



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 65, DE 15 DE MAIO DE 2026, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CONCEDER REMISSÃO DE CRÉDITOS NÃO TRIBUTÁRIOS DECORRENTES DE GLOSAS EM PRESTAÇÕES DE CONTAS DE PARCERIAS CELEBRADAS COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, NAS HIPÓTESES QUE ESPECIFICA.

Cuida a espécie de Projeto de Lei, de autoria do Prefeito Municipal, que autoriza o Poder Executivo a conceder remissão de créditos não tributários decorrentes de glosas em prestações de contas de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil, nas hipóteses que especifica, e dá outras providências

Tal proposta visa delimitar a incidência da remissão às despesas trabalhistas de natureza rescisória suportadas no exercício de 2025, desde que vinculadas materialmente ao objeto da parceria, mesmo que não previstas expressamente no plano de trabalho ou em termo aditivo.

O presente projeto estabelece requisitos objetivos para o deferimento da remissão, hipóteses de exclusão do benefício, procedimento administrativo específico e efeitos jurídicos da eventual concessão.

Consta da exposição de motivos do secretário da pasta, corroborada pela justificativa encaminhada pelo chefe do Poder Executivo, o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

O presente Projeto de Lei tem por finalidade autorizar o Poder Executivo a conceder remissão de créditos não tributários decorrentes de glosas em prestações de contas de parcerias celebradas com Organizações da Sociedade Civil, nas hipóteses que especifica.

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade conferir solução jurídica adequada e proporcional a situações específicas verificadas na execução de parcerias firmadas com Organizações da Sociedade Civil, regidas pela Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, notadamente no que se refere a glosas incidentes sobre despesas trabalhistas de natureza rescisória.

No contexto da execução dessas parcerias, tem-se verificado a ocorrência de glosas relacionadas a despesas rescisórias de empregados celetistas que atuaram diretamente na consecução dos objetos pactuados. Em muitos casos, tais despesas, embora não expressamente previstas nos planos de trabalho ou em termos aditivos, revelam-se materialmente vinculadas à execução da parceria e foram suportadas com recursos próprios da entidade, sem implicar acréscimo de repasse público.

Nessa perspectiva, a manutenção integral dos créditos não tributários decorrentes dessas glosas pode ensejar resultados desproporcionais e incompatíveis com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, que regem a atuação administrativa. Ademais, a rigidez na cobrança desses valores pode comprometer a continuidade das atividades desempenhadas pelas Organizações da Sociedade Civil, as quais desempenham relevante papel na implementação de políticas públicas de interesse coletivo.

A proposta normativa, portanto, visa autorizar, de forma excepcional e delimitada, a concessão de remissão total ou parcial desses créditos.

Cumprir destacar que a medida proposta observa o princípio da legalidade, na medida em que a renúncia de receitas públicas demanda autorização legislativa específica. Além disso, encontra respaldo nos princípios da eficiência administrativa e do interesse público, ao evitar litígios desnecessários e promover a regularização de situações fáticas já consolidadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Ressalte-se, ainda, que a remissão não se dará de forma automática, estando condicionada à análise concreta de cada caso pela Administração Pública, mediante verificação do efetivo nexo entre as despesas e o objeto da parceria, bem como da inexistência de danos ao erário.

Por fim, a iniciativa contribui para o aprimoramento das relações entre o Poder Público e o terceiro setor, promovendo maior segurança jurídica e incentivando a continuidade de parcerias voltadas à consecução de finalidades públicas relevantes.

Diante do exposto, encaminha-se o presente Projeto de Lei para apreciação desta Egrégia Câmara Municipal, esperando sua aprovação por representar medida de relevante interesse público.

Respeitosamente,

*Mário Sérgio Nali
Chefe de Gabinete*

A proposição em análise é de competência do Município, pois compete a este legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal.

Conforme se extrai da exposição de motivos e do parecer da Procuradoria do Município, em breve síntese, o projeto de lei visa autorizar o Poder Executivo a perdoar total ou parcialmente dívidas de Organizações da Sociedade Civil decorrentes de glosas em prestações de contas relacionadas a verbas rescisórias trabalhistas de empregados vinculados às parcerias públicas, quando não houver prejuízo ao erário.

Sendo assim, o projeto busca solucionar situações recorrentes envolvendo glosas de verbas rescisórias trabalhistas custeadas com recursos da própria parceria, sem aumento do repasse público, mas não previstas formalmente no plano de trabalho.

Cabe ressaltar, que a remissão de créditos tem como principal objetivo, corrigir uma falha comum nas prestações de contas das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). Dessa maneira, ao perdoar dívidas cujos gastos não estavam previstos no plano de trabalho (artigo 1º § 1º, deste projeto), a propositura promove certa flexibilização das regras de execução orçamentária estabelecidas pela Lei Federal nº 13.019/2014, cuja lógica central se fundamenta na estrita observância do planejamento aprovado e no controle da aplicação dos recursos públicos.

Embora o projeto exija que o objeto tenha sido cumprido e não haja dolo, conforme se extrai do artigo 2º, a dispensa de previsão prévia no plano de trabalho exige rigorosa motivação, observada nas disposições contidas nos incisos I a VII do artigo 2º que enumera diversos requisitos para deferimento da remissão, bem como os demais procedimentos previstos nos artigos 3º a 6º, o quais estabelecem um rigoroso procedimento administrativo para tal, com vistas a não configurar burla à licitação e ao princípio da legalidade estrita que rege a Administração Pública.

No que se refere ao princípio da moralidade administrativa, observa-se que a proposta estabelece salvaguardas relevantes ao exigir que os recursos utilizados decorram da própria parceria, sem ampliação do repasse público, nos termos do art. 1º, § 1º, bem como ao excluir expressamente hipóteses de fraude, dolo ou má-fé, em geral, conforme previsto no art. 2º, VI. Tais condicionantes protegem a Administração de potenciais riscos de lesão ao erário, conferindo à medida caráter excepcional e pautado na equidade, circunstância admitida pelo ordenamento jurídico em matéria de remissão de créditos.

Consta da propositura que a Constituição Federal assegura aos entes federativos competência para disciplinar matérias relacionadas à administração pública, à gestão financeira e às parcerias celebradas com entidades privadas sem fins lucrativos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Cumpra esclarecer que a iniciativa do Poder Executivo se mostra adequada, considerando que o projeto versa sobre gestão de créditos públicos municipais, administração fazendária, dívida ativa e disciplina de efeitos financeiros decorrentes de relações jurídicas mantidas pela Administração Pública Municipal.

A proposição encontra respaldo nos artigos. 18, 30 e 37 da Constituição Federal, especialmente no que concerne à autonomia administrativa do ente público e à observância dos princípios da legalidade, eficiência, razoabilidade e interesse público.

Tal matéria ser necessariamente implementada por meio de projeto de lei encontra fundamento constitucional no artigo 150, parágrafo 6º da Constituição Federal:

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Além disso, a Lei Federal nº 13.019/2014 confere tratamento jurídico próprio às parcerias com OSCs, admitindo mecanismos de saneamento, regularização e análise material da execução do objeto.

Ao mencionar no parágrafo 1º do artigo 1º que a remissão somente poderá recair sobre despesas materialmente vinculadas à execução do objeto, a propositura encontra respaldo na lei acima citada:

Art. 45. As despesas relacionadas à execução da parceria serão executadas nos termos dos incisos XIX e XX do art. 42, sendo vedado: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

I - utilizar recursos para finalidade alheia ao objeto da parceria; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

II - pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias;

Por outro lado, a remissão consiste em modalidade de extinção de crédito por liberalidade legal do ente público credor. Embora tradicionalmente associada ao crédito tributário (art. 156, IV, do Código Tributário Nacional), admite-se igualmente sua aplicação a créditos de natureza não tributária, desde que haja autorização legislativa específica e observância aos princípios da legalidade, interesse público, moralidade administrativa e indisponibilidade do patrimônio público.

Importante salientar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União reconhece a responsabilidade das entidades privadas na gestão de recursos públicos, bem como a necessidade de comprovação da regular aplicação desses recursos. Nesse sentido, a Súmula 286 do TCU dispõe que a entidade privada responde solidariamente pelos danos causados ao erário.

A manutenção de cobranças em tais situações pode representar excesso administrativo e comprometer a continuidade de atividades de relevante interesse social desempenhadas pelas OSCs. Nesse sentido, a remissão não configura perdão indiscriminado, mas instrumento excepcional de regularização administrativa.

Desse modo, embora se trate de créditos não tributários, recomenda-se avaliação do impacto financeiro da medida, em observância aos princípios da responsabilidade fiscal previstos na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de



Responsabilidade Fiscal). Tal como, a Administração deverá demonstrar que a medida não compromete o equilíbrio fiscal nem representa renúncia incompatível com as metas orçamentárias.

A proposta preserva os mecanismos de responsabilização nos casos de dolo, fraude, desvio de finalidade ou enriquecimento ilícito, em consonância com os princípios da moralidade administrativa e da proteção ao patrimônio público.

Segundo o entendimento dos tribunais, a proposta encontra fundamento na possibilidade de o legislador disciplinar hipóteses excepcionais de remissão ou extinção de créditos não tributários, especialmente quando a manutenção da cobrança se revelar incompatível com os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade, da eficiência administrativa e do interesse público.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça reconhece que os créditos não tributários possuem regime jurídico próprio, admitindo disciplina normativa específica quanto à sua constituição, cobrança e extinção. Do mesmo modo, o cancelamento ou a remissão superveniente do crédito acarreta a perda do interesse processual na cobrança executiva, autorizando a extinção da execução correspondente.

Quanto à iniciativa, o Projeto de Lei não padece de vício, pois foi encaminhado à Câmara Municipal pelo chefe do Poder Executivo, o qual possui competência privativa, nos termos do artigo 32, III, V e VIII da Lei Orgânica do Município e do artigo 168, III, V e VIII do Regimento Interno desta Casa de Leis, uma vez que diz respeito, ainda que de forma indireta, sobre anistia de verbas municipais e atribuições de setores da administração.

Analisando o conteúdo do projeto de lei em exame, eventuais emendas parlamentares que visem modificar, substituir, suprimir disposição contida nessa proposição de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, que trata de forma indireta da remuneração dos servidores, serão inconstitucionais *a priori*, salvo melhor juízo.

Esse entendimento se baseia no fato de o projeto a ser eventualmente emendado pelo Legislativo ser de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, fazendo-se necessária toda cautela para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular dessa iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservaram ao Executivo.

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta, cumprindo ao Legislativo apenas aprovar ou rejeitar a proposição.

Assim, em consonância com o poder de emenda de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que é o poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Comprovando a restrição quanto ao poder de emenda dos Vereadores nos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo, podemos citar o seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2070170-12.2013.8.26.0000

Artigo 5º, “caput”, e artigo 8º, “caput”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.586, de 02 de outubro de 2013, do município de Sorocaba, que “cria e amplia cargos, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.491, de 04 de março de 1994, que reorganiza a estrutura administrativa da Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais FUNSERV”.

O artigo 5º, decorrente de emenda parlamentar, estabelece que o cargo de Assessor Técnico, criado pelo art. 4º como sendo originariamente de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, continua sendo de provimento em comissão, mas, privativo de funcionário de carreira; ao passo que o artigo 8º, também de origem parlamentar, cria em favor dos servidores benefício de assistência à saúde inexistente no projeto original.

VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.

No presente caso, como o projeto de lei original, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo, no art. 5º, criar um cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração (comissionado puro), não poderia o Vereador, por meio de emenda modificativa, simplesmente substituir a opção do Prefeito e limitar a ocupação desse cargo (de provimento em comissão) exclusivamente para servidores de carreira, pois, dessa forma - interferindo nos atos de organização e planejamento da Administração o Poder Legislativo, na verdade, estaria criando de um cargo de natureza diversa (e não pretendido pelo Executivo), com evidente descaracterizando do projeto original. ...

Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em casos semelhantes:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO ACRESCENTADO PELA CÂMARA AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL SEM OBSERVAR O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PREFEITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.

É inconstitucional a Emenda Parlamentar que acrescentou dispositivo no art. 2º, da Lei Municipal 3.592, de 17 de outubro de 2012, de Ubatuba, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Município de Ubatuba. Ingerência na competência privativa do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



públicos. Ademais, restou desatendida também a pertinência temática. Violação dos arts. 5º, 24, §§ 2º a 5º, '4', 47, II e XI e 144 da Constituição do Estado. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente” (ADIN nº 0270085-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 31/07/2013).

Em assim agindo, o Legislativo usurparia a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afrontaria o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

O quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria simples**, conforme estabelece o artigo 40, I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deve obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis, não havendo afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, à Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade, bem como à Comissão de Obras e Serviços Públicos.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Portanto, quanto à forma, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 22 de maio de 2026.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procurador Legislativo – OAB/SP 253.716



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=2X8D-258Z-5P06-8P0G> , ou vá até o site <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 2X8D-258Z-5P06-8P0G

Câmara Municipal de Botucatu, 22 de maio de 2026

Botucatu, 22 de maio de 2026