



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico
n.º 14

**TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA
ENTIDADES PRIVADAS NO EXERCÍCIO DE
2009**

VANDER GONTIJO
Consultor de Orçamentos

**Núcleo: Agricultura e
Desenvolvimento Agrário**

Outubro/2008
Revisto: Nov08

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/>
E-mail: vander.gontijo@camara.gov.br

NOTA TÉCNICA¹

PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 2009 ÁTEA TEMÁTICA IX – AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS PARA ENTIDADES PRIVADAS

INTRODUÇÃO

1. Em razão de diversos questionamentos e dúvidas apresentadas a esta Consultoria sobre procedimentos e regras para a apresentação de emendas ao Projeto de lei orçamentária para 2009 para beneficiar entidade privada, elaboramos um resumo comentado das principais normas que afetam a Área Temática IX – Agricultura e Desenvolvimento Agrário.

A APRECIÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA PELO CONGRESSO NACIONAL

2. Cabe ao Congresso Nacional exercer a prerrogativa constitucional de apreciar o projeto de lei relativo ao orçamento anual da União (art. 166, CF-88). No exercício dessa competência, o Congresso Nacional pode alterar a proposta inicialmente apresentada pelo Poder Executivo. Qualquer alteração deve, entretanto, "ser procedida por meio de emenda, ainda que de relator"³. A apresentação, análise e parecer sobre essas emendas se sujeitam a normas constitucionais, legais e regimentais.
3. Além dos relatores, a Resolução nº 1, de 2006-CN, admite outros três tipos de autoria de emendas: os parlamentares, as comissões permanentes e as bancadas estaduais, os quais podem apresentar emendas de receita, de texto, de cancelamento ou de despesa. As emendas de despesa podem ser de cancelamento, de remanejamento ou de apropriação. Esta última pode resultar em aumento no valor de rubricas que constam da programação apresentada pelo Executivo, ou acrescentar novos valores à programação, por meio de novos subtítulos ou de novo Grupo de Natureza de Despesa (GND). Podem,

¹ Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado a autor e a Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

² C:\Documents and Settings\P_6429\Meus documentos\OR2009\EMENDAS\LEGISLAÇÃO, NTECNICAS\EMENDAS PARA ENTIDADES PRIVADAS - PLOA 2009.doc

³ Santa Helena, E. Zoeller, in O Processo de Alocação de recursos federais pelo Congresso Nacional, www.camara.gov.br.

também, introduzir nova Modalidade de Aplicação (MA). A modalidade de aplicação destina-se a indicar se os recursos serão aplicados:

I - mediante transferência financeira:

- a) a outras esferas de Governo, seus órgãos, fundos ou entidades; ou
- b) diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou

II - diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA ENTIDADES PRIVADAS

4. No Brasil, o financiamento público de entidades privadas, físicas ou jurídicas, ocorre de duas maneiras: diretamente, por meio de transferências orçamentárias; e indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias. Nesta segunda modalidade, os recursos sequer transitam pelo orçamento⁴.
5. Na forma direta, verifica-se uma participação ativa das entidades privadas nas transferências voluntárias da União. Entre 2001 e 2006, cerca de duzentas entidades foram acrescentadas à lista das que receberam recursos públicos federais. Em 2006, até 21 de novembro, 4.536 entidades já teriam sido beneficiadas. De acordo com o relatório sobre as contas do governo da república de 2006, elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, o governo federal transferiu no citado período, em média, R\$ 2 bilhões por ano a essas entidades⁵. Os relatórios de execução orçamentária do SIAFI/MF referentes ao exercício de 2008 indicam, apenas no segmento da agricultura e do desenvolvimento agrário, a existência de R\$ 272 milhões em créditos autorizados para transferência ao setor privado.
6. A alocação desses recursos é feita no programa de trabalho proposto pelo Executivo, ou por meio de emendas do Congresso Nacional. Quando se tratar de emenda para beneficiar entidade privada (Transferência Voluntária na Modalidade de Aplicação 50), a Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei nº 11.768, de 2008 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2009 – LDO 2009) e a Resolução nº 1, de 2006-CN, estabelecem limites e critérios adicionais.
7. O Capítulo V da LRF estabelece normas e requisitos para a destinação de recursos públicos para o setor privado. Registra a exigência de autorização em lei específica, a respectiva previsão orçamentária e a obediência ao que for prescrito nas LDOs. *In litteris*:

⁴ Sobre este assunto, ver Santa Helena, E. Z. – “Cogência Normativa: Competência parlamentar na geração e controle das despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários” – Dissertação de Mestrado – CEUB, Brasília, 2008.

⁵ Neto, Antônio Alves de Carvalho – Transferências de Recursos da União para Organizações Não-Governamentais: Eficácia Dos Procedimentos De Concessão E Controle – TCU, Brasília, 2007;

“Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas⁶ **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.” (grifos nossos)

8. Nota-se, entretanto, no *caput* do art. 26, que a preocupação do legislador se centrou nos repasses destinados à cobertura de déficit das entidades privadas. Outros tipos e finalidades de repasse não estão sob cobertura específica do Capítulo V da LRF.
9. O art. 4º da Seção II do Capítulo II da LRF, no entanto, remete à Lei de Diretrizes Orçamentárias o encargo de dispor, de forma geral e abrangente sobre as condições e exigências para a transferência de recursos da União para entidades privadas. Ou seja, independentemente da finalidade da transferência (cobrir déficit, executar ações, etc.), os repasses ao setor privado devem obedecer ao disposto nas LDOs. *In litteris*:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

....

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

10. Contudo, como poderá ser observado, as leis de diretrizes orçamentárias abordam apenas as transferências feitas nos elementos de despesa 41 (Contribuições), 42 (Auxílios) e 43 (Subvenções Sociais). Deixam, sem orientação legal, as transferências registradas em outros elementos de despesa, como por exemplo: 30 (material de consumo), 39 (outros serviços de terceiros – pessoa jurídica), 51 (obras e instalações), 52 (equipamentos e material permanente)⁷.
11. Os relatórios de execução orçamentária do MAPA, com dados acumulados até 20 de outubro de 2008, indicam, por exemplo, a existência de R\$ 24 milhões

⁶ Como o termo “pessoas jurídicas” está em artigo do capítulo especificamente destinado ao setor privado, entende-se que a referência é feita a pessoas jurídicas privadas.

⁷ De acordo com Carvalho Neto, op. Cit., interpretando a Lei 4.320, de 1964, as transferências orçamentárias só podem ocorrer sob duas rubricas: transferências correntes e transferências de capital (SIC).

de créditos autorizados para o setor privado. Desses, apenas R\$ 3,8 milhões estão classificados no elemento de despesa 41, 42 ou 43. No MDA, de um total de R\$ 248 milhões autorizados, apenas R\$ 188 encontram-se registrados nesses três elementos.

SUBVENÇÕES SOCIAIS

12. O art. 32 da LDO 2009 permite, em condições especiais, a destinação de recursos a título de **subvenções sociais**⁸ a entidades privadas das áreas de "cultura, assistência social, saúde e educação"⁹ (grifos nossos). *In litteris*:

*“Art. 32. É vedada a destinação de recursos a título de **subvenções sociais** para entidades privadas, ressalvadas aquelas sem fins lucrativos, que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação, observado o disposto no art. 16 da Lei nº 4.320, de 1964, e que preencham uma das seguintes condições:*

I - sejam de atendimento direto ao público, de forma gratuita, e estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

*II - sejam formalmente vinculadas a organismo internacional do qual o Brasil participe, tenham natureza filantrópica ou assistencial e estejam registradas nos termos do inciso I do **caput** deste artigo;*

III - atendam ao disposto no art. 204 da Constituição, no art. 61 do ADCT, bem como na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993;

IV - sejam qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com termo de parceria firmado com o Poder Público Federal, de acordo com a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999.”

13. Há dois pontos de grande interesse nesse artigo. O primeiro, como salientamos anteriormente, é que ele dispensa a autorização em lei específica, deixando claro que, para o legislador, a “subvenção social” nunca seria destinada à cobertura de déficit de entidade privada.

14. O segundo ponto a observar é que as transferências, a título de subvenções sociais, caracteristicamente uma despesa corrente nos termos da Lei nº 4.320/64, podem ser viabilizadas apenas para aquelas entidades privadas que

⁸ Lei nº 4.320/64, 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;”.

Requisitos adicionais são introduzidos pelos arts. 16, parágrafo único, e 17 da Lei no 4.320, de 1964, e Lei nº 5867/81.

A Seção III da LDO 2009 não trata de subvenções econômicas que são recursos orçamentários que podem ser repassados ao setor privado para cobrir diferença entre os preços de mercado e os preços de revenda, pelo Governo, de gêneros alimentícios ou outros e pagamentos de bonificações a produtores de determinados gêneros alimentícios ou materiais (ver art. 12, § 3º, II e art. 18, par. único, letras a e b – Lei 4.320/64) .

⁹ As áreas da saúde (médica) e da educação constam, originariamente, da prescrição sobre subvenções sociais emanada do art. 16 da Lei nº 4.320/64. É importante observar que esses recursos se destinam a financiar a prestação de serviços essenciais por entidade privada, quando esta puder cumprir esse objetivo de forma mais eficiente e mais econômica que o próprio Estado.

exercçam atividades de natureza continuada nas áreas de cultura, assistência social, saúde e educação.

15. Essa exigência interpõe um decisivo impedimento, no âmbito dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Desenvolvimento Agrário, para a proposição de emenda para entidade privada a título de subvenções sociais. Ademais, a classificação funcional da programação desses órgãos não contempla aquelas áreas.

CONTRIBUIÇÕES CORRENTES

16. O art. 33 da LDO 2009 permite a destinação de recursos públicos à entidade privada a título de contribuição **corrente**¹⁰, desde que autorizada em lei específica **ou** que execute, em parceria com a Administração Pública, plano de trabalho previsto no Plano Plurianual. *In litteris*:

*“Art. 33. É vedada a destinação de recursos a entidade privada a título de contribuição corrente, ressalvada a autorizada em lei específica **ou** destinada à entidade sem fins lucrativos **selecionada** 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.”* (grifos nossos)

17. Esse artigo abre a possibilidade de repasse de recurso para entidade privada, sob a forma de “contribuição corrente”. Embora, esse tipo de transferência de recursos não indique claramente qual a finalidade do repasse, a LDO 2009 reforça o disposto na LRF, exigindo lei autorizativa específica para que o repasse possa ser concretizado.
18. Note-se que, ainda no *caput* do artigo, a exigência de lei específica pode ser “substituída” por uma “seleção” ou “escolha” da entidade privada, quando ela fizer parceria com a Administração Pública Federal, para a execução de programa ou ação incluída no plano plurianual.
19. Mesmo em face da alternativa acima mencionada, cabe ao gestor e aos órgãos fiscalizadores atentar para que a finalidade do repasse sob o título de contribuição corrente não coincida com o objeto da proibição do art. 26 da LRF. Ou seja, sem lei específica a contribuição corrente não pode ser destinada a “suprir déficit de pessoa jurídica”.

20. É importante, ainda, comentar o § 1º do art. 33 da LDO 2009:

“Art. 33

¹⁰ São transferências correntes para entidades privadas sem fins lucrativos, para as quais não se exige contraprestação direta em bens e serviços, podendo, inclusive, ser destinadas a atender a despesas de manutenção, observado o disposto na legislação vigente (art. 12, § 2º, Lei 4.320/64).

§ 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.”

21. Esse parágrafo introduz alguns procedimentos essenciais para garantir a transparência e facilitar o controle dos gastos públicos. Ou seja, se o repasse não estiver escorado em lei específica, a unidade transferidora, antes de efetivar o repasse, deverá publicar ato de autorização contendo, no mínimo, o critério de seleção e a justificativa para a escolha da entidade privada, o objeto e o prazo do convênio.
22. Observe-se, nesse sentido, que o nome da entidade privada pode constar, explicitamente, do programa de trabalho publicado na LOA. Nesse caso, os requisitos de identificação do critério da seleção e a justificativa para a escolha estariam, do nosso ponto de vista, dispensados, bastando que esse fato seja mencionado na publicação do ato exigido no § 1º do art. 33 da LDO 2009.
23. Entretanto, se a entidade privada não estiver identificada no programa de trabalho, cabe publicar todo o detalhamento exigido no § 1º do art. 33 da LDO 2009. E, nesse caso, convém atentar bem para a discussão em torno da exigência de cumprimento dos requisitos da Lei nº 8.666, de 1993, feita no trabalho de dissertação de Domingos Roberto Todero, intitulado: Dos Convênios da Administração Pública, publicado pelo TCU, em 2006.
24. Nos termos dos Arts. 4º, 5º e 11 do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, o processo de seleção é uma alternativa à disposição do órgão ou entidade concedente. *In litteris*:

“Art. 4º A celebração de convênio com entidades privadas sem fins lucrativos poderá ser precedida de chamamento público, a critério do órgão ou entidade concedente, visando à seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto do ajuste.

Parágrafo único. Deverá ser dada publicidade ao chamamento público, especialmente por intermédio da divulgação na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.

Art. 5º O chamamento público deverá estabelecer critérios objetivos visando à aferição da qualificação técnica e capacidade operacional do conveniente para a gestão do convênio.”

“Art. 11. Para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades privadas sem fins lucrativos deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato.”

25. Note-se, a propósito, que o programa de trabalho aprovado na lei orçamentária anual (LOA) é, por definição, compatível com o plano plurianual. Ou seja, se o convênio com a entidade privada for em decorrência de ação constante da LOA, evidentemente que parte do *caput* do art. 33, que trata da execução de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual, fica automaticamente cumprido.
26. Do ponto de vista do objetivo deste trabalho, cumpre ressaltar que a transferência de recursos para entidade privada, no âmbito do MAPA e do MDA, pode, portanto, ser viabilizada por meio de “contribuições correntes” (GND3), nos termos do art. 33 da LDO 2009.
27. É exatamente esse tratamento que tem-se observado nos relatórios¹¹ de execução orçamentária do MAPA. No Exercício de 2008, a programação desse Órgão destina R\$ 24 milhões para entidades privadas. A totalidade desses recursos está classificada no Grupo de Natureza de Despesas – Outras Despesas Correntes (GND3).

AUXÍLIOS

28. art. 34 da LDO 2009 permite a destinação de recursos públicos a título de **auxílios**¹² para entidades privadas sem fins lucrativos:

*“Art. 34. É vedada a destinação de recursos a título de **auxílios**, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 1964, a entidades privadas, ressalvadas as sem fins lucrativos ...”:*

29. As dotações correspondentes podem ser classificadas nos Grupos de Natureza da Despesa “Investimento” (GND4) ou “Inversão Financeira” (GND5). Além disso, as entidades beneficiadas devem ser:

“Art. 34”

I - de atendimento direto e gratuito ao público e voltadas para a educação especial, ou representativas da comunidade escolar das escolas públicas estaduais e municipais da educação básica ou, ainda, unidades mantidas pela Campanha Nacional de Escolas da Comunidade - CNEC;

II - cadastradas junto ao Ministério do Meio Ambiente para recebimento de recursos oriundos de programas ambientais, doados por organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras;

III - voltadas a ações de saúde e de atendimento direto e gratuito ao público, inclusive à assistência a portadores de DST/AIDS, prestadas pelas Santas Casas de

¹¹ Banco de dados Access, alimentado com informações do SIAFI/MF.

¹² Recursos destinados a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado o disposto nos arts. 25 e 26 da Lei Complementar nº 101, de 2000 e o art. 12, § 6º, Lei 4.320/64.

Misericórdia e por outras entidades sem fins lucrativos, e que estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS;

IV - signatárias de contrato de gestão com a Administração Pública Federal, não qualificadas como organizações sociais nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

V - consórcios públicos legalmente instituídos;

VI - qualificadas como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, com termo de parceria firmado com o Poder Público Federal, de acordo com a Lei nº 9.790, de 1999, e que participem da execução de programas constantes do plano plurianual, devendo a destinação de recursos guardar conformidade com os objetivos sociais da entidade;

VII - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica com contrato de gestão firmado com órgãos públicos;

VIII - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais, e demonstrada, pelo órgão concedente, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público; ou

IX - voltadas ao atendimento de pessoas portadoras de necessidades especiais.”

30. Portanto, vê-se que as possibilidades de execução de programa de trabalho, com objeto de gasto do tipo “auxílio” no âmbito do MAPA e do MDA, mesmo que seja derivado de emendas, são restritas:

- Os três primeiros incisos se destinam a entidades privadas das áreas da **educação, meio ambiente e saúde**, respectivamente.
- O Inciso V é destinado a consórcios públicos, que se formam, basicamente, na área da saúde.
- O Inciso VI refere-se às OSCIPs. A Lei nº 9.790, de 1999, exclui os sindicatos, as associações de classe, as organizações sociais, as cooperativas e as organizações creditícias da possibilidade de obtenção desse título.
- Os incisos VII e VIII são destinados a entidades privadas nas áreas de pesquisa científica e tecnológica e do esporte, respectivamente.
- O Inciso IX se destina a entidades que prestam atendimento a pessoas portadoras de necessidades especiais.

31. Assim, vê-se que apenas o Inciso VII oferece alguma oportunidade de emendamento no âmbito da programação do MAPA, pois permite o “auxílio” a empresa privada credenciada para dar apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica da EMBRAPA. Existe, também, alguma chance no âmbito do MDA, se a entidade privada, observadas os impedimentos do art. 2º

da Lei nº 9.790, de 1999, cumprir uma das finalidades¹³ listadas no art. 3º dessa mesma lei.

32. Quanto ao Inciso IV, nota-se que ele não identifica uma área de interesse específica do governo, apenas exige que a entidade privada “não seja qualificada como organização social” (SIC) e tenha um Contrato de Gestão assinado com a Administração Pública Federal (SIC). Neste caso, como a exceção virou regra¹⁴, cria-se oportunidade de transferência na forma de “auxílio” no âmbito do MAPA ou do MDA, para a entidade privada sem fins lucrativos que, não sendo organização social, venha a ter um Contrato de Gestão assinado com a Administração Pública Federal¹⁵.

CONTRIBUIÇÃO DE CAPITAL

33. O art. 35 permite a destinação de recursos públicos a título de **contribuição de capital**¹⁶ para a entidade privada sem fins lucrativos, desde que previamente autorizada em lei especial. *In litteris*:

“Art. 35. A alocação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de contribuições de capital, fica condicionada à autorização em lei especial anterior de que trata o art. 12, § 6º, da Lei no 4.320, de 1964.”

34. Ou seja, a exigência de lei de lei específica, neste caso “lei especial” autorizando os repasses, volta a figurar no contexto da LDO e, desta vez, de forma ampla, ou seja, não importa se o repasse seja ou não para cobrir déficit de entidade privada, lei anterior é necessária.

¹³ Por exemplo: promoção da segurança alimentar e nutricional; promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza.

¹⁴ Informalmente, fomos esclarecidos de que esse Inciso foi introduzido nas LDOs para possibilitar abrigo à uma instituição que prestava e continua prestando inegáveis e inestimáveis serviços à população brasileira na área da saúde, mas que, na época, não se qualificava como “organização social”, mas mantinha, por outro lado, um contrato de gestão com o Governo Federal. Acontece que a redação dada ao Inciso IV, mantendo-se nas LDOs subsequentes torna essa exceção uma regra - totalmente descabida, como acabamos de comentar.

¹⁵ Ora, esse texto é, na verdade, estranho, ilógico e incompreensível, pois, a própria Lei nº 9.637, de 1998, exige, na sua Seção III, que a entidade privada sem finalidade lucrativa seja classificada como “organização social” para que possa ter a chance de firmar um Contrato de Gestão com a Administração Pública Federal.

Além do texto legal, citamos Diógenes Gasparini (Direito administrativo, 7ª ed., São Paulo : Saraiva, 2002, pp. 602-603) que define contrato de gestão como um “ajuste celebrado pelo Poder Público com órgãos e entidades da Administração direta, indireta e entidades privadas **qualificadas como organizações sociais**, para lhes ampliar a autonomia gerencial, orçamentária e financeira ou para lhes prestar variados auxílios e lhes fixar metas de desempenho na consecução de seus objetivos” (grifo nosso).

Esclarecimento bastante eficaz sobre esse assunto também nos é fornecido por Ana Patrícia Aguiar, Advogada e professora universitária da FAEF de Garça, no site <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5913>:

“Assim, o contrato de gestão firmado entre o Estado e as organizações sociais tem por escopo estabelecer um vínculo jurídico entre ambos, fixando metas a serem cumpridas pela entidade, tendo como contraprestação o auxílio, por parte do Estado, que pode fazer a cessão de bens públicos, a transferência de recursos orçamentários, a cessão de servidores públicos, entre outros. Com isso, o Estado consegue patrocinar o funcionamento das atividades com observância do princípio da eficiência, sujeitando essas entidades a um controle de resultados, de modo que, não atingidas as metas fixadas e não sendo satisfatórios os resultados, as organizações podem vir a perder o fomento do Estado.” (grifo nosso).

¹⁶ São dotações destinadas a cobrir despesas de investimento ou inversão financeira que entidades de direito privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços (§ 6º do art. 12 da Lei nº 4.320/64). Não existe elemento de despesa para identificar uma contribuição corrente de uma contribuição de capital. Essa distinção é feita com o cruzamento do Elemento de Despesa 41 com o GND 4 (contribuição de capital) ou com o GND 3 (contribuição corrente)

35. Observe-se também, no citado artigo, que, havendo lei autorizativa, existe oportunidade para a apresentação de emenda no âmbito da agricultura e do desenvolvimento agrário, pois não há restrição a áreas ou segmentos de atuação do Governo.
36. A fiscalização e o controle desses repasses poderiam ser mais facilitados. Observou-se, por exemplo, que os relatórios de execução orçamentária do MDA, para o exercício de 2008, indicam a existência de transferências para entidades privadas a título de contribuições de capital no valor de R\$ 1,1 milhão na Ação – “Manejo de recursos naturais em projetos de assentamento de reforma agrária”. A verificação da existência de lei autorizativa para esse caso requer análises e pesquisas adicionais.

EXIGÊNCIAS ADICIONAIS

37. Além das exigências anteriores, o art. 36 adiciona novas prescrições para viabilizar o repasse de recursos públicos a entidades privadas.

“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:

I - aplicação de recursos de capital, ressalvadas as situações previstas nos incisos IV e IX 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;

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

38. Este inciso restringe as **transferências de capital** à aquisição de máquinas, equipamentos e outros materiais permanentes. O objetivo é claramente o de excluir a utilização desses repasses para obras. O Inciso abre, entretanto, exceções para as situações previstas nos incisos IV e IX do art. 34 da LDO 2009, já comentados anteriormente. Também se encontra excepcionado a realização de obras de adequação física quando necessárias à instalação dos equipamentos.
39. Observe-se, a seguir, que os Incisos II a V, VII e VIII fazem exigências formais. O Inciso VI generaliza o requisito constante do § 1º do art. 33 da LDO 2009. A exigência agora para que o repasse seja efetuado, é de uma publicação ampla e geral de cada Poder regulamentando a transferência de recursos do Estado para instituições privadas. Esta exigência é de grande importância. Deveria

constituir um artigo autônomo da LDO. Sua inclusão como inciso no art. 36, particulariza um requisito genérico.

“Art. 36

II - identificação do beneficiário e do valor transferido no respectivo convênio ou instrumento congênere;

III - execução na modalidade de aplicação 50 - entidade privada sem fins lucrativos;

IV - compromisso da entidade beneficiada de disponibilizar ao cidadão, por meio da internet ou, na sua falta, em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou outro instrumento utilizado, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos;

V - apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação;

VI - publicação, pelo Poder respectivo, 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 e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade;

VII - declaração de funcionamento regular, inclusive com inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, da entidade beneficiária nos últimos 3 (três) anos, emitida no exercício de 2008 por 3 (três) autoridades locais, e comprovante de regularidade do mandato de sua diretoria;

VIII - cláusula de reversão patrimonial, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento, constituindo garantia real em favor do concedente em montante equivalente aos recursos de capital destinados à entidade, cuja execução ocorrerá quando se verificar desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos.”

40. Os §§ 1º e 2º do art. 36, introduzem ressalvas às restrições acima expostas. O § 1º permite a destinação de recursos de capital da União para a execução de obras de entidades privadas, desde que alocados em programas habitacionais, conforme previsão em lei específica. O § 2º desobriga o uso da Modalidade de Aplicação 50 quando se tratar de transferência de recursos por intermédio de fundos estaduais ou municipais.

“Art. 36

§ 1º A determinação contida no inciso I do caput deste artigo não se aplica aos recursos alocados para programas habitacionais, conforme previsão em legislação específica, em ações voltadas a viabilizar o acesso à moradia, bem como na elevação de padrões de habitabilidade e de qualidade de vida de famílias de baixa renda que vivem em localidades urbanas e rurais.

§ 2º Não se aplica a exigência constante do inciso III deste artigo quando a transferência dos recursos ocorrer por intermédio de fundos estaduais e municipais, nos termos da legislação pertinente.”

41. Como pode ser notado abaixo, grifamos o § 3º do art. 36, uma vez que o mesmo trata de uma vedação legal de grande alcance e que deverá merecer atenção especial nas propostas de emendamento ao PLOA 2009, bem como do gestor público, no momento da execução do plano de trabalho aprovado.

42. De acordo com o disposto no referido parágrafo, no início do processo de destinação de recursos (data do empenho), nenhum membro do Poder Legislativo ou do Ministério Público, bem como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública, ou seus respectivos cônjuge, companheiro ou companheira, ou parente até o segundo grau poderá estar na direção da entidade privada beneficiada. *In litteris:*

“Art. 36...

§ 3º É vedada a destinação de recursos a entidade privada em que agente político de Poder ou do Ministério Público, tanto quanto dirigente de órgão ou entidade da administração pública, de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau, seja dirigente.”

43. Finalmente, o § 4º exige a disponibilização, via Internet, de dados dos convênios, ou congêneres, celebrados com entidades privadas.

“Art. 36...

§ 4º O Poder Executivo disponibilizará na internet banco de dados de acesso público para fins de consulta aos recursos do Orçamento da União destinados às entidades privadas, contendo, no mínimo, órgão concedente, unidade da federação, nome da entidade, número de inscrição no CNPJ, objeto, valores e datas da liberação.”

44. Ora, em primeiro lugar, este parágrafo, no momento atual, já perdeu sua razão de existir¹⁷. O art. 39 da LDO 2009 já condiciona o pagamento de qualquer despesa abrangida pela Seção III ao registro no SICONV (Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias). Em segundo lugar, o texto registra uma exigência apenas ao Poder Executivo, enquanto o SICONV, nos termos do art. 19 da LDO 2009, abrange “os órgãos e entidades integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social”. Em terceiro lugar, a entidade privada, que pretender celebrar convênio com a Administração Pública Federal, deve realizar cadastro prévio no SICONV (Art. 3º do Decreto nº 6.170, de 2007).

EMENDA DE COMISSÃO PARA ENTIDADE PRIVADA

45. Além dos requisitos já citados, a emenda para entidade privada, quando apresentada por comissão permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal deve observar o seguinte:

- ✓ ter caráter institucional (Art. 44, II, Res. Nº 1/06-CN);

¹⁷ A partir de 1º de julho de 2008, o SICONV passa a ser exigido (art. 19 da LDO 2009).

- ✓ ser de interesse nacional (Art. 44, II, Res. Nº 1/06-CN);
- ✓ identificar de forma precisa o seu objeto (Art. 44, II, e Art. 47, II, Res. Nº 1/06-CN); e
- ✓ contemplar uma só obra (Art. 44, II, e Art. 47, II, Res. Nº 1/06-CN); ou
- ✓ contemplar apenas uma entidade privada (Art. 47, II, Res. Nº 1/06-CN)^{18 19}.

46. Note-se, portanto, a complexidade dessas exigências. Sendo quase descartadas, pelos motivos apresentados neste trabalho, as chances de repasse de recursos para investimento (obra) em entidade privada, torna-se praticamente impossível pensar-se numa alternativa que preencha os requisitos acima. Ou seja, na existência de entidade privada que desenvolva um projeto ou atividade que tenha caráter institucional e com interesse nacional.

47. Além disso, a emenda para entidade privada em ação do tipo "projeto" deve:

- ✓ Ser de "grande vulto", conforme definido no PPA (Art. 47, III, a, Res. Nº 1/06-CN; ou
- ✓ Ter caráter estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, com objeto identificado e localização definida.

EMENDA DE BANCADA PARA ENTIDADE PRIVADA

48. Além dos requisitos já citados, a emenda para entidade privada, apresentada por Bancada pode beneficiar apenas uma entidade privada (Inciso II do art. 47, da Res. Nº 1/06-CN). Como não cabe, neste caso, a exigência do Inciso II do Art. 44 (contemplar apenas a programação constante do PLOA), a emenda pode se dar, inclusive, em subtítulo novo. A Comissão de Admissibilidade de Emendas da CMO recomenda que a entidade privada beneficiada seja indicada no subtítulo da emenda.

EMENDA INDIVIDUAL PARA ENTIDADE PRIVADA

49. Senadores e Deputados podem apresentar emendas para beneficiar entidades privadas sem fins lucrativos, observado o disposto na LRF, na LDO 2009 e na Res. Nº 1, de 2006-CN. A Comissão de Admissibilidade de Emendas da CMO permite que mais de uma entidade privada seja contemplada numa mesma emenda, desde que seus respectivos nomes não sejam citados no Subtítulo.

RECOMENDAÇÕES ESPECIAIS

¹⁸ A emenda de Comissão para beneficiar entidade privada deve ser apresentada apenas na programação constante da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

¹⁹ Consolidando nosso entendimento, o Comitê de Admissibilidade de Emendas – CAE do Projeto de Lei do Orçamento Anual para 2009 dispensa as Comissões da exigência da observação das restrições contidas nos Incisos II a V do Art. 47 da Res. nº 1, de 2006-CN. Ou seja, quando o emendamento da Comissão se der em categoria de programação constante do Projeto de Lei, é possível contemplar mais de uma entidade privada.

50. A LDO deve conter, nos termos da LRF, artigo exigindo que a inclusão na programação orçamentária de repasse para cobrir déficit de entidade privada só poderá ser feita quando existir autorização em lei específica anterior. E, quando este for o caso, o “elemento de despesa” deverá ser específico e claramente identificado para refletir essa finalidade.
51. A LDO deve exigir uma identificação mais precisa do elemento de despesa “Contribuições”. Quando for para cobertura de gastos de custeio deve ter a denominação “Contribuições Correntes”. Quando for para cobertura de despesas de capital deve ser identificada com elemento de despesa denominado “Contribuições de Capital”.
52. A LDO deve deixar claro se aceita ou não repasses para entidades privadas em outros elementos de despesa além dos identificados atualmente pelos códigos 41, 42 e 43. E, se aceitar, deve regulamentar essas transferências para cumprir determinação clara da LRF.
53. A quase totalidade das despesas primárias discricionárias é aprovada no elemento de despesa “99 – a classificar”. Isso é como assinar um cheque em branco, pois a flexibilidade é total. A LDO deve regulamentar essa prática e/ou impor limites.
54. Nas situações que lei autorizativa anterior é exigida pela LDO, o número da lei e o ano de sua publicação deve ser inserido no título da ação do respectivo projeto de lei do orçamento anual, no autógrafa do mesmo, ou nos respectivos créditos adicionais.
55. Incluir nas LDOs (no caso da LDO 2009: Inciso VIII do Art. 12) o elemento de despesa “equalização de preços e taxas”, uma vez que o elemento “subvenção econômica” foi retirado da classificação orçamentária pela Portaria Interministerial nº 163/2001.
56. Alterar a redação do artigo das LDOs que trata da “equalização de encargos financeiros e preços” (ver art. 50 da LDO 2009). A remissão ao art. 26 da LRF é equivocada. Conforme exposto neste trabalho, o art. 26 se refere apenas aos repasses destinados à cobertura de déficit de entidade privada – o que não é o caso dos repasses para a equalização de preços e juros.

Brasília, 05 de novembro de 2008

Vander Gontijo
Consultor de Orçamentos/CD