanto, que no Brasil prevalece a ideia de que o orçamento é autorizativo, não impositivo, até porque, algumas ações reclamam urgência inadiável para as quais inicialmente não se havia indicado recursos. Afora os recursos próprios das obrigações vinculadas para certos setores e Poderes estatais, o que sobra pode não ser concretizado, podendo ser destinado para outros programas de governo, utilizando-se, para isso, das margens genéricas concedidas ou das autorizações globais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para transposição, remanejamento e transferência, permitindo que o orçamento possa ser ajustado às reais necessidades da Administração.

Sobre o tema, cito:

A anualidade exige que a previsão orçamentária se renove em cada ano, para que fique mais próxima da realidade financeira. Se os orçamentos pudessem prolongar-se por vários anos haveria, por certo, um grande desajuste na previsão da receita e fixação da despesa, dada a instabilidade dos fatores políticos, econômicos e sociais, que se modificam de um ano para outro ano. No Brasil, como na maioria dos países, o ano financeiro coincide com o ano civil, conforme dispõe expressamente a Lei 4.320/64 (art. 34), só permitindo o empenho da despesa, em cada exercício, até 31 de dezembro (art. 32, II), data em que termina a vigência do orçamento em execução. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. Atualizada. 2006. Editora Malheiros. São Paulo. 274.

Para tanto, a Lei 4.320, de 17/03/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, prevê um título específico para contemplar causas orçamentárias e fiscais supervenientes, dispondo sobre conceitos, fontes e modalidades de financiamento, entre outras questões pertinentes.





Em conformidade com as disposições do art. 41 da Lei Federal nº 4.320/64, os créditos adicionais, a exemplo do pleiteado na proposta, são assim definidos:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em: I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária; II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Mencionada norma prescreve que a abertura de crédito adicional, quer seja especial ou suplementar, condiciona-se à autorização legislativa prévia e específica, consoante preceito inserto no art. 42, a saber:

Art. 42 - **Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.**

Tal exigência decorre da necessidade de salvaguardar o princípio da separação dos poderes, até porque, sob o enfoque da compreensão das funções institucionais do Poder Legislativo consiste na fiscalização do emprego dos recursos públicos.

Ainda sobre o tema, o art. 43 da Lei Federal 4.320/64 elenca os critérios para se alcançar o correto equacionamento do orçamento que está sendo executado, tornando, assim, viabilizada a execução de uma despesa que se mostra necessária à Administração e ao interesse coletivo. Nesse sentido, o art. 43 da Lei 4.320/64, preceitua:

Art. 43. **A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.** § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Assim, entendo que a previsão, desde já, autorizativa de abertura de créditos quantos forem necessários para a implementação das medidas, não está devida acompanhado das razões que o motivam e não atende suficientemente as diretrizes





estabelecidas pelo art. 43, *caput* e incisos, da Lei nº 4.320/64, e assim, visualizo ilegalidade na tramitação e apreciação da proposta da forma que foi apresentada.

Há problema em relação à autorização antecipada, sem observação de projeto de lei específico para tal, para que possam ser abertos créditos adicionais em quantidade de operações e valores não nominados. Além de tal medida contrariar a norma da Lei nº 4.320/64, fere também o princípio da exclusividade a qual estão sujeitas as previsões de leis financeiras e orçamentárias.

Nesse sentido, caso seja efetivamente necessária a abertura de créditos suplementares e especiais, para cada abertura, deverá ser encaminhado projeto de lei específico que pormenorize o valor exato a ser aberto, bem como apresente as razões e demais formalidades presentes, prática essa já amplamente adotada nesta municipalidade.

Para a regularidade do feito, necessária a supressão do dispositivo (art. 6º, parágrafo único).

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto e com base nas ponderações acima, **OPINO** que o presente Projeto de Lei nº 16/2024 está **PARCIALMENTE ADEQUADO**, sendo necessária a supressão ou alteração dos dispositivos inadequados supracitados para que seja possível o trâmite do feito, sob pena de inconstitucionalidade da norma.

Tão somente após a adequação ou supressão dos dispositivos irregulares indicados vislumbro possibilidade de trâmite e continuidade do feito.

É o parecer.

Foz do Iguaçu, data e assinatura por certificação digital.

Felipe Gomes Cabral, Consultor Jurídico, Matrícula nº 202.053.