

CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

CONCLUSÃO DE OBRAS EM ENTIDADES PRIVADAS

A supressão do limite temporal estabelecido nas leis de diretrizes orçamentárias para destinação de novos recursos a entidades privadas com a finalidade de concluir obras iniciadas com recursos federais do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (art. 34, I, alínea “c” do PLDO para 2012)

Elaborada pelo Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD)

Nota Técnica nº 09, de 2011 – CONOF/CD

Endereço na Internet:
<http://www.camara.gov.br>

E-mail: conof@camara.gov.br



NOTA TÉCNICA Nº 09, de 2011.

A supressão do limite temporal previstos nas leis de diretrizes orçamentárias para a destinação de novos recursos a entidades privadas com a finalidade de concluir obras iniciadas com recursos federais do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (art. 34, I, alínea "c" do PLDO para 2012)

I. SOLICITAÇÃO

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 420/2011, de 11.5.2011, o Deputado Alexandre Leite encaminha proposta de emenda ao PLDO para 2012 e solicita informação sobre a viabilidade de acatamento, sob a ótica orçamentária e normativa, do referido pleito.

A emenda visa suprimir o limite temporal do ano 2000 previsto no art. 34, I, alínea "c" do PLDO 2012. Tal dispositivo autoriza a União a destinar recursos para conclusão de obras em andamento em entidades privadas, desde que o início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social até o exercício de 2000.

II. INTRODUÇÃO

O dispositivo regula a concessão de auxílios. Tais transferências são consignadas diretamente no orçamento para realização de despesas de capital, no caso específico do pleito, em entidades privadas.

Em síntese, essas despesas podem ocorrer com a finalidade de aquisição de aparelhos ou de material permanente, bem como podem envolver a ampliação, a construção da estrutura física da entidade, ou a simples adequação física de planta de imóvel para instalação de equipamentos.

Por se tratar de transferência direta de recursos federais (fundo perdido) a título de despesas de capital (investimentos), com incorporação imediata ao patrimônio particular, sempre foi extremamente restrita a possibilidade de realização de construções com recursos federais em entidades privadas.

II. HISTÓRICO

As LDO's para 1991 e 1992 vedavam, sem qualquer exceção, a inclusão no orçamento da União de auxílios (despesas de capital, geralmente a título de investimentos) para entidades privadas.

"Art. 15. É vedada a inclusão nos orçamentos de dotações a título de subvenções sociais, ressalvadas as destinações a Municípios referidas no art. 6º, inciso VI, alíneas a e b, desta Lei, e as transferências de recursos a entidades privadas, sem fins lucrativos, desde que:



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
NÚCLEO DA SAÚDE

I - sejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social; ou

II - atendam ao disposto no art. 61 do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias; ou

III - sejam vinculadas a organismos internacionais.

Parágrafo único. É vedada, também, a inclusão de dotações, a título de auxílios, para entidades privadas". (Lei nº 8.041, de 1990, LDO para 1991) (grifo nosso).

"Art.14 - É vedada a inclusão na lei orçamentária anual e em seus créditos adicionais de dotações a título de subvenções sociais, ressalvadas as destinadas a municípios para o atendimento de ações relativas aos setores de educação, saúde e assistência social, as referidas no Art.6º, inciso VI, alíneas "a" e "b", desta Lei, e as destinadas a entidades privadas, sem fins lucrativos, desde que:

I - estejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social; ou

II - atendam ao disposto no Art.61 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; ou

III - sejam vinculadas a organismos internacionais.

Parágrafo único. É vedada, também, a inclusão de dotações, a título de auxílios para entidades privadas". (Lei nº 8.211, de 1991, LDO para 1992) (grifo nosso).

Nos anos subsequentes, abriram-se exceções, de maneira que, até 1997,¹ três tipos de entidades já podiam se beneficiar com tais recursos: as de ensino, as cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente e as voltadas para as ações de saúde prestadas pelas Santas Casas de Misericórdia, estas quando financiadas com recursos externos.

Com o advento da Lei nº 9.811, de 1999 (parágrafo único do art. 32 da LDO para 2000), foi vedada a destinação de recursos federais para “construções” em entidades privadas, permitindo, porém, gastos com aquisição de equipamentos. Tal proibição guardava conformidade com o disposto na Constituição quanto ao caráter complementar² exigido da atuação particular em relação ao serviço prestado pelo Estado (art. 194, art. 199, §1º, art. 205, art. 216, §1º, art. 218, §4º e art. 227, §1º, da CF).

Em síntese, portanto, somente entidades que já atuassem na área e que contassem com pessoal habilitado para o desenvolvimento do serviço de interesse público poderiam ser beneficiadas com recursos estatais, o que não se coadunava com entidades que nem possuíam estrutura física adequada para prestar a atividade.

Por outro lado, o Estado buscou investir na manutenção da capacidade e da qualidade dos serviços já desenvolvidos, o que o levou a permitir a substituição de equipamentos e a instalação desse maquinário. Justamente por isso, a vedação se

¹ Art. 25 da Lei nº 9.473/97 (LDO para 1998)

² De fato, ao se referir ao papel da sociedade, a Carta Magna utiliza expressões como “*participação dos trabalhadores, dos empregadores*” (na Seguridade Social, previsto no art. 194), “*instituições privadas poderão participar de forma complementar*” (na Saúde, previsto no art. 199, §1º), “*colaboração da sociedade*” (na Educação, previsto no art. 205), “*colaboração da comunidade*” (na Cultura, previsto no art. 216, §1º), “*a lei apoiará e estimulará as empresas que invistam em pesquisa, criação de tecnologia*” (na Ciência e Tecnologia, previsto no art. 218, §4º), “*admitida a participação de entidades não governamentais*” (na Assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, previsto no art. 227, §1º), deixando claro o caráter do Estado como principal responsável nessa demanda. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 não tem o ideário de transformar o Estado em subsidiário na ordem social.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
NÚCLEO DA SAÚDE

restringiu a construções e ampliações físicas, mas autorizou a aquisição e instalação de equipamento e a aquisição de material permanente.

Com eventuais ajustes de redação de um ano para outro, é notória a linha adotada pelas LDOs ao longo da última década no intuito de vedar o início de obras do tipo “construção ou ampliação” em entidades privadas. Nesse sentido, o art. 35 da Lei nº 11.178, de 2005 (LDO para 2006) assim dispôs:

“Art. 35. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 31, 32 e 33 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

II - ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 33 desta Lei, a aplicação de recursos de capital dar-se-á exclusivamente para:

- a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como para as obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; ou*
- b) aquisição de material permanente.” (grifo nosso)*

II.1. A Origem do Limite Temporal para Conclusão de Obras já Iniciadas

Posteriormente, todavia, foi constatada a existência de obras iniciadas até 2000 (quando a legislação vedou definitivamente as construções e ampliações), mas que ainda não haviam sido concluídas. Na maior parte dos casos, a não conclusão dessas obras foi motivada por falta de recursos ou por irregularidades constatadas ao longo das administrações.

Considerando que tais obras haviam sido iniciadas com recursos federais, que se encontravam inacabadas pela falta de novos aportes e que muitas das irregularidades já haviam sido superadas, o Congresso Nacional veio a prever também a possibilidade de dar continuidade às obras iniciadas nessas circunstâncias. Foi o motivo que conduziu a inserção de uma alínea “c” ao inciso II do art. 36 na Lei nº 11.439, de 2006 (LDO para 2007), com o seguinte teor:

“Art. 36. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 32, 33, 34 e 35 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

II - aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 34 desta Lei, exclusivamente para:

- a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos;*
- b) aquisição de material permanente; ou*
- c) obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original;” (grifo nosso)*



II.2. Questionamentos sobre o Alcance do Novo Dispositivo e a Atual Redação

O tempo mostrou que havia imprecisão na redação do novo dispositivo (alínea “c” ao inciso II do art. 36 na Lei nº 11.439, de 2006). Simplesmente “autorizar a conclusão de obras em andamento” gerava inúmeros questionamentos junto aos gestores públicos sobre quais obras estariam abrangidas pela nova alínea do art. 36, II.

Dessa forma, a fim de afastar tais questionamentos quanto ao verdadeiro alcance do dispositivo, e de comum acordo com o Executivo, foi ajustada a redação da alínea nas LDOs subsequentes. Conforme exposto no item II desta Nota, as obras em entidades privadas com recursos federais somente poderiam ter sido regularmente iniciadas com recursos federais até o exercício de 2000 (cf. parágrafo único do art. 32 da Lei nº 9.811, de 1999 - LDO para 2000).

Como se verifica no dispositivo abaixo transscrito, a nova redação estabeleceu permaneceu autorizando a destinação de recursos a entidades privadas para conclusão de obras em andamento, desde que o início da construção ou ampliação tenha ocorrido com recurso federais no exercício de 2000:

“Art. 36. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 32, 33, 34 e 35 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 1997, dependerá ainda de:

I – aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas no inciso IV do art. 34 desta Lei, exclusivamente para:

(...)

c) conclusão de obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, até o exercício de 2000, atestado pela autoridade máxima da unidade concedente, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original;” (Lei nº 12.017, de 2009 – LDO para 2010). (grifo nosso)

Em perfeita conformidade com o discutido nos anos anteriores, o Executivo mantém no PLDO 2012 redação com o citado conteúdo, *in verbis*:

Art. 34. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 30, 31, 32 e 33 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de:

I - aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas nos incisos III, alínea “b”, e VI do art. 33 desta Lei, exclusivamente para:

(...)

c) conclusão de obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, até o exercício de 2000, atestado pela autoridade máxima da unidade concedente, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original;



III. ASPECTOS GERAIS

Tendo em vista a relação com o tema, é ainda oportuno ressaltar que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) possui linha de financiamento para ampliação da capacidade de atendimento de entidades privadas que atuam nas áreas de assistência social, saúde e educação. Trata-se de linha específica que visa ampliar a capacidade produtiva de serviços prestados por entidades privadas nessas áreas e se baseia nas diretrizes do produto BNDES-Finem, com algumas condições específicas. Em regra, são financiados projetos de investimento para ampliação, implantação, recuperação, modernização e otimização de unidades de atendimento, como se pode verificar no site do BNDES (http://www.bnDES.gov.br/SiteBNDES/bnDES_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/capacidade_produtiva_servicos_sociais.html)

Por fim, cabe esclarecer que quanto à informação constante da solicitação de trabalho no sentido de que, mesmo após o ano de 2000, estariam sendo firmados convênios com entidades privadas para realização de obras em entidades privadas, deve-se esclarecer que tais fatos não são suficientes para tornarem o dispositivo "equivocado". Pelo contrário, talvez justifiquem o encaminhamento pormenorizado dessas informações (entidades, datas e obras) para as instâncias competentes, como a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, para que procedam a devida apuração dos fatos.

Por fim, cabe esclarecer que eventuais convênios com entidades privadas para realização de obras que tenham sido firmados em data posterior a 2000 não tornam "per si" o dispositivo equivocado. Como regra, as normas existem para serem cumpridas, porém, esporadicamente, são desrespeitadas. Em tais situações, cabe o encaminhamento pormenorizado da informações necessárias (entidades, datas, obras) às instâncias competentes, como a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle, a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União, para que procedam a devida apuração dos fatos.

Por todo o exposto, entendemos smj que a proposta de emenda mostra-se em desconformidade com a intenção original do dispositivo e, principalmente, com os fatos que fundamentaram a redação atualmente em vigor.

Brasília, 12 de maio de 2011.

Núcleo da Saúde³

³ Elaborado por Mario Luis Gurgel de Souza