



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO – CCJR
VOTO EM SEPARADO

DOCUMENTO: Projeto de Lei Ordinária nº 005/2026

PROCEDÊNCIA: Poder Executivo

ASSUNTO: Repasse de recursos a título de subvenção social à Santa Casa de Caridade de Uruguaiana – análise de riscos jurídicos relacionados à origem indireta dos recursos e à operação de crédito FINISA.

I – DELIMITAÇÃO DO OBJETO DO VOTO EM SEPARADO

O presente voto em separado restringe-se à análise das implicações jurídicas decorrentes da possível origem indireta dos recursos destinados à subvenção prevista no Projeto de Lei Ordinária nº 005/2026, sem impugnar o mérito social da medida, a relevância do Hospital Santa Casa de Caridade de Uruguaiana, nem a legitimidade do repasse mensal como instrumento de continuidade do atendimento em saúde, modalidade que, inclusive, já foi defendida por esta Vereadora, em âmbito institucional, como alternativa para o enfrentamento do grave quadro da saúde pública no Município de Uruguaiana.

A divergência ora registrada não recai sobre a finalidade assistencial, mas sobre o mecanismo orçamentário que viabilizou a disponibilidade dos recursos, o qual se encontra formalmente questionado em Representação já protocolada junto ao Ministério Público Federal, em razão de possível desvio indireto de finalidade da operação de crédito FINISA – Contrato nº 0645371-59/2025.

II – DO ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E DA FINALIDADE DO REPASSE

Sob o aspecto material, a subvenção social destinada à Santa Casa encontra amparo constitucional nos arts. 196 e 197 da Constituição Federal, que reconhecem a saúde como direito de todos e dever do Estado, admitindo a atuação complementar de entidades privadas sem fins lucrativos.



O modelo proposto — repasse parcelado, condicionado à prestação de contas e à deliberação do Conselho Municipal de Saúde — é, em si, adequado, compatível com os princípios da legalidade, do interesse público e da finalidade administrativa. Não é esse, portanto, o ponto de divergência.

III – DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO FINISA E DA VEDAÇÃO AO CUSTEIO

A operação de crédito firmada pelo Município de Uruguaiana no âmbito do Programa FINISA possui destinação exclusiva a despesas de capital, conforme:

- a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- a regulamentação federal do Programa;
- a Cartilha do FINISA;
- e as cláusulas contratuais firmadas com a Caixa Econômica Federal.

É vedada, de forma expressa, a utilização direta ou indireta de recursos provenientes de endividamento público para despesas correntes, como custeio hospitalar ou subvenções sociais.

Essa **vendação não se afasta por rearranjos contábeis formais**, devendo ser analisado o resultado econômico da operação, conforme reiterado pela doutrina e pelos órgãos de controle.

IV – DO MECANISMO SUBSTITUTIVO RECONHECIDO PELO PRÓPRIO EXECUTIVO

Conforme consta literalmente da justificativa do Projeto de Lei nº 02/2026 e de documentos oficiais encaminhados a esta Casa Legislativa — transcritos *in litteris* na Representação protocolada no MPF —, o próprio Poder Executivo reconhece que:

“a contratação da operação de crédito FINISA permitiu a reavaliação do orçamento original, com substituição de dotações de investimento por recursos vinculados do programa, liberando recursos ordinários para atender despesas correntes, dentre elas a subvenção à Santa Casa de Caridade de Uruguaiana.”



Trata-se, portanto, de **uso substitutivo do endividamento público**, no qual:

- investimentos passam a ser custeados com recursos do FINISA;
- recursos ordinários anteriormente alocados a investimentos são liberados;
- tais recursos são redirecionados a despesas típicas de custeio.

Ainda que o FINISA não custeie diretamente a subvenção, o efeito econômico produzido — **reconhecido expressamente pelo Executivo** — caracteriza, em tese, **custeio indireto por meio de endividamento**, hipótese vedada pelo regime jurídico do Programa.

V – DA IMPOSSIBILIDADE DE CONVALIDAÇÃO POR LEI AUTORIZATIVA

A eventual aprovação do Projeto de Lei nº 005/2026 não possui aptidão jurídica para sanar ou convalidar a irregularidade apontada, uma vez que:

- a lei municipal é meramente autorizativa;
- a natureza jurídica da operação de crédito permanece inalterada;
- o vício, se existente, decorre da execução orçamentária e financeira, e não da ausência de autorização legislativa.

A subvenção social ora analisada possui natureza típica de custeio, razão pela qual não pode ser indiretamente viabilizada por endividamento público, ainda que por rearranjo orçamentário. Gostaria realmente que fosse possível, mas não o é.

Por essa razão, a matéria permanece integralmente sujeita ao controle externo, inclusive pelo Ministério Público Federal, cuja atuação é justificada pela participação de instituição financeira federal na operação de crédito.



VII – DOS RISCOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

Diante da ciência formal do Poder Legislativo acerca dos fatos narrados na Representação em trâmite no MPF, que acompanha presente voto em separado, a aprovação do projeto sem o devido registro dessas circunstâncias pode ensejar:

- questionamentos quanto ao dever de cautela legislativa;
- imputação de anuência consciente a prática sob apuração;
- risco de responsabilização futura por omissão qualificada.

O registro expresso desses riscos resguarda institucionalmente esta Casa.

VIII – CONCLUSÃO E POSICIONAMENTO

Diante do exposto, voto em separado, de forma **CONTRÁRIA À APROVAÇÃO** do Projeto de Lei Ordinária nº 005/2026, para consignar que:

1. embora a finalidade assistencial do repasse à Santa Casa de Caridade de Uruguaiana seja socialmente relevante e constitucionalmente legítima, os recursos destinados à subvenção decorrem, em tese, de mecanismo substitutivo viabilizado pela operação de crédito FINISA, conforme reconhecido expressamente pelo próprio Poder Executivo em documentos oficiais;
2. tal dinâmica configura, em tese, desvio indireto de finalidade da operação de crédito, uma vez que o FINISA possui destinação exclusiva a despesas de capital, sendo **vedada a utilização direta ou indireta de endividamento público para custeio**;
3. a matéria encontra-se formalmente submetida à apuração dos órgãos de controle externo, em especial do Ministério Público Federal, circunstância que recomenda postura legislativa de cautela máxima;
4. a eventual aprovação do projeto, no contexto fático e jurídico atualmente delineado, pode ser **interpretada como aval legislativo a prática ainda sob investigação, expondo o Município, os gestores e o próprio Poder Legislativo a riscos jurídicos relevantes**.



Registre-se que a presente manifestação não se opõe à política pública de apoio à Santa Casa, tampouco ignora a essencialidade dos serviços prestados na área da saúde, mas se fundamenta exclusivamente na impossibilidade jurídica de convalidação, por lei autorizativa, de eventual irregularidade na execução financeira e orçamentária.

Registre-se, ainda, que a Vereadora subscritora apresentou a Indicação nº 02/2026 ao Poder Executivo Municipal, propondo a destinação integral das sobras do duodécimo da Câmara Municipal — superiores a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais) — para o enfrentamento da crise financeira da Santa Casa de Caridade de Uruguaiana. Tal montante seria suficiente para custear, aproximadamente, cinco meses dos valores que o presente Projeto de Lei pretende repassar, demonstrando a **existência de fonte alternativa legítima e juridicamente adequada para o suporte financeiro da instituição.**

A adoção dessa solução permitiria, inclusive, mitigar passivos decorrentes de pagamentos em atraso, notadamente a profissionais médicos que se desligaram da entidade em razão de irregularidades e da ausência de quitação tempestiva de valores devidos, circunstância que evidencia que a dificuldade enfrentada não decorre da inexistência de recursos, mas da opção pela utilização de fonte juridicamente controvertida.

Assim, até que haja pronunciamento definitivo dos órgãos de controle competentes acerca da regularidade da utilização indireta de recursos vinculados à operação de crédito FINISA, este voto posiciona-se **CONTRARIAMENTE À APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 005/2026, como medida de prudência institucional, respeito ao ordenamento jurídico e proteção da atuação desta Casa Legislativa.

É o voto.

Uruguaiana, 21 de outubro de 2025.


STELLA LUZARDO ALVES

Líder do União Brasil