



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico nº 34/2019

Requisitos para indicação de recursos decorrentes de emenda parlamentar a Associações Privadas, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais e Comunidades Terapêuticas

Saúde
Rafael Alves de Araujo - Consultor

Brasília, Junho/2019



Sumário

1	Introdução.....	3
2	Natureza jurídica das entidades objeto do estudo.....	3
2.1	Associações Privadas.....	3
2.2	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais	3
2.3	Comunidades Terapêuticas.....	4
3	Nota Técnica nº 9/2019-Conof.....	4
4	Emendas parlamentares destinadas a Entidades Privadas sem fins lucrativos (EPSFL)	8
5	Conclusão.....	13



1 INTRODUÇÃO

O presente Estudo Técnico decorre da solicitação de trabalho nº 425/2019 à Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira - Conof, efetuada pelo Deputado Darci de Matos (Partido Social Democrático / Santa Catarina), por meio da qual solicita “*orientação sobre indicação de recursos decorrentes de emenda parlamentar a: 1. Comunidades Terapêuticas; 2. Associações Privadas; 3. Associação de Pais e Amigos de Excepcionais*”.

2 NATUREZA JURÍDICA DAS ENTIDADES OBJETO DO ESTUDO

2.1 Associações Privadas

O Código Civil¹, instituído pela Lei nº 10.406, de 2002, define as associações como pessoas jurídicas de direito privado, constituindo-se pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos (art. 44, I c/c art. 53):

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

(...)

Art. 53. Constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não econômicos.

Assim, a transferência de recursos públicos por meio de emendas parlamentares para Associações Privadas deve obedecer à legislação aplicável para destinação de recursos públicos a entidades privadas, sem fins lucrativos.

2.2 Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

Nascida em 1954, no Rio de Janeiro, a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – Apae é uma associação civil, de assistência social e de caráter filantrópico, sem fins lucrativos e de fins não econômicos, cujo principal objetivo é promover a atenção integral à pessoa com deficiência intelectual e múltipla. Nesse sentido, atua nas áreas da prevenção, educação, saúde, trabalho/profissionalização, garantia de direitos, esporte, cultura/lazer e de estudo e pesquisa.

¹ Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm >. Acesso em 05/06/2019.



A Apae possui autonomia administrativa e jurídica perante a administração pública e as entidades privadas. Trata-se de uma rede de assistência que hoje abrange aproximadamente, duas mil entidades.

Sob a ótica do orçamento público, a Apae assemelha-se a qualquer outra associação privada sem fins lucrativos.

2.3 Comunidades Terapêuticas

O Ministério da Justiça e Segurança Pública² define comunidades terapêuticas como “*instituições privadas, sem fins lucrativos, que prestam serviços de acolhimento de pessoas com transtornos decorrentes do uso, abuso ou dependência de substâncias psicoativas*”.

O seu funcionamento é disciplinado pela Resolução da Diretoria Colegiada, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde – RDC 29/ANVISA e pela Resolução nº 1/2015, do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD).

Portanto, sob a ótica do orçamento público, as Comunidades Terapêuticas também se assemelham a qualquer outra associação privada sem fins lucrativos.

Assim, o escopo deste estudo limitar-se-á aos fundamentos normativos sobre a transferência de recursos públicos por meio de emendas parlamentares para entidades privadas, sem fins lucrativos.

3 NOTA TÉCNICA Nº 9/2019-CONOF

Neste ano, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados publicou a Nota Técnica nº 9/2019³ (NT nº 9/2019-Conof), que trata dos “*Requisitos para realização de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos*”.

A NT nº 9/2019-Conof apresenta um panorama geral das exigências para a realização de parceria ou colaboração visando à realização de serviços de interesse do Estado mediante transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos. Para o escopo deste trabalho, destacamos dois capítulos:

² Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Comunidades Terapêuticas**. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/backup-senad/comunidades-terapeuticas/comunidades-terapeuticas> >. Acesso em: 03/06/2019.

³ **Nota Técnica Conof nº 9/2019**: “Requisitos para realização de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos”. Disponível em: < https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT92019_Sisconof_2019257requisitostransfentpriv.pdf >. Acesso em: 04/06/2019.



2. FUNDAMENTOS NORMATIVOS PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS E TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS A ENTIDADES PRIVADAS

A Constituição Federal prevê a possibilidade de entidades privadas complementarem a atuação estatal em áreas específicas. Tendo por fundamento a dignidade da pessoa humana e como objetivo a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a **promoção do bem de todos**, a Lei Fundamental veio a permitir, ou a autorizar, que a atuação estatal, em determinadas áreas, fosse complementada pela sociedade organizada.

Nesse contexto, a transferência orçamentária se apresenta como uma das formas de financiamento público dessas atividades. Sinteticamente, configura situação em que o Estado executa parcela de suas atividades por meio de entidades privadas que passam a receber recursos orçamentários para financiar essa atuação. Assim, pode-se denominar **'transferência'** a **dotação consignada para uma despesa que outra pessoa jurídica deva realizar independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços para a pessoa concedente** (§§ 2º e 6º do art. 12 da Lei n. 4320/64). (grifo nosso)

Reproduz-se abaixo o capítulo 5 da NT nº 9/2019-Conof, que apresenta o regramento financeiro e orçamentário das transferências a entidades privadas sem fins lucrativos:

5. REGRAMENTO FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO DAS TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

A base legal orçamentária e financeira para realização de transferências a entidades privadas sem fins lucrativos é encontrada na **Lei nº 4.320, de 1964**, que estabelece condições e características do apoio a ser concedido a tais entidades, podendo ocorrer a título de despesas correntes ou de capital.

(...)

5.1. Transferências

Quanto às espécies de transferências, a legislação apresenta classificação segundo a finalidade da despesa e a base legal que a



autoriza. Nesse contexto, as **transferências correntes** a entidades privadas podem ser segregadas em “subvenções sociais” e “contribuições correntes” e as **transferências de capital** em “auxílios” e “contribuições de capital”. Subvenções sociais e auxílios derivam diretamente da lei do orçamento, configurando meras autorizações orçamentárias, e as contribuições de capital necessitam de lei específica anterior para que possam integrar a lei de meios, conforme prevê o §6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964.

(...)

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) dispor sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”, como prevê o art. 4º, I, “f” da LRF. Portanto, além do que prevê a Lei nº 4.320, de 1964, e a LRF, cabe à LDO fixar outras condições para a realização dos repasses.

5.2. Subvenções Sociais

Nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, a subvenção social destina-se a **entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL)** que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de **assistência social, saúde e educação**.

(...)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (**LDO/2019**), federal, exige ainda (art. 72, inciso II) que tais entidades prestem **atendimento direto ao público** e tenham **certificação de entidade beneficente de assistência social**, nos termos da Lei nº 12.101, de 2009.

(...)

5.3. Contribuições

A contribuição também está prevista na Lei nº 4.320, de 1964 (art. 12), e pode ocorrer sob a forma de transferência corrente (§ 2º do art. 12) ou de capital, ambas destinando-se a **entidades privadas sem fins lucrativos**.

Ainda sobre as contribuições correntes, a LDO/2019 estabelece (art. 73) que a transferência será destinada a **EPSFL que não atuem nas áreas de saúde, assistência social e educação** (portanto não atendidas por meio de subvenção social) e que, caso não autorizada em lei específica, dependerá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o critério de seleção, objeto, prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.



5.4. Auxílios

Já os auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, são qualificados como espécie de **transferência de capital**, derivada diretamente da Lei de Orçamento, e destinam-se a **investimentos ou inversões financeiras** que **EPSFL** devam realizar, **independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços**.

Segundo a **LDO/2019** (art. 75), os auxílios são basicamente concessões a entidades privadas sem fins lucrativos que atuem em áreas de **significativo interesse público**, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, esporte e ciência e tecnologia.

5.5. Subvenções Econômicas

As subvenções econômicas, também reguladas na Lei nº 4.320, de 1964, não serão abordadas por se tratar de transferência corrente a pessoa jurídica de direito privado com finalidade lucrativa, o que foge ao escopo do presente trabalho.

5.6. Exigências de certificação para recebimento de Subvenções Sociais

(...)

Desde a Constituição de 1988, as LDOs têm disciplinado a destinação de recursos públicos a entidades privadas.

A partir da Lei Complementar nº 101 de 2000 (LRF), que atribuiu às leis de diretrizes a fixação de condições e exigências para transferências de recursos a entidades privadas (art. 4º, I, “f”), as leis de diretrizes aprofundaram a regulamentação para realização de tais transferências .

Em 2009, com a Lei nº 12.101, que dispôs sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, o CNAS [Conselho Nacional de Assistência Social, criado em 1993] deixou ser competente para emitir registros e certificados de novas entidades beneficentes, bem como para renovar os antigos. Previu o art. 21 da Lei nº 12.101, de 2009, que a análise e a decisão dos requerimentos com tal finalidade fossem apreciados no âmbito dos Ministérios da Saúde, quanto às entidades da área de saúde; da Educação, quanto às entidades educacionais; e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

Assim, os antigos registro e certificação do CNAS foram substituídos pela nova **certificação de entidade beneficentes de assistência social (CEBAS)**. Porém a nova lei manteve a demonstração de **gratuidade** nas áreas de assistência social, saúde ou educação para



concessão da certificação e incluiu o **princípio da universalidade do atendimento** (art. 2º da Lei no 12.101, de 2009). Por isso, como forma de verificar a gratuidade no atendimento, as LDOs passaram a exigir CEBAS para realização de subvenções sociais.

Em síntese, uma entidade privada sem fins lucrativos (EPSFL) pode receber recursos públicos por meio de subvenções sociais, contribuições e auxílios.

As subvenções sociais são destinadas a EPSFL que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação e que possuam certificação de entidade beneficente de assistência social (CEBAS), nos termos da Lei nº 12.101, de 2009.

As contribuições, tanto correntes quanto de capital, destinam-se a EPSFLs que não atuem nas áreas de saúde, assistência social e educação, conforme dispõe o art. 73, da LDO/2019, e a alocação destes recursos fica condicionada à autorização em lei especial anterior, conforme dispõe o art. 74, da LDO/2019, c/c o §6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964.

E os auxílios são destinados a EPSFLs para investimentos ou inversões financeiras, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, e que atuem em áreas de significativo interesse público, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente, esporte e ciência e tecnologia.

4 EMENDAS PARLAMENTARES DESTINADAS A ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS (EPSFL)

As emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual estão previstas na Constituição Federal, que também estabelece diversas regras no art. 166 para sua apresentação e aprovação.

As emendas devem ser apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO e somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o Plano Plurianual – PPA e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO; e sejam relacionadas com os dispositivos de texto do projeto de lei, com a correção de erros ou omissões, ou então indiquem os recursos necessários para emenda, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, com exceção das que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais. *In verbis*:

Art. 166. (...)



§ 2º As **emendas** serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam **compatíveis** com o **plano plurianual** e com a **lei de diretrizes orçamentárias**;

II - **indiquem os recursos necessários**, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

A Emenda Constitucional nº 86, de 2015, que determinou a obrigatoriedade de execução de programações decorrentes das emendas parlamentares individuais, também estabeleceu o limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida (RCL) prevista no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo para as emendas parlamentares individuais, sendo que **metade** deste percentual deverá ser destinada a **ações e serviços públicos de saúde**.

Art. 166 (...)

§ 9º As **emendas individuais** ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no **limite de 1,2%** (um inteiro e dois décimos por cento) da **receita corrente líquida** prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a **metade** deste percentual será destinada a **ações e serviços públicos de saúde**.

§ 10. A execução do montante destinado a **ações e serviços públicos de saúde previsto** no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198 [piso da saúde, 15% da RCL], **vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais**.



No âmbito infraconstitucional, as disposições gerais sobre emendas parlamentares, individuais e coletivas, estão contidas na Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2006, que “*dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo*”.

A Resolução nº 1, de 2006-CN, disciplina o processo legislativo orçamentário e determina, entre outros pontos: o prazo para apresentação de emendas (de 1º a 20 de outubro), a quantidade máxima de emendas individuais (25 emendas), tipos de emenda à despesa (apropriação, remanejamento ou cancelamento), áreas temáticas, condições para apresentação de emendas coletivas, etc.

Ainda em âmbito infraconstitucional, as leis de diretrizes orçamentárias têm estabelecido diversos requisitos para a destinação de recursos a entidades privadas. A LDO/2019 contém o Capítulo V – Das Transferências, que disciplina a matéria nos artigos 72 a 87.

Adicionalmente, o Poder Executivo tem a competência para estabelecer normas infralegais no exercício do poder regulamentar para orientar o fiel cumprimento da legislação, pelos proponentes e interessados, quanto ao atendimento dos requisitos estabelecidos.

Com o objetivo de apresentar as regras, procedimentos e orientações para elaboração e apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária e, conseqüentemente, tornar mais simples a compreensão de todo o processo legislativo orçamentário, as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal elaboram, todos os anos, um Manual de Emendas⁴.

Neste manual, dentre outras orientações, estão agrupadas as regras sobre a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos. A seguir, destacam-se alguns pontos.

Prescindir de chamamento público:

A execução de dotação que envolve transferência de recursos decorrentes de emendas parlamentares a **entidade privada sem fins lucrativos** por meio de termos de colaboração ou fomento **prescinde de chamamento público, conforme expressamente ressalvado no art. 29 da Lei 13.019, de 2014, alterada pela Lei**

⁴ **Manual de Emendas - Orçamento da União para 2019**. Disponível em: < https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/Manual_Emendas2019-16-10-20h.pdf >. Acesso em: 07/06/2019.



13.204, de 2015. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.6).

Valores mínimos para transferências:

Os valores mínimos para as transferências de recursos a entidades privadas são de **R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, para execução de custeio ou aquisição de equipamento, e de **R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais)**, para obras e serviços de engenharia, conforme definido nos arts. 3º e 9º, IV e V, da Portaria Interministerial nº 424, de 2016. Alternativamente, o valor mínimo de transferência poderá ser de **R\$ 100.000,00 (cem mil)**, quando for suficiente para execução integral de obra ou conclusão de etapa do cronograma de execução da obra necessária à garantia de funcionalidade do objeto pactuado, nos termos do art. 88 da LDO 2019. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.6).

Papel das instituições e agências financeiras oficiais:

As transferências financeiras para órgãos públicos e **entidades públicas e privadas** serão feitas preferencialmente por intermédio de **instituições e agências financeiras oficiais** que, na impossibilidade de atuação do órgão concedente, poderão atuar como mandatárias da União para execução e supervisão, conforme art. 84 da LDO 2019. Nesses casos, as **despesas administrativas com tarifas de serviços da mandatária serão deduzidas do valor total da emenda parlamentar** a ser transferido ao ente ou entidade beneficiária, conforme cláusula prevista no instrumento de celebração correspondente, até o **limite de 4,5%**. Eventuais excedentes da tarifa de serviço correrão à conta de dotação própria do órgão concedente. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.6).

Modalidade de aplicação:

Não pertencendo ao corpo estatal desses entes federados [Estado, Município ou DF], a beneficiária será **entidade privada** e a **modalidade de aplicação (MA) deverá ser “50”**. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.40).

Identificação das entidades e tipos de emendas de Comissão:



A Resolução nº 01/2006-CN deixou de exigir a identificação de entidades privadas sem fins lucrativos e seus dirigentes na aba própria do sistema informatizado para apresentação de emendas. A informação é **facultativa** para as **emendas individuais**. Para **emendas coletivas**, as Bancadas Estaduais **deverão informar os dados** da entidade na aba beneficiária e as **Comissões** só poderão apresentar **emendas de acréscimo** (entidades mencionadas nas programações do PLOA). (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.45).

Vedações a dirigentes de entidades:

A LDO para 2019 (art. 76, § 4º) e o Decreto nº 6.170, de 25/07/2007, vedam a destinação de recursos a entidades em que o **agente público, seu cônjuge ou companheiro ou parente até o segundo grau**, seja integrante do quadro de dirigente da entidade. A LDO (art. 76, § 10º) veda ainda a destinação de recursos à entidade privada de cuja direção participe pessoa inelegível pela Lei Complementar nº 64, de 1990. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.46).

No âmbito da Saúde, há regras específicas para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos.

Comprovação de atividade regular na área de saúde nos últimos três anos:

Não se aplica o chamamento público para entidades filantrópicas e sem fins lucrativos que participem de forma complementar do SUS (art. 3º, IV, da Lei nº 13.019, de 2014, c/c art. 199, §1º da CF). No entanto, para a área de saúde, nos termos do art. 76, XIII, da LDO, e do Decreto nº 6.170, de 2007, tais entidades **deverão comprovar atividade regular na área nos últimos três anos**. (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.45).

Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES:

Para atuação na área da Saúde, as entidades beneficentes devem constar do **Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES** e ofertar a prestação de seus serviços ao SUS (arts 4º e 5º da Lei nº 12.101, de 2009). (Manual de Emendas – Orçamento da União para 2019, p.46).



O manual ainda lista outras normas regulamentares sobre a transferência a entidades privadas, tais como a **Lei nº 12.101**, de 27/11/2009, o **Decreto nº 6.170**, de 25/07/2007, a **Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424**, de 30/12/2016, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante **convênios e contratos de repasse**, a **Portaria nº 1.074/GM/MS**, de 29/05/2008, e a **Portaria nº 723**, de 24/07/2007, da Funasa.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu apresentar os principais dispositivos que orientam a transferência de recursos federais decorrente de emendas parlamentares a Associações Privadas, Associações de Pais e Amigos de Excepcionais e Comunidades Terapêuticas.

As entidades objeto deste estudo, sob o ponto de vista orçamentário, equivalem a entidades privadas sem fins lucrativos e, portanto, a transferência de recursos por meio de emenda parlamentar deve seguir as determinações legais aplicáveis a esta categoria.

Entretanto, as disposições sobre a matéria encontram-se dispersas em vários instrumentos normativos, como a própria Constituição Federal, leis de diretrizes orçamentárias, Resolução nº 1/2006-CN, leis que estabelecem a política pública destinatária do recurso, além de instrumentos infralegais, como decretos, resoluções e portarias.

Desta forma, conclui-se que, além dos requisitos expostos neste trabalho para apresentação das emendas parlamentares a entidades privadas sem fins lucrativos, será necessária uma análise particular durante a elaboração e apresentação das emendas, a fim de se identificar eventuais requisitos específicos exigidos pelos normativos que regem a política pública destinatária da ação parlamentar.