



CONGRESSO NACIONAL

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal

Nota Técnica Conjunta
n.º 07/2009

ANÁLISE DAS MUDANÇAS INTRODUZIDAS
PELA LDO PARA 2010 (LEI Nº 12.017, DE 2009)
NO TOCANTE ÀS TRANSFERÊNCIAS
CORRENTES (CUSTEIO) A ENTIDADES
PRIVADAS

COFF/CD

CONORF/SF

set/2009

Endereços na Internet: www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal e www.senado.gov.br/orcamento
E-mail: conof@camara.gov.br e conorf@senado.gov.br

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido total ou parcialmente, citados os autores e as Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.



SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS.....	3
2. ANÁLISE DAS SUBVENÇÕES SOCIAIS.....	3
3. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES CORRENTES.....	4
4. RECOMENDAÇÕES DO TCU	5
5. A LDO/2010 E AS CONTRIBUIÇÕES CORRENTES.....	5
6. CONCLUSÕES	7

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O objetivo desta Nota é analisar as mudanças introduzidas pela LDO/2010¹ no tocante às transferências correntes (custeio) a entidades privadas.

Tais transferências correntes podem ser divididas da seguinte forma:

- **Subvenção Social** – trata-se de transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, destinada a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de **cultura, assistência social, saúde e educação (art. 32 da LDO 2010)**;
- **Contribuição Corrente** – trata-se das transferências correntes a entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades nas **demais áreas, ou seja, naquelas não abrangidas pela subvenção social (art. 33, inciso III, da LDO 2010)**.

2. ANÁLISE DAS SUBVENÇÕES SOCIAIS

As transferências para entidades privadas nas áreas da cultura, assistência social, saúde e educação estão amparadas nos arts. 12, § 3º, e art. 16 da Lei nº 4.320/64, que assim dispõe:

“Art. 12 (...)

§ 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;

(...)"

“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 esses 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.” (grifo nosso)

¹ LDO/2010: Lei nº 12.017, de 12 de agosto de 2009.

Reforçando as disposições da Lei nº 4.320/64 afetas a subvenções sociais, as LDOs² vêm determinando que as citadas transferências atendam somente entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação, além do preenchimento de outras condições específicas.

3. ANÁLISE DAS CONTRIBUIÇÕES CORRENTES

Em situação oposta ao que ocorre com as subvenções sociais, não encontramos disciplinamento específico na Lei nº 4.320/64 para a realização de transferências a título de contribuições correntes. De fato, no tocante a esse tipo de despesa, a citada Lei se restringe a inseri-la no rol das transferências “*para as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços e que sejam destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado*” (conforme §2º do art. 12)

Essa situação perdurou até 2000, quando foi sancionada a LRF (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000). Segundo o art. 26³ dessa Norma, passou a ser exigido, para fins de destinação de recursos com finalidade de cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas, que cumulativamente houvesse:

- lei específica;
- atendimento das condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias; e
- previsão no orçamento.

Colocada à parte a discussão sobre a repercussão da inexistência da lei específica mencionada no art. 26 da LRF, o Congresso Nacional passou a disciplinar a transferência de recursos a título de *contribuições correntes* a partir da LDO/2004 (Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003). A mencionada Lei, em seu art. 29, **vedava a realização dessas transferências**, salvo em dois casos especiais:

- Existência de **lei específica** autorizando a transferência; ou
- **Seleção** pública da entidade sem fins lucrativos para execução, em parceria com a administração pública federal, de programas e ações prioritários que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual.

Ainda segundo o referido dispositivo (parágrafo único do art. 29), no caso de ausência de lei específica, a transferência dependeria, além da seleção, de:

- **publicação**, para cada entidade beneficiada, de **ato de autorização por parte da unidade orçamentária transferidora**;

² Lei nº 12.017, de 2009 (LDO/2010). Art. 32. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação e preencham uma das seguintes condições: (...)

³ Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits 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.

- **demonstração** do atendimento ao disposto no caput do artigo (**de tratar-se de entidade sem fins lucrativos selecionada para execução**, em parceria com a administração pública federal);
- **publicação**, pelo Poder Executivo, **de normas** a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, **que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos**, prevendo-se cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade; e
- **demonstração de que a entidade selecionada é a que melhor atende aos critérios estabelecidos para a escolha.**

Portanto, a intenção sempre foi a de restringir a possibilidade de contribuições correntes a apenas duas hipóteses: existência de lei específica ou seleção pela administração pública mediante critério.

4. RECOMENDAÇÕES DO TCU

É oportuno mencionar entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU acerca da realização de transferências de recursos ao setor privado. A Corte de Contas, reiteradamente, vem recomendando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, à Casa Civil da Presidência da República e à Secretaria do Tesouro Nacional que **regulamentem a obrigatoriedade de instituir processo de chamamento e seleção públicos** previamente à celebração de convênios com entidades privadas sem fins lucrativos e estabeleçam critérios objetivamente aferíveis e transparentes para escolha das entidades privadas que receberão recursos por meio de convênios e outros instrumentos jurídicos utilizados para transferir recursos federais (como se pode observar no Acórdão TCU nº 1331/2008–Plenário; no Acórdão TCU nº 2066/2006–Plenário e no Acórdão TCU nº 1.777/2005–Plenário).

Logo, o disciplinamento constante das LDOs vem reforçando entendimento adotado pelo Tribunal de Contas no sentido da exigência de seleção pública e criteriosa.

5. A LDO/2010 E AS CONTRIBUIÇÕES CORRENTES

A LDO 2010 manteve a linha das disposições constantes das LDOs anteriores, sempre em consonância com as orientações emanadas pelo órgão auxiliar do Congresso Nacional.

Ocorre que as LDOs não regulavam situação em que o convênio já estivesse firmado ou se tratasse de prorrogação e/ou renovação de ajustes com entidades já selecionadas (§^{2º} do art. 33), uma vez que não haveria como efetuar nova seleção.

Para suprir essa lacuna, foi inserido dispositivo que viabiliza a realização de transferência a título de contribuição corrente quando identificada a entidade no PLOA e na respectiva LOA, como dispõe o inciso II do art. 33.

“Art. 33. A transferência de recursos a título de contribuição corrente somente será destinada a entidades sem fins lucrativos e que preencham uma das seguintes condições:

I – estejam autorizadas em lei específica;

II – estejam, dadas suas peculiaridades, nominalmente identificadas no projeto de lei enviado pelo Poder Executivo e na respectiva lei; ou

III – sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual, sendo vedada sua concessão para as áreas de que trata o art. 32, desta lei.”

Todavia, deve-se ressaltar que, nos termos do que prevê o § 1º do art. 33⁴ da LDO/2010, ainda nesses casos a transferência de recursos continua a depender de prévia publicação, para cada entidade beneficiada, de:

- ato de autorização da unidade orçamentária transferidora;
- critério de seleção;
- objeto do acordo;
- prazo do acordo; e
- justificativa para a escolha da entidade.

Portanto, uma vez que, por força da LDO, a **seleção** cabe à Administração Pública Federal, mostra-se em regra inviável a aprovação de emenda parlamentar que pretenda transferir recursos a título de contribuição corrente a entidade privada “determinada”. Caso se admitisse a aprovação de emenda beneficiando determinada entidade, estaríamos direcionando o processo de chamamento e seleção pública, inviabilizando a aplicação de critérios de escolha e contrariando o princípio da isonomia.

Dessa vedação, estão excetuadas tão-somente as situações em que haja legislação específica (inciso I do art. 33) ou em que a entidade tenha sido selecionada pela Administração e já conste do PLOA do Executivo (inciso II do art. 33). A Comissão Mista poderá, no uso de suas atribuições de fiscalização, solicitar informações acerca da existência de seleção das entidades privadas nominadas na proposta orçamentária.

Por outro lado, julgamos viável a aprovação de emendas parlamentares destinando contribuições correntes para entidades privadas desde que a entidade não seja identificada (no subtítulo), situação que preserva a liberdade de a administração federal efetuar a seleção pública exigida pelo inciso III do art. 33 da LDO 2010.

Paralelamente, vale salientar que o art. 50, inciso II, alíneas “a” e “c” da Resolução nº 01, de 2006-CN, exige que as emendas parlamentares atendam ao disposto na LDO e ainda identifiquem a entidade privada beneficiada, como transcreto a seguir:

“Art. 50. As emendas individuais:

- II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente:**
- a) atender as disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;**
 - b) (...)**
 - c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção” (grifo nosso).**

⁴ “§ 1º A transferência de recursos a título de contribuição corrente 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, o objeto, o prazo do convênio ou instrumento congênere e a justificativa para a escolha da entidade.”



Para conciliar a orientação da LDO 2010 - que impede a identificação da entidade no subtítulo - e o disposto na Resolução nº 01, de 2006-CN - que exige a identificação -, observamos que o parágrafo único do art. 50 dessa Resolução permite que a entidade privada seja nominada *apenas na justificativa da emenda*, desde que haja autorização específica no parecer preliminar.

Assim, em havendo tal autorização, julgamos viável a apresentação de emenda parlamentar a título de contribuição corrente, desde que a identificação da entidade ocorra apenas na justificativa da emenda. Tal procedimento não inviabiliza a aplicação do inciso III do art. 33 da LDO 2010 que trata da seleção pública; **entretanto, não assegura a destinação dos recursos para a entidade indicada na justificativa da emenda.**

6. CONCLUSÕES

Ante todo o exposto, pode-se concluir que:

3.1 A LDO 2010 procurou delimitar o conceito de *subvenção social* - transferências a entidades privadas sem fins lucrativos nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação – do conceito de contribuição corrente – transferência às demais áreas. Não houve outra alteração conceitual relevante para o processo orçamentário no que tange às subvenções sociais.

3.2 No que tange às *contribuições correntes*, a inclusão do inciso II no art. 33 da LDO 2010 aplica-se apenas aos casos amparados por convênios já firmados e vigentes ou de prorrogação e/ou renovação de ajustes com entidades já selecionadas pela Administração.

3.3 Considerando a Resolução nº 01, de 2006-CN, as disposições da LRF e da LDO/2010, a aprovação de emendas parlamentares que pretendam transferir recursos a entidades privadas a título de contribuições correntes somente poderá ocorrer:

3.3.1 com identificação da entidade no subtítulo, no caso em que possa se enquadrar em pelo menos uma das seguintes hipóteses:

- a)** inclusão de entidade para qual haja autorização de transferência em lei específica; ou,
- b)** reforço de dotação constante do PLOA.

3.3.2 sem a identificação da entidade no subtítulo, se o parecer preliminar ao orçamento autorizar a identificação da entidade apenas na justificativa da emenda. Vale salientar que tal identificação tem caráter meramente indicativo, uma vez que a escolha da entidade dependerá de a mesma ser selecionada pela Administração federal, em atendimento à LDO 2010.

Brasília, 16 de setembro de 2009.

FÁBIO GONDIM PEREIRA DA COSTA⁵

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e Controle
- CONORF/SF

WAGNER PRIMO FIGUEIREDO JÚNIOR⁶

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização
Financeira - COFF/CD

⁵ Consultores designados: José de Ribamar.

⁶ Consultores designados: Eber Zoehler S. Helena, Eugênio Greggianin, Mario Gurgel, Túlio Cambraia, Salvador Roque.