



Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 215/2025 - EXECUTIVO MUNICIPAL - Autoriza repasse de recursos financeiros vinculados à Secretaria Municipal de Saúde, em favor das entidades que especifica, no exercício de 2026, e dá outras providências.

TRAMITAÇÃO

Data da Ação: 28/11/2025
Unidade de Origem: Procuradoria
Unidade de Destino: Assessor Jurídico da Presidência
Usuário de Destino: José Arnaldo Carotti
Status: Parecer Jurídico Favorável ao Recebimento

TEXTO DA AÇÃO

PARECER JURÍDICO

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba

EMENTA: Direito Constitucional e Financeiro. Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Concessão de repasse de recursos financeiros. Subvenções e auxílios. Análise de juridicidade.

1 – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que visa autorizar repasse de recursos financeiros, em favor das entidades que especifica, no exercício de 2026, e dá outras providências.

Eis o escopo da proposição.

2 – FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, no que tange à COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, é de se notar que o projeto de lei em apreço trata de assunto de peculiar interesse local, sendo patente a competência do Município de Indaiatuba para legislar sobre o tema, nos exatos termos do art. 30, I, da CRFB.





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

Além disso, a INICIATIVA do Projeto de Lei mostra-se plenamente adequada, uma vez que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a propositura de normas que versem sobre matéria orçamentária, incluindo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e quaisquer proposições que impliquem sua alteração ou execução. Trata-se de entendimento consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece a iniciativa exclusiva do Executivo para proposições que repercutem direta e imediatamente na gestão orçamentária, financeira e administrativa do Município. Esse entendimento também está em harmonia com o disposto no art. 110 da Lei Orgânica do Município de Indaiatuba, que resguarda ao Prefeito a iniciativa de leis relacionadas à organização e à execução do orçamento municipal, especialmente quando envolvem autorização de repasses ou destinação de recursos públicos. Diante disso, não há que se falar em vício de iniciativa, sobretudo porque o Projeto de Lei em exame foi devidamente subscrito pelo Chefe do Poder Executivo.

Sob o aspecto da ESPÉCIE NORMATIVA utilizada, constata-se a adequação do uso de lei ordinária, uma vez que a matéria não está sujeita à reserva de lei complementar nem constitui alteração à Lei Orgânica.

No tocante à TÉCNICA LEGISLATIVA, verifica-se que o texto apresenta estrutura clara, precisa e logicamente ordenada, com a correta utilização de artigos como unidades básicas de articulação do conteúdo normativo. Foram observadas, assim, as disposições da Lei Complementar nº 95/1998, que regula a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

No caso vertente, observa-se que o projeto em exame tem como finalidade a autorização para concessão de repasse de recursos financeiros em favor das entidades privada que especifica.

No direito financeiro, tais repasses são usualmente classificados em três modalidades: subvenções, auxílios e contribuições. As subvenções, previstas na Lei nº 4.320/64, destinam-se a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, podendo assumir natureza social ou econômica. Já os auxílios correspondem a dotações voltadas para investimentos ou inversões financeiras, e, por essa razão, são enquadrados como transferências de capital. As contribuições, por sua vez, referem-se a repasses concedidos a entidades que, embora não sejam de caráter assistencial direto, exercem atividades de relevante interesse público.

O conceito de subvenção encontra-se previsto na Lei 4.320/64, especificamente em seus artigos 12 e 16, os quais dispõem:

“Art. 12. (...) § 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.”.





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

Heraldo da Costa Reis e Teixeira Machado Júnior ensinam que “as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas operacionais das entidades para as quais foram feitas as transferências. (...) embora com o nome de subvenções sociais e econômicas, são elas transferências correntes, porque têm por objetivo atender a despesas de operações das beneficiadas”[1].

A alcunhada Lei de Finanças Públicas também determina que “a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica”; e sempre que possível, o valor das subvenções “será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados” (art. 16 da 4.320/64).

Ao interpretar o dispositivo, Heraldo da Costa Reis leciona que “O que a Lei nº 4.320/64 no seu art. 16 quis dizer é que sempre que os recursos de origem privada, aplicáveis nas atividades-fim de natureza social, revelarem-se mais econômica ou mais em conta que os recursos públicos, a essa entidade, é que se concederão subvenções sociais. Assim, pode-se entender que as subvenções têm como contrapartida a prestação de serviços por parte dessas entidades, que as realizam mediante convênio ou lei, o que dependerá da natureza da atividade. São, portanto, diferentes das contribuições ou auxílios que, ainda que as entidades beneficiárias apresentem as prestações de contas, não exigem a contraprestação em bens e serviços. Em realidade são benefícios sem que haja uma contrapartida em prestação de serviços”.

Já os auxílios, como visto, se diferem das subvenções, justamente por representarem dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, e, como tal, classificam-se na categoria das transferências de capital.

Cumpramos destacar, ainda, que o art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dispõe expressamente sobre a destinação de recursos públicos ao setor privado. Conforme dispõe o referido dispositivo:

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos 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.

(...)

§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.”.

Daí se vê que a legislação de regência condiciona o pretendido repasse de recursos financeiros à observância de ao menos três requisitos:





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

- a) autorização em lei específica;
- b) compatibilidade com as diretrizes orçamentárias (LDO); e
- c) previsão na lei orçamentária (LOA) ou em créditos adicionais.

O projeto em apreço satisfaz o primeiro requisito ao submeter-se à deliberação legislativa com vistas à obtenção da necessária autorização.

Ademais, o Projeto de Lei indica as dotações orçamentárias que suportarão a despesa, demonstrando a correspondente previsão no orçamento, nos termos da legislação vigente.

Cumprir observar, ainda, que a Lei Ordinária nº 8.316, de 24/06/2025 – que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2026, e dá outras providências” – estabeleceu em seu Capítulo VII as condições e exigências para a transferência de recursos às entidades públicas e privadas, nos seguintes termos:

“CAPÍTULO VII

CONDIÇÕES E EXIGÊNCIAS PARA TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS

Art. 34. Somente será permitida a inclusão de dotações, na Lei Orçamentária e em seus créditos adicionais, para atender despesas decorrentes da celebração de termos de fomento ou de colaboração, de contratos de gestão, convênios e outras parcerias na forma da legislação vigente, atendendo às normas estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, com entidades sem fins lucrativos que sejam:

I - de atendimento direto aos diversos segmentos de assistência social, devidamente cadastradas no Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS;

II - voltadas para as ações de saúde e de atendimento direto ao público, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

II - consórcios intermunicipais constituídos exclusivamente por entes públicos, legalmente constituídos e signatários de contrato de gestão com a administração pública municipal, e que participem da execução de programas;

ou IV - qualificadas como organização social, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público ou Organização da Sociedade Civil, na forma das Leis Federais nº 9.637, de 15 de maio de 1998, nº 9.790, de 23 de março de 1999, e nº 13.019, de 31 de julho de 2014, e cujas atividades sejam voltadas para a execução de ações de interesse público e recíproco.

§1º. O orçamento poderá prever a concessão de ajuda financeira a título de auxílios, subvenções e contribuições às entidades sem fins lucrativos de que tratam os incisos do artigo 34, bem como para consórcios intermunicipais, constituídos exclusivamente por entes públicos, legalmente constituídos e signatários de contrato de gestão com a administração pública municipal, e que participem da execução de programas.

§2º. Sem prejuízo da observância das condições estabelecidas neste artigo, a execução do orçamento quanto às despesas nele referidas dependerá, ainda, de:

I - publicação, pelo Poder Executivo, de normas a serem observadas na concessão de transferências, auxílios e subvenções, prevendo-se cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

II - identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio, parceria, termos de fomento ou colaboração.

§3º. Fica vedada a transferência de recursos públicos, a qualquer título, às entidades que:

I - não prestarem contas dos recursos anteriormente recebidos; ou

II - tiverem as prestações de contas reprovadas pelo órgão de controle interno do Executivo Municipal.

Art. 35. As entidades públicas ou privadas, beneficiadas com recursos públicos municipais, a qualquer título, submeter-se-ão à ampla fiscalização do poder concedente, com a finalidade de verificar o cumprimento das metas e objetivos para os quais foram destinados, sem prejuízo da fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Parágrafo único. As entidades de que trata este artigo deverão assegurar ampla transparência, inclusive através da internet, quanto à destinação dos recursos públicos municipais, observadas as orientações e comunicados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.”.

Por certo, incumbe à Administração Pública Municipal proceder à análise do efetivo enquadramento das entidades beneficiárias nos requisitos legais estabelecidos, cabendo-lhe a responsabilidade primária pela correta aplicação dos recursos.

Tal atribuição, contudo, não afasta a competência fiscalizatória do Poder Legislativo, a quem compete exercer o controle externo, nos termos do artigo 58 da Lei Orgânica do Município. Esse controle abrange a verificação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, especialmente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade, interesse público, aplicação de subvenções e eventual renúncia de receitas.

Nesse contexto, revela-se recomendável que projetos de lei dessa natureza sejam instruídos com cópia dos atos do processo administrativo que analisou o enquadramento legal da entidade beneficiária, possibilitando aos vereadores o pleno exercício de sua função constitucional de órgão de controle externo, de forma informada, eficiente e responsável.

3 – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conclui-se que não há óbice jurídico ao recebimento do presente projeto, uma vez que não se identificam as hipóteses previstas nos incisos do art. 127 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

O juízo de admissibilidade compete exclusivamente à Presidência da Câmara. Caso o projeto seja admitido, deverá ser determinada sua leitura no Expediente, nos termos do art. 107 do Regimento Interno.

Na sequência, considerando a natureza da matéria tratada, recomenda-se o encaminhamento do projeto às seguintes Comissões Permanentes:

(X) Comissão de Justiça e Redação;

(X) Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Serviços Públicos;





Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

- () Comissão de Segurança e Trânsito;
- () Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social.

Estando apto a ser incluído na Ordem do Dia, o projeto deverá ser deliberado em **TURNO ÚNICO DE DISCUSSÃO** (art. 177, §2º, b, 1 e 7, do RI) e sua aprovação demanda o voto favorável da **MAIORIA SIMPLES** dos membros da Câmara, presentes a maioria absoluta dos vereadores (art. 189, § 1º, do RI).

Havendo pedido de urgência encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo, tem-se que o projeto deverá ser apreciado no prazo de até 45 dias. Além disso, o projeto deve ser enviado às aludidas Comissões pelo Presidente, dentro do prazo de 3 dias contados da leitura do Expediente da Sessão; e o Presidente da Comissão terá o prazo máximo de 24 horas para reunir-se com seus membros a partir de seu recebimento, tendo o Relator o prazo de 3 dias para apresentar parecer.

Eis o Parecer, salvo melhor juízo.

DIMITRI SOUZA CARDOSO
Procurador – OAB/SP 451.554

[1] MACHADO JR., J. Teixeira e COSTA REIS, Heraldo da. A lei 4.320 comentada. 31 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002/2003, p. 50.

Indaiatuba, 28 de novembro de 2025.

Dimitri Souza Cardoso
Procurador

