

Porto Alegre, 16 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 25.726/2025.

I. Relatório

O Poder Legislativo de Uruguaiana solicita orientação técnica acerca do acerca dos PL 198 que "Autoriza o Município a repassar recursos, a título de subvenção social de auxílio financeiro, ao Hospital Santa Casa de Caridade de Uruguaiana - HSCCU, no valor de IRS 1.500.000,00, destinados ao pagamento de medicamentos oncológicos e serviços pessoa jurídica da Cardiologia e Hemodiálise"

II. Análise técnica

A Câmara Municipal de Uruguaiana questiona se o Projeto de Lei nº 198/2025, que autoriza repasse de subvenção social ao Hospital Santa Casa de Caridade de Uruguaiana e à ASESGRU, pode tramitar regularmente sem plano de trabalho, memória de cálculo, manifestação do Conselho Municipal de Saúde.

Também indaga se a ausência desses elementos recomenda a devolução dos projetos ao Executivo para saneamento.

No plano estritamente formal-orçamentário, a concessão de subvenções sociais exige, em linhas gerais, que haja previsão na lei orçamentária e em créditos adicionais, indicação da natureza da despesa, do valor, da finalidade pública e da fonte de recursos, em conformidade com a **Lei nº 4.320/1964** e a **Lei Complementar nº 101/2000**. O Projeto de Lei nº 198/2025 descreve o beneficiário, o valor, a finalidade (medicamentos oncológicos e serviços médicos especializados) e as dotações orçamentárias com respectivas fontes, bem como a exigência de prestação de contas.

Contudo, a boa técnica de gestão fiscal, as exigências de controle do gasto público e o entendimento consolidado dos Tribunais de Contas, inclusive do TCE-RS, vão além do mínimo formal. A orientação é de que subvenções sociais e auxílios financeiros a entidades privadas sejam precedidos de análise técnica consistente, com plano de trabalho detalhando objeto, metas, cronograma de execução, indicadores de resultado, orçamento discriminado e

contrapartidas, bem como memória de cálculo que justifique o valor proposto.

Tais documentos não são, em regra, partes integrantes da lei em sentido formal. São peças administrativas que instruem o processo de concessão do benefício, mas sua ausência impede avaliar a razoabilidade e economicidade da despesa e fragiliza o controle interno e externo.

Sob o ponto de vista do processo legislativo, não há, em normas gerais, imposição de que esses documentos integrem o protocolo do projeto como condição de existência ou validade da lei, salvo se a Lei Orgânica do Município, legislação municipal específica ou o Regimento Interno da Câmara tiverem previsão expressa nesse sentido. Porém, independentemente de serem requisitos formais de validade, a Câmara, no exercício de sua competência de controle político e financeiro, pode pedir essas informações mínimas para formar juízo de conveniência e oportunidade, especialmente quando se trata de montantes elevados ou de entidades historicamente dependentes de recursos públicos.

Quanto ao Conselho Municipal de Saúde, a legislação federal de regência do SUS reforça o papel desse colegiado na aprovação de instrumentos de planejamento e na apreciação de relatórios de gestão, o que evidencia a centralidade do controle social nas políticas de saúde. O excerto abaixo, da **Lei Complementar nº 141/2012**, ilustra esse desenho institucional, especialmente no que se refere ao acompanhamento e avaliação da execução das ações e serviços públicos de saúde.

Lei Complementar nº 141/2012, art. 36, §§ 2º a 5º

Art. 36 [...]

§ 2º Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

§ 3º Anualmente, os entes da Federação atualizarão o cadastro no Sistema de que trata o art. 39 desta Lei Complementar, com menção às exigências deste artigo, além de indicar a data de aprovação do Relatório de Gestão pelo respectivo Conselho de Saúde.

§ 4º O Relatório de que trata o caput será elaborado de acordo com modelo padronizado aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde, devendo-se adotar modelo simplificado para Municípios com população inferior a 50.000 (cinquenta mil habitantes).

§ 5º O gestor do SUS apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Casa Legislativa do respectivo ente da Federação, o Relatório de que trata o caput.

Percebe-se que a lei complementar federal enfatiza a participação do Conselho Municipal de Saúde na aprovação do Plano e na apreciação de relatórios quadrimestrais, mas não impõe, de forma expressa, manifestação prévia para cada repasse específico de subvenção social a hospital filantrópico. Desse modo, salvo disposição contrária em lei municipal ou em norma própria do Conselho, a ausência dessa manifestação prévia não configura, por si só, vício formal que obste a tramitação do Projeto de Lei nº 198/2025.

A exigência de que a prestação de contas do repasse seja submetida à apreciação do Conselho, já prevista no art. 2º, parágrafo único, do projeto, está em harmonia com o modelo de controle social estabelecido nacionalmente.

Respondendo objetivamente às questões formuladas, tem-se, em síntese. Quanto ao item 1, o projeto, tal como encaminhado, atendem ao núcleo mínimo das exigências da **Lei nº 4.320/1964** e da **Lei Complementar nº 101/2000** para autorização legislativa de subvenções sociais, na medida em que indicam beneficiários, finalidade pública, valor e dotações orçamentárias, não se identificando, na lei em sentido estrito, vício formal insanável que impeça sua tramitação.

Quanto ao item 2, plano de trabalho, memória de cálculo e comprovação de regularidade das prestações de contas anteriores não são, em regra, requisitos formais da lei, mas são exigências materiais indispensáveis para a regular execução da despesa e para uma análise legislativa responsável.

No item 3, a manifestação prévia do Conselho Municipal de Saúde não se apresenta, à luz da legislação federal geral, como condição de validade da lei autorizativa do repasse à Santa Casa, embora seja recomendável que o Conselho seja envolvido na discussão, especialmente por se tratar de recursos da saúde, e que atue com destaque na análise das prestações de contas, como já previsto no texto do projeto.

Por fim, o art. 3º menciona que o repasse é condicionado à abertura de crédito adicional suplementar, o qual foi enviado em conjunto à Casa Legislativa por meio do Projeto de Lei nº 197/2025, satisfazendo a necessidade de existência de recursos de forma prévia à aprovação da autorização do repasse.

III. Conclusão

Conclui-se que o Projeto de Lei nº 198/2025 está formalmente apto à tramitação quanto ao requisito mínimo de lei autorizativa de subvenção social.

No entanto, é possível que a Câmara Municipal, no exercício de seu poder

fiscalizatório, solicite do Executivo antes da deliberação final, o envio de plano de trabalho e memória de cálculo para o repasse.

No tocante à manifestação prévia do Conselho Municipal de Saúde, cumpre ressaltar que este não é requisito formal indispensável para a validade da lei, mas a submissão posterior da prestação de contas ao Conselho, já prevista no projeto, deve ser observada.

O IGAM permanece à disposição.

Margere Rosa de Oliveira
MARGERE ROSA DE OLIVEIRA
OAB/RS 25.006
Consultora do IGAM