



COMISSÕES REUNIDAS DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO, DE ECONOMIA, FINANÇAS, ORÇAMENTO, TURISMO, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E ASSUNTOS FRONTEIRIÇOS E DE SAÚDE, ESPORTE E PROTEÇÃO ANIMAL

P A R E C E R

Vem para análise e parecer desta Comissão, o Projeto de Lei nº 16/2024, encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo através da Mensagem nº 009/2024, que “Autoriza a extinção da Fundação Municipal de Saúde e dá outras providências”.

Na Mensagem nº 009/2024 consta que 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.

Cita que 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 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSERH, 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 Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares. 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.

Dispõe o Projeto, no seu art. 1º, que “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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

assumidas por meio de entidade autárquica a ser instituída por lei específica”, definindo a sucessão.

A reversão do seu patrimônio é tratada no 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”.

O art. 3º e seu parágrafo único estabelecem a continuidade de convênios e contratos necessários à manutenção dos serviços hospitalares até a Autarquia assumir todo o controle administrativo, jurídico e financeiro da gestão do HMPGL.

A transição dos vínculos trabalhistas, com a manutenção dos empregos, é garantida na redação do art. 4º e seus parágrafos:

Consta, ainda, na Mensagem, a informação de que, conforme tratativas com a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, os trâmites para a formalização do Protocolo de Intenções e Contrato de Gestão, entre a estatal federal, UNILA e o Município está em fase final.

Por fim, a proposta descrita no art. 8º garante um período de transição entre a extinção da FMS e a implantação da Autarquia, de 120 (cento e vinte) dias prorrogáveis por igual período, para a conclusão do processo de extinção da Fundação Municipal de Saúde.

Inicialmente a Matéria foi objeto de análise pela Consultoria Jurídica desta Casa, cujo parecer transcrevemos parcialmente:

” [...]

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,



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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 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.

[...]

ESTUDO DE IMPACTO

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. [...]

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



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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.

[...]

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.

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.

DA IMPOSSIBILIDADE DE TRANSFERÊNCIA IRRESTRITA DOS CONTRATOS





Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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.

[...]

DA NECESSIDADE DE LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS

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....

[...]



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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...

[...]

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.



Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

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.

[...]

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.”

Cite-se que a Matéria também recebeu a análise do Instituto Brasileiro de Administração – IBAM que concluiu nos seguintes termos:

“Em tese, é possível a transposição de pessoal de fundação pública para autarquia municipal e a passagem destes de regime jurídico celetista para estatutária, desde que atendidas todas as condições elencadas acima, desde que o projeto de lei seja promulgado ou sancionado antes de 06/07/2024.

Quanto aos convênios e contratos, também não há óbice a que a extinta fundação seja sucedida pela administração pública direta ou por autarquia municipal a ser criada, desde que os contratos e convênios não contenham irregularidades e que sejam respeitados os princípios da impensoalidade e moralidade administrativas.

[...]

A extinção da Fundação de Saúde Municipal autorizada pelo projeto de lei, portanto, deve ser avaliada tendo em vista o projeto mais amplo de criação de Autarquia Municipal de Saúde e federalização de Hospital Municipal, cabendo à Câmara dos Vereadores avaliar a legalidade e também a





Câmara Municipal de Foz do Iguaçu

ESTADO DO PARANÁ

existência de interesse público nessas medidas. Escapa, contudo, aos limites dessa consulta jurídica a avaliação de todo esse processo de transição que culminará com a federalização do hospital municipal, sem que haja óbice a que novas consultas pontuais sejam formuladas.

Por todo o exposto, concluímos que é possível, por meio de lei autorizativa de iniciativa do Prefeito Municipal a extinção de fundação pública municipal, cabendo ao Poder Legislativo, nesse cenário, avaliar a existência de interesse público não apenas na extinção da fundação, mas também no projeto mais amplo em que o projeto de lei está inserido que é o de extinção de fundação municipal de saúde, criação de autarquia municipal de saúde e federalização de hospital municipal para que este seja incorporado à Universidade Federal e gerido pela EBSERH."

Assim, tendo em vista as considerações acima e após a devida análise da Matéria, nos manifestamos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 16/2024, apresentando uma Emenda Modificativa, como forma de sanar algumas irregularidades apontadas pela Consultoria Jurídica, com as quais concordamos.

Sala das Comissões, 26 de março de 2024.

CLJR

CEFOTICAF

CSEPA

Protetora Carol Dedonatti
Presidente/Relatora

Anice Gazzaoui
Presidente

Rogério Quadros
Presidente

Yamin Hachen
Vice-Presidente

Edivaldo Alcântara
Vice-Presidente

Protetora Carol
Vice-Presidente

Alex Meyer
Membro

Rogério Quadros
Membro

Anice Gazzaoui
Membro/Suplente

/JG



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 4D26-FCD5-4B08-3382

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ PROTETORA CAROL DEDONATTI (CPF 050.XXX.XXX-80) em 26/03/2024 14:35:03 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ ANICE GAZZAOUI (CPF 939.XXX.XXX-49) em 26/03/2024 14:39:31 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ EDIVALDO ALCÂNTARA (CPF 019.XXX.XXX-22) em 26/03/2024 14:53:59 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ ROGÉRIO QUADROS (CPF 703.XXX.XXX-49) em 26/03/2024 15:28:35 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)
- ✓ ALEX MEYER (CPF 051.XXX.XXX-00) em 26/03/2024 16:01:13 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://fozdoiguacu.1doc.com.br/verificacao/4D26-FCD5-4B08-3382>