



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

## COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO E JUSTIÇA

### PARECER EM TURNO ÚNICO – RECURSO AO NÃO RECEBIMENTO DE EMENDAS APRESENTADAS AO PROJETO DE LEI Nº 1055/2020.

#### 1. RELATÓRIO

Foi apresentado a esta Casa Legislativa, o Projeto de Lei em epígrafe de autoria do Executivo: Mensagem nº 13, de 30/09/2020, que “Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2021”.

O Projeto de Lei nº 1055/2020, de natureza orçamentária, o qual segue trâmite especial conforme determina o Regimento Interno desta Casa, artigos 120 e 121, foi recebido pela Presidência desta Casa no dia 23/10/2020. Assim sendo, o prazo para apresentação de emendas transcorreu entre os dias 26/10/2020 e 4/11/2020, nos termos do art. 120, §1 do Regimento Interno:

Art. 120 (...)

§ 1º - Observada a restrição do § 4º do art. 132 da Lei Orgânica, poderão ser apresentadas emendas nos primeiros dez dias após a distribuição dos avulsos, diretamente na comissão.

Tendo sido encaminhado à Comissão de Orçamento e Finanças para emissão de despacho, conforme determina o regimento interno, art. 120 c/c art. 52, III, "a", entendeu esta pela intempestividade e ausência de documentação adequada das emendas nº 238 e 242 apresentadas pelo vereador Pedro Patrus, conforme critérios estabelecidos no Requerimento de comissão nº 722/2020. Vejamos.

#### DESPACHO DO PRESIDENTE DA COMISSÃO QUANTO AO RECEBIMENTO OU NÃO DAS EMENDAS:

- As emendas nºs 219, 238 e 242 destacadas pretendem enviar recursos para o Conselho Popular de Defesa dos Direitos Humanos dos Moradores do Bairro Jardim Felicidade, para instalação de energia solar fotovoltaica na Creche Casinha dos Anjos; para a Associação Comunitária do Bairro Felicidade —

Protocolizado conforme  
Portaria nº 18.884/20  
Data: 13/11/20  
Hora: 11.06.24



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

ABAFE; e para o imóvel localizado à rua Sônia Braz Xavier, 92 - Conjunto Felicidade, respectivamente. Entretanto, não foi observado o cumprimento das exigências estabelecidas pela Comissão para a destinação de recursos a entidades privadas, sendo que a documentação encaminhada para subsidiar a emenda nº 219 não foi suficiente a cumprir todos os requisitos e não foi encaminhada documentação complementar às emendas nºs 238 e 242. Portanto, deixo de receber essas 3 (três) emendas.

O recebimento das emendas está condicionado à verificação da constitucionalidade, legalidade e adequação regimental, nos termos do §2º do art. 120 do Regimento Interno. A adequação regimental atende os requisitos de conteúdo, técnica legislativa e tempestividade, conforme estabelecido pelo inciso II do §1º do art. 128 do Regimento Interno.

Tendo em vista a competência regimental da Comissão de Orçamento e Finanças, art. 120 R.I, critérios foram definidos e aprovados pelo colegiado visando orientar o recebimento e apreciação de emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual - LOA para 2021 e à Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG para 2021 através do Requerimento de Comissão nº 722/2020.

Quanto à destinação de recursos para entidades privadas ficou definido pela Comissão que:

### **1.2 Entidades privadas**

Para cumprir o disposto pelos art. 19 da Lei nº 4.320/64 e art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a emenda que destinar recursos a pessoas físicas ou jurídicas deverá ser instruída com lei especial autorizativa;

A emenda que destinar recursos para empreendimento ou entidade privada sem fins lucrativos e/ou declarada de utilidade pública deverá ser instruída também com documentação que comprove que a aplicação será em próprio público municipal ou que a entidade destinatária do recurso é conveniada com o Município;

Após o protocolo da emenda no sistema, a documentação complementar deverá ser encaminhada, dentro do prazo de apresentação das emendas, para o e-mail , informando-se o número da emenda protocolada.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

Diante do referido despacho, nos termos dos §§ 3º e 4º do art. 120 do Regimento Interno, foi apresentado recurso contra o não recebimento das emendas nº 238 e 242 pelo Vereador Pedro Patrus sob os fundamentos a seguir.

Designado Relator para a matéria, passo à análise.

### **2. DO RECURSO**

O recorrente alega que o não envio da documentação necessária às emendas nº 238 e 242, no prazo determinado, ocorreu devido a dificuldades de sua assessoria em operar o sistema de emendas ao orçamento municipal, hora devido à dificuldade de acesso à internet, hora devido aos problemas operacionais do sistema interno e da VPN da CMBH.

Demonstrou ainda que as referidas emendas não recebidas foram protocoladas às 14:44:32 e às 14:56:07, do dia 04 de novembro de 2020, quase no limiar do prazo deferido pela Comissão e assim o envio da documentação não pode ser feito dentro do prazo limite das 15:00 horas.

Em instância recursal toda a documentação necessária a complementar e identificar as emendas foi apresentada pelo vereador, demonstrando que a entidade objeto das emendas cumpre os requisitos impostos pela legislação vigente.

O recorrente apresentou o Decreto nº 8.575 de 22 de janeiro de 1996 o qual reconhece a entidade como de Utilidade Pública Municipal, comprovou que a entidade mantém Convênio de Cooperação Mútua com a Secretaria Municipal de Educação desde 2003, bem como comprovou que a entidade é permissionária de uso da área de 1.723,77 m<sup>2</sup>, constituída pelo Lote 2, do quarteirão 13, na R. Sônia Braz Xavier, nº 87-B, Bairro Jardim Felicidade em Belo Horizonte.

Ainda, demonstrou através da documentação anexada ao recurso interposto que a entidade assinou novo contrato de "parceria, em regime de mútua cooperação entre o MUNICÍPIO e a OSC para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de ações relativas ao atendimento educacional integrado a crianças e adolescentes de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos, domiciliadas no Município de Belo Horizonte, de relevância pública e social, definidas no Plano de Trabalho, que rubricado



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

pelas partes, integra o Termo de Colaboração", conforme extrato publicano no dia 13 de Setembro de 2019, no Diário Oficial do Município.

Assim, o recorrente pede que o não recebimento das emendas nº 238 e 242 seja reconsiderado, uma vez que a entidade objeto enquadra-se nos critérios legais e que por razão de problemas técnicos e operacionais os serviços ofertados às crianças e aos adolescentes não devem ser prejudicados em um período onde a proteção desta camada popular é fundamental para amenizar os efeitos impostos pela Pandemia da COVID-19.

Requer então que seja dado provimento ao recurso, visando receber as emendas nº 238 e 242 ao Projeto de Lei nº 1055/20.

### 3. DÁ ANÁLISE

Conforme já manifestado, o prazo para apresentação de emendas transcorreu entre os dias 26/10/2020 e 4/11/2020, neste período foram apresentadas 242 (duzentos e quarenta e duas) emendas, destas, por requerimento dos próprios autores, 4 foram retiradas.

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Belo Horizonte — RICMBH —, em seu art. 99, prescreve que o Presidente somente pode receber a proposição redigida com clareza, observância da técnica legislativa e do estilo parlamentar.

No caso das emendas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual - LOA para 2021, a ausência de clareza e a falta de elementos suficientes à sua completa compreensão, são alguns dos critérios que levam ao não recebimento da emenda. Examinados esses pressupostos e demais outros definidos pela Comissão de Orçamento e Finanças, deixaram de ser recebidas 7 emendas.

Por razão de ausência de documentação necessária referente a emendas que visem destinar recursos a entidades privadas não foram recebidas 3, das quais duas são objeto deste parecer tendo em visto o recurso interposto, ora em análise.

Desta maneira, foram recebidas pela Comissão de Orçamento e Finanças 231 (duzentas e trinta e uma) emendas ao Projeto de Lei 1055/2020.

Adentrando o mérito específico da análise em questão iniciamos esta pelos preceitos estabelecidos na Constituição da República de 1988.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

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).

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.

- 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.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

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.

- 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.

- 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, federal, 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 conterà o critério de seleção, objeto, prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.

- 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. 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

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 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



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

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, e a alocação destes recursos fica condicionada à autorização em lei especial anterior, conforme dispõe o art. 74, da LDO/2019 federal, 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.

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. Ainda em âmbito infraconstitucional, as leis de diretrizes orçamentárias, competentes para tal, podem estabelecer diversos requisitos para a destinação de recursos a entidades privadas.

Pois bem, a Lei Municipal Nº 11.253, de 9 de setembro de 2020, a qual Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei do Orçamento Anual de 2021- LDO não estipulou critérios específicos quanto a destinação de recursos através de emendas parlamentares a entidades privadas, assim, valemo-nos da CR/88, da Lei nº 4.320, de 1964 e da LC 101/00 – LRF para a admissão e efetividade de tais emendas.

Dada a explanação realizada entendemos que a destinação dos recursos orçamentários a entidades privadas através das emendas parlamentares na execução do orçamento do ano de 2021 somente se enquadraria em duas modalidades de transferência de recursos, subvenções sociais e auxílios. Conforme já mencionado as Subvenções sociais e os auxílios derivam diretamente da lei do orçamento, configurando meras autorizações orçamentárias.

A comissão de Orçamento e Finanças públicas aprovou o Requerimento nº 722/2020 no qual estipulou critérios quanto a análise das emendas que destinassem recursos a entidades privadas, o referido requerimento determina que tais emendas cumpram o determinado nos artigos 19 da Lei nº 4.320/64 e do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 — Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Passemos então a análise de tais dispositivos.



# CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

**Lei nº 4.320/64**

## **I) Das Subvenções Sociais**

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras 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 êsses objetivos, revelar-se mais econômica.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, 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. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

## **II) Das Subvenções Econômicas**

Art. 18. A cobertura dos déficits de manutenção das empresas públicas, de natureza autárquica ou não, far-se-á mediante subvenções econômicas expressamente incluídas nas despesas correntes do orçamento da União, do Estado, do Município ou do Distrito Federal.

Parágrafo único. Consideram-se, igualmente, como subvenções econômicas:

a) as dotações destinadas a cobrir a diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros materiais;

b) as dotações destinadas ao pagamento de bonificações a produtores de determinados gêneros ou materiais.

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, a empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Ora, inicialmente desprendemos que o artigo 19 refere-se às subvenções econômicas, que se diferem das subvenções sociais. As subvenções econômicas, também reguladas na Lei nº 4.320, de 1964, tratam de transferência corrente a pessoa jurídica de



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

direito privado com finalidade lucrativa, enquanto as subvenções sociais, conforme já demonstrado, destina-se a entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL) que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação.

Reitero, portanto, que uma entidade privada sem fins lucrativos (EPSFL) pode receber recursos públicos por meio de subvenções sociais, contribuições e auxílios. E apenas no caso das contribuições, sendo tanto correntes quanto de capital, que se destinam a EPSFLs que não atuem nas áreas de saúde, assistência social e educação, é que a alocação destes recursos ficaria condicionada à autorização em lei especial anterior, mas no caso considera-se para tal disposição a LDO/2019 Federal, art. 74, c/c o §6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964.

O segundo critério elencado pela Comissão embasa-se no artigo 26 da LRF, vejamos:

### **Lei Complementar 101/2000.**

#### **DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO**

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.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições próprias, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 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.

Claramente o artigo em questão também se refere as subvenções Econômicas e não as subvenções sociais. Ou seja, o critério basilar aprovado pelo colegiado da Comissão de Orçamento e Finanças está equivocado, uma vez que confunde as modalidades de transferência de recursos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE

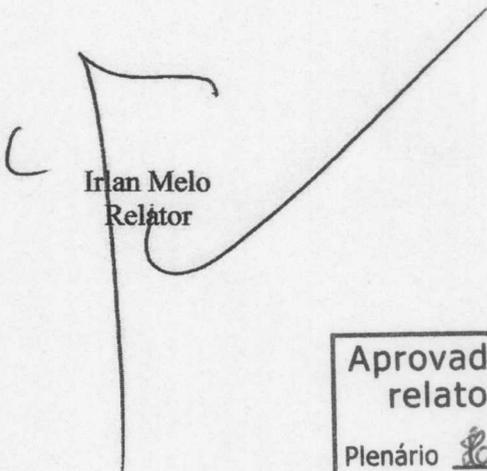
Dada a análise verifico que a documentação apresentada pelo recorrente sustenta as emendas apresentadas e são mais que suficientes, vez que critérios diferenciadores não foram determinados pela Lei Municipal 11.253/20- LDO. Ademais, quanto a tempestividade da apresentação documental, entendo pela razoabilidade neste momento tão crítico e novo para todos nós.

Assim, por todo exposto, segue a conclusão da análise realizada.

### 4. CONCLUSÃO

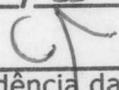
Diante do exposto, meu parecer é pelo PROVIMENTO do recurso apresentado ao não recebimento das emendas 238 e 242 ao Projeto de Lei nº 1055/20 pelo Presidente da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas.

Belo Horizonte, 13 de novembro de 2020.

  
Irlan Melo  
Relátor

Aprovado o parecer da  
relatora ou relator

Plenário Salvecio Jantas  
Em 13 / 11 / 2020

  
Presidência da reunião

**Proposição Inicial**  
**Avulsos distribuídos em:**  
13 / 11 / 2020

66 - 640  
**Responsável pela distribuição**