



PROCURADORIA GERAL

Orientação Jurídica 65/2018

Referência: Projeto de Lei nº 047/2018

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a realizar empréstimo para a Associação Franciscana de Assistência à Saúde – Hospital Arcanjo São Miguel – Sob intervenção administrativa, conforme Decreto Municipal nº 023/2016, até o limite de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Orientação Jurídica, o Projeto de Lei nº 047/2018, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 06/09/2018, que requer autorização legislativa para que o Município possa realizar empréstimo para a Associação Franciscana de Assistência à Saúde – Hospital Arcanjo São Miguel, que está sob intervenção administrativa do Município, conforme Decreto Municipal nº 023/2016.

Na justifica, aduz o Poder Executivo que o hospital dos gramadenses é objeto de intervenção administrativa promovida pelo município de Gramado desde 22/02/2016, em virtude do risco de iminente interrupção na prestação dos serviços hospitalares de urgência/emergência, no âmbito municipal, à época dos fatos.

Informa, por conseguinte, que passados 30(trinta) meses desde que Executivo Municipal assumiu a gestão do hospital Arcanjo São Miguel, a situação financeira da instituição continua delicada e que os problemas que motivaram a intervenção administrativa pelo Poder Público continuam os mesmos, razão pela qual identifica-se a necessidade de novo aporte de recursos, via empréstimo, no valor de



6(seis) milhões de reais, possibilitando a quitação do saldo devedor do atual empréstimo, cujo saldo é de R\$ 2.713.635,00 (dois milhões, setecentos e treze mil, seiscentos e trinta e cinco reais), remanescendo um valor de aproximadamente R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), valor este a ser empregado no pagamento de dívidas com prestadores de serviços, materiais de consumos diários, honorários médicos, entre outros. Os recursos do empréstimo serão devolvidos ao município em 23(vinte e três) parcelas mensais e sucessivas, a partir de fevereiro de 2019.

Acrescenta ainda, em suas razões, que apesar de noticiado em julho passado sobre possível aquisição da estrutura física e gestão por terceiros, verificou-se a necessidade de continuidade da ação governamental do município, com a troca do Interventor administrativo e do diretor superintendente, que estão empenhando esforços na redução dos custos operacionais, administrativos e financeiros.

E, ainda, que a situação ficou agravada quando houve a aplicação de recursos pelos gestores do hospital, referente a valores de receitas correntes em obras, como foi o caso da construção da nova sala de recuperação do hospital, que foi executada com o adiantamento de recursos de convênios, à ordem de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) da Unimed e R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) do Círculo Operário, que deveriam ter sido utilizados no adimplemento de honorários médicos e medicamentos e foram canalizados para a obra, contribuindo para aumentar o desequilíbrio fiscal e financeiro da Entidade.

Sobre as condições do empréstimo, o PL prevê juros moratórios de 1%(um por cento) ao mês, além da correção monetária pelo IGP-M, não havendo previsão de encargos em razão da carência de 5(cinco) meses para início dos pagamentos aos cofres públicos.

Requer, ao final, a apreciação da matéria em regime de urgência, por conta da gravidade do caso, sendo uma verba necessária ao funcionamento do Hospital, para dar continuidade aos serviços hospitalares, além dos pagamentos a fornecedores e profissionais, que se encontram em atraso.



Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos, em conformidade com o que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, apresenta epígrafe, ementa e está disposto em artigos e parágrafos, seguindo a estrutura das normas de redação definidas na LC 95/98.

No que se refere ao prazo de vigência, que ficou estabelecido para entrar em vigor na data da publicação, também segue o disposto na LC 95/98 para leis de pequena repercussão, apresentando formatação adequada, ao nosso juízo, dentro das normas legais vigentes.

2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre empréstimo financeiro para Associação Franciscana de Assistência a Saúde – Hospital Arcanjo São Miguel.

Quanto à competência para legislar a matéria, a Lei orgânica assim estabelece:



“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

(...)

II – elaborar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;

(...)

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 8º Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou Estado, ou supletivamente a eles:

I – zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência pública;

Desta forma, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Chefe do Poder Executivo normatização sobre matéria **orçamentária**, bem como a administração dos bens e das **rendas municipais**, NÃO se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, §1º, II, ‘b’, da CF, aplicado por simetria, bem como art. 60, VI e XXI, da Lei Orgânica Municipal, sendo cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.

2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Conforme o artigo 30, III, da Constituição Federal, está assim positivado:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

*III – instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como **aplicar suas rendas**, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;*

Ainda na Constituição Estadual, quando trata da saúde pública, o Estado assim define:

CAPÍTULO III





DA SAÚDE E DO SANEAMENTO BÁSICO

Art. 241. A saúde é direito de todos e dever do Estado e do Município, através de sua promoção, proteção e recuperação.

Parágrafo único. O dever do Estado, garantido por adequada política social e econômica, não exclui o do indivíduo, da família e de instituições e empresas que produzam riscos ou danos à saúde do indivíduo ou da coletividade.

Neste sentido, o projeto ora em análise está intimamente atrelado ao interesse público e à Política social, pois o Hospital Arcanjo São Miguel encontra-se sob intervenção do Município, conforme Decreto Municipal nº 023/2016, cuja motivação para intervenção foi justamente o perigo de iminente interrupção na prestação dos serviços, que colocava toda população em declaração de perigo.

Em que pese nova comissão gestora desde a intervenção, e recente troca do novo interventor e gestores administrativos, que trabalham na redução de custos administrativos, o Hospital continua deficitário, tendo requerido empréstimos anteriores ao Município, como os autorizados pelas leis municipais nº 3531/2017, 3576/2017 e nº 3620/2018, este último com inadimplência nas parcelas desde julho/2018, cujo montante devedor entre as três parcelas vencidas mais as três parcelas vincendas, soma R\$ 2.713.635,00 (dois milhões, setecentos e treze mil, seiscentos e trinta e cinco reais), que conforme informa na justificativa, serão regularizados com o novo empréstimo, representando um desembolso real dos cofres públicos, de aproximadamente R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), o que garantirá o fluxo de caixa mínimo para manutenção dos serviços essenciais à população.

A Lei de Responsabilidade Fiscal , Lei Complementar nº 101/2000, estabelece as condições para a destinação de recursos para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficit de pessoas jurídicas, senão vejamos:





*“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada **por lei específica**, atender às condições estabelecidas na **lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.**”*

§ 1º O disposto no caput aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Desta forma, adequado o encaminhamento pelo Executivo Municipal de projeto de lei, buscando a autorização legislativa para a sua viabilidade.

Nos mesmos termos, citamos o disposto na Lei de Diretrizes orçamentárias, lei Municipal nº 3587/2017, art. 25:

Art. 25 *A transferência de recursos públicos para cobrir déficits de pessoas jurídicas com a finalidade de conceder benefícios fiscais ou econômicos, além das condições fiscais previstas no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deverá ser autorizada por lei específica e, ainda, atender a uma das seguintes condições:*

I - a necessidade deve ser momentânea e recair sobre pessoa física ou entidade cuja ausência de atuação do Poder Público possa justificar a sua extinção com repercussão social grave no Município.

II - incentivo fiscal para a instalação e manutenção de empresas industriais, comerciais e de serviços, nos termos do que já dispõe a Lei Municipal sobre a matéria.

III - no que se refere à concessão de empréstimos destinados a pessoas físicas e jurídicas, além do pagamento dos encargos financeiros de juros não inferiores a 12% (doze por cento) ao ano ou ao custo de captação,



Gramado

nos termos do que dispõe o art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estes ficam condicionados ainda a:

- a) formalização de contrato ou congêneres;*
- b) aprovação de projeto de investimentos pelo Poder Público;*
- c) acompanhamento da execução; e*
- d) prestação de contas.*

IV - subvenção econômica à entidade que se destine à captação de eventos com a finalidade econômica, com geração de emprego, negócios e turismo do município.

Parágrafo único. Lei específica poderá, conforme possibilita o parágrafo único do art. 27 da Lei Complementar nº 101, de 2000, estabelecer subsídio para empréstimos de que trata o inciso III deste artigo.

No que se refere a dotação orçamentária, conforme art. 167, II, CF/88, é vedada a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários. Significa dizer que a previsão orçamentária é prévia à apresentação de qualquer Projeto de Lei, ou seja, a dotação vem antes da propositura do PL, não sendo necessária a indicação expressa da rubrica orçamentária no corpo do Projeto de Lei. Portanto, cabe ao Executivo Municipal definir a fonte de recursos, e ainda que não obrigatória a expressão de forma detalhada, no caso do presente PL está indicado pela dotação orçamentária da Secretaria da Saúde.

Em relação ao prazo para devolução dos recursos aos cofres públicos, se o Poder Executivo estabeleceu prazo para devolução do empréstimo a partir do exercício 2019, em 23(vinte e três) prestações mensais e sucessivas, com término previsto para dezembro de 2020, pressupondo ter recursos financeiros suficientes para cumprir todas as obrigações constitucionais do município no encerramento do exercício 2018 (quando ocorre o desembolso), bem como em 2019 e 2020 (que receberão a devolução, de forma parcelada), além de cumprir com



compromissos empenhados, sem interferir nas metas fiscais, atendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, dentro do equilíbrio fiscal exigido e das normas legais.

No que se refere ao art. 14 da LRF, que trata da renúncia de receita, registramos que os termos propostos não se trata de nenhuma renúncia, vez que os valores serão devolvidos na integralidade aos cofres públicos, e eventual atraso na devolução implicará encargos definidos na lei. E sobre o prazo de carência para início dos pagamentos, o parágrafo único do art. 25 da LDO/2018, possibilita o subsídio de juros, portanto há previsão legal para tal disposição.

Ressalta-se, por fim, à Comissão de Finanças, orçamento e Contas Públicas, que a justificativa do PL informa que estão pendentes de pagamento do último empréstimo, o valor acumulado de R\$ 2.713.635,00 (dois milhões, setecentos e treze mil, seiscentos e trinta e cinco reais), o que significa contabilizar três parcelas em atraso, vencidas em julho, agosto e setembro de 2018, no valor nominal acumulado de R\$ 1.131.819,00 (um milhão, cento e trinta e um mil, oitocentos e dezenove reais), que deverão ser atualizados com correção monetária e juros de mora previstos na lei autorizativa do empréstimo. Também deverão ser quitadas as parcelas vincendas do empréstimo anterior, com vectos. previstos para outubro, novembro e dezembro/2018, que somam R\$ 1.581.816,00 (um milhão, quinhentos e oitenta e um mil, oitocentos e dezesseis reais), nos respectivos vencimentos. Todavia, o PL e tampouco a sua justificativa referem como se dará esta quitação, especialmente sobre as parcelas em atraso, se no ato do novo empréstimo haverá a retenção do valor ou a forma de regularização da inadimplência existente.

Assim, sugerimos à comissão que confirme o cumprimento da devolução anterior, relativo ao repasse de janeiro de 2018, especialmente ao montante que se encontra inadimplente, para que se garanta e regularização no ato do novo empréstimo, objetivando não efetuar novas concessões sem o cumprimento dos compromissos anteriores já fixados em lei, como medida de controle e segurança.



III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PLO 047/2018 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Por todos os fundamentos acima apresentados, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** a sua tramitação.

Observa-se, por oportuno, que no regime de urgência, o prazo para apreciação em Plenário é de 30(trinta) dias, conforme art. 153 do Regimento Interno.

Destarte, encaminha-se às Comissões Permanentes para posterior deliberação, e na sequencia, aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 11 de setembro de 2018.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402