



**Processo Nº: 2020/363**

**Requerente: PREFEITURA DE SAPUCAIA DO SUL**

**Assunto: Mensagem**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de proposição legislativa de origem do Poder Executivo Municipal cujo mérito “*modifica a Lei Municipal nº 3.684, de 4 de novembro de 2015, que altera a Lei 3224, de 25 de junho de 2010, dispondo sobre autorização para instituir fundação pública com personalidade jurídica de direito privado, com a denominação de Fundação de Saúde Sapucaia do Sul*”.

Em atenção às medidas adotadas pela administração para enfrentamento da crise pandêmica COVID-19, (arts. 2º e 3º da Ordem de Serviço nº 004/2020), o expediente tramita exclusivamente em formato digital. Constan dos autos virtuais os seguintes documentos em anexo:

*001 solicitação via email (pdf, 1 página);*

*002 mensagem (pdf, 6 páginas);*

## **PARECER**

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal. (Hely Lopes Meirelles, in “Direito Municipal Brasileiro”, 17ª edição, Malheiros Editores, 2014, p.760-761).

Em nossa Lei Orgânica Municipal, a questão da iniciativa privativa do Chefe do Executivo é abordada da seguinte forma:

*Art. 55. Compete, privativamente ao Prefeito, a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre:*

*I - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e indireta do Poder Executivo, ou aumento de sua remuneração;*



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

**II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico e provimento de cargos;**  
**III - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública Municipal;**  
**IV - proposições que geram despesas ou que comprometam receitas do Município.**

Adentrando ao escopo do projeto de lei em análise verificamos que, em essência, propõe medidas no âmbito de **órgãos integrantes da administração indireta municipal**, quais sejam:

- a) Alterar regras sobre admissão de empregados da *Fundação Hospitalar Getúlio Vargas*;
- b) Positivar em lei a assunção pelo ente municipal das obrigações e dívidas da **extinta** autarquia *Hospital Municipal Getúlio Vargas*,

A respeito do primeiro objetivo, corriqueiro notar que a proposição está inserida no contexto das matérias próprias da atividade executiva, dispondo sobre requisitos de provimento de carreiras ou empregos públicos.

No que se refere à assunção das dívidas e obrigações, observamos que tal responsabilidade já existe em tese, mas *apenas de forma subsidiária*, sendo inclusive possível demandar o Município diretamente quanto há **esgotamento** dos recursos da autarquia. A título exemplificativo, citamos:

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA -  
MUNICÍPIO DE ARCÓS - PREVIARCÓS -  
LEGITIMIDADE PASSIVA DO MUNICÍPIO -  
RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA  
RECONHECIDA - SENTENÇA DE EXTINÇÃO  
SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO REFORMADA**



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

*EM PARTE. - A autarquia responde por seus próprios atos, tendo em vista a sua autonomia administrativa e financeira. Porém, demonstrado que esta não possua condições de arcar com eventual condenação imposta, irromperá a responsabilidade subsidiária do ente público que a criou. (TJ-MG - AC: 10042150027169001 MG, Relator: Jair Varão, Data de Julgamento: 16/02/2017, Câmaras Cíveis / 3ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 14/03/2017)*

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. TOMBAMENTO. EXTENSÃO DA RESPONSABILIDADE DA UNIÃO PELA CONSERVAÇÃO DE IMÓVEL TOMBADO. FUNÇÃO INSTITUCIONAL DO IPHAN. AUTARQUIA FEDERAL. PERSONALIDADE JURÍDICA E PATRIMÔNIO PRÓPRIOS. LEI 8.113/1990. INTERPRETAÇÃO DO ART. 19, § 1º. DO DL 25/1937 À LUZ DA LEGISLAÇÃO SUPERVENIENTE. RESPONSABILIDADE DA UNIÃO APENAS SUBSIDIÁRIA, EM CASO DE INSUFICIÊNCIA DE VERBAS DO IPHAN. EXISTÊNCIA, CONTUDO, DE LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO. NECESSIDADE DE INTEGRAÇÃO DO CONTRADITÓRIO. RECURSO ESPECIAL DA UNIÃO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO, PARA **AFIRMAR O CARÁTER SUBSIDIÁRIO DE SUA RESPONSABILIDADE.** (...) Recurso Especial da União a que se dá parcial provimento, a fim de determinar que caberá ao IPHAN a responsabilidade originária pelas despesas com as obras do bem tombado, **devendo a União arcar com tais gastos subsidiariamente, caso o IPHAN não tenha condições financeiras de fazê-lo.** (STJ - REsp: 1549065 RS 2015/0194703-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 11/12/2018, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/02/2019)**



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Tal responsabilidade, como vimos, por ser de natureza **subsidiária**, recai eventualmente sobre o ente que tenha criado a autarquia quando esta tem exauridos os seus recursos próprios. Uma *autarquia* é conceitualmente um ente criado por lei com personalidade própria e patrimônio próprio, mas que está sujeito às normas orçamentárias públicas (art. 165, §5º da CF/88).

Especificamente, sobre a possibilidade de o Poder Executivo Municipal assumir todas as obrigações da autarquia extinta, iniciamos a análise pelo seguinte aresto jurisprudencial:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO ADMINISTRATIVO. AÇÃO MONITÓRIA. SUCESSÃO DE AUTARQUIA HOSPITAL MUNICIPAL GETÚLIO VARGAS POR FUNDAÇÃO HOSPITAL GETÚLIO VARGAS DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA. CARACTERIZAÇÃO. PARCELAS CONTRATUAIS INADIMPLIDAS. RESPONSABILIZAÇÃO. ABATIMENTO DE VALORES. IMPOSSIBILIDADE. INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO. **Caso restantes obrigações em aberto por parte de entidade autárquica que não mais existe desde a edição da lei municipal de 2015 (Lei Municipal nº 3.684/15) e até a criação de outra que a suceda na atuação de tarefas afins (de serviço de saúde), seria tanto lógico quanto razoável que o ente municipal assumisse as eventuais pendências.** No entanto, sobrevindo fundação com mesmo propósito que viabilizou e permitiu que o contrato em questão antes iniciado continuasse sendo executado, é parte legítima para suceder a antiga autarquia nos créditos e débitos correspondentes. Não comprovado o pagamento de valores previamente à parte autora, inviável o abatimento de numerário pretendido. APELO DESPROVIDO.

(Apelação Cível, Nº 70070777313, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Newton Luís



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Medeiros Fabrício, Julgado em: 28-09-2016).  
Grifamos.

No julgado acima a *responsabilidade do Município* pelas obrigações da entidade autárquica que permaneceram em aberto (inclusive posteriormente à criação da sucessora) ficou caracterizada, sendo que o período “pós sucessão” restou incluído também. No caso concreto isso se justificou porque a sucessora (FHGV) efetivamente *permitiu que o contrato em questão (iniciado pela entidade pretérita) continuasse sendo executado*. Destacamos, do voto do Exmo. Des. Relator, o seguinte excerto:

“Diz a Lei Municipal nº 3.684/2015, que extinguiu a AHMGV e autorizou a criação da FHGV, em seu art. 32:

Fica o **Poder Executivo autorizado a assumir** todas as obrigações da autarquia Hospital Municipal Getúlio Vargas perante terceiros, oriundas de atos ou fatos verificados **até a data de instalação e funcionamento da Fundação de Saúde Sapucaia do Sul**. (grifei).

**Depreende-se que a redação do dispositivo não obriga, mas faculta a assunção de obrigações pelo Município**, tendo em vista que detém o mesmo competência tanto para a criação quando para a extinção das ditas entidades. Ocorre que, na hipótese, o sentido da norma é o de inviabilizar, que, no ínterim entre a extinção da AHMGV e criação da FHGV, possa se criar vácuo incompatível com a boa-fé decorrente da aludida transformação autárquica/fundacional. **Isto é, caso restantes obrigações em aberto por parte de entidade (AHMGV) que não mais existe desde a edição da lei e até a criação de outra que a suceda na atuação de tarefas afins (de serviço de saúde), seria tanto lógico**



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

**quanto razoável que o ente municipal assumisse as eventuais pendências.**

(Excerto do voto do Exmo. DES. NEWTON LUÍS MEDEIROS FABRÍCIO, proferida nos autos da Apelação Cível nº 70070777313, julgada em 28 de setembro de 2016). **Grifo nosso.**

Considerando tais ponderações, avaliemos objetivamente a redação **atual** do artigo 32 da Lei Nº 3684/2015, que ora se propõe alterar:

Art. 32 Fica o Poder Executivo **autorizado** a assumir todas as obrigações da autarquia Hospital Municipal Getúlio Vargas perante terceiros, oriundas de atos ou fatos verificados até a data de instalação e funcionamento da Fundação de Saúde Sapucaia do Sul.

Dado que redação do artigo vigente **autoriza** o poder executivo a assumir as obrigações até a data de instalação e funcionamento da fundação, e considerando que, pela redação proposta, *“fica determinada a assunção pelo Município de Sapucaia do Sul de todos os deveres, dívidas, processos (...)”*, sendo que *“a responsabilidade do Município fica restrita (...) até a data de instalação e funcionamento da Fundação de Saúde Sapucaia do Sul”*, razoável concluir que **o fim que se pretende atingir com o presente projeto já estava efetivamente autorizado pela própria lei que lhe antecede.**

Observado o limite da responsabilidade **até** a data de criação da fundação, as demais alterações propostas por ocasião dos parágrafos se referem a situações de natureza processual e/ou operacional, como representação judicial pela Procuradoria Geral do Município (§2º), pagamento por precatórios (§3º), administração de pensões (§4º), e assim sucessivamente.





## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Em que pesem os fundamentos acima lançados, observa-se das informações recebidas através do ofício nº 215/2020, de origem da Fundação Hospitalar Getúlio Vargas, que constam **estimativas de valores que correspondem ao passivo em questão (doc. 003, p.2)**. Mais adiante, sustenta que não se está criando nenhuma obrigação nova ao município (p.3).

Considerando que o autor da proposição é o *ente municipal (e não a FHGV)*, entendemos que a avaliação quanto ao **impacto financeiro**, sua necessidade, desnecessidade, ou efeitos, é ato que compete à Secretaria da Municipal Fazenda<sup>1</sup>. **Ressalva-se**, portanto, **a inexistência de manifestação do referido órgão quanto a essa questão, e especificamente quanto ao art. 42 da LRF**, restando prejudicado o lançamento de juízo valorativo nesse sentido. Tal manifestação poderá ser solicitada por ocasião das deliberações junto às Comissões Permanentes da Casa Legislativa<sup>2</sup>.

No mais, levando em consideração **apenas** as informações constantes dos autos, conclui-se que as medidas em questão versam sobre organização contábil do ente municipal, e de entidade que integra sua administração indireta. Tratando-se de situação que diz respeito aos serviços administrativos próprios, sobre o quais a municipalidade goza de relativa autonomia, cabe-lhe dispor sobre esse funcionamento conforme seus próprios critérios de conveniência e oportunidade, e obedecendo apenas aos preceitos normativos gerais.

---

<sup>1</sup> LM 3617/2014: Art. 22 À Secretaria Municipal da Fazenda compete:

I - elaborar e realizar as políticas tributária, financeira e orçamentária de competência do Município;  
II - elaborar, organizar e cadastrar as informações de natureza estatística, econômica e financeira, com a finalidade de a administração dispor destas no planejamento dos gastos a serem efetuados, e elaborar os planos e projetos orçamentários e demais políticas públicas municipais;

(...)

V - executar a contabilidade e auditoria do município

<sup>2</sup> REGIMENTO INTERNO CMSS: Art. 70- Poderão as Comissões solicitar, através do Presidente da Casa e por Memorando, ao Prefeito, informações e documentos que julgarem necessárias, desde que se refiram a proposição sob a apreciação, caso em que o prazo para emissão de parecer ficará automaticamente suspenso até a data do recebimento da informação ou documento solicitado.



## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

Por derradeiro anotamos que, anteriormente à deliberação pelo plenário da nobre Casa Legislativa, deve haver manifestação das seguintes comissões permanentes:

a) LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA, por ser condição de tramitação do processo legislativo para todas as proposições em geral:

*Art. 76- Compete à Comissão de Legislação e Justiça manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional, redacional e legal e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.*

*§ 1º- Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, **é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação e Justiça em todos os projetos de lei e determinadas matérias que tramitem pela Câmara.***

b) FINANÇAS E ORÇAMENTO, por competência específica:

Art. 77- Compete à Comissão de Finanças e Orçamento opinar obrigatoriamente sobre todas as matérias de caráter financeiro, e especialmente quando for o caso de:

(...)

IV - proposições referentes a matérias tributárias; abertura de créditos; empréstimos públicos e **as que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidades ao Erário Municipal** ou interessem ao crédito e ao Patrimônio Público Municipal;





## CÂMARA DE VEREADORES DE SAPUCAIA DO SUL

Av. Assis Brasil, nº51, Centro, CEP 93.220-050 - Sapucaia do Sul - Rio Grande do Sul  
Fones (51) 3474-1887 / 3474-1226 - Fax: 3474-1081

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com os fundamentos normativos, doutrinários e precedentes jurisprudenciais apresentados acima, encaminhamos o expediente ao prosseguimento, **com ressalvas**. À conclusão superior, e com aprovação, encaminhem-se os autos à Diretoria Legislativa para as devidas diligências.

Parecer exarado em 15 de setembro de 2020

**Pablo José Camboim de Souza**

OAB/RS 50.493

Matrícula 881

**João Roberto da Fonseca Junior**

Procurador Chefe

OAB/RS 69.257