



Câmara dos Deputados

Nota Técnica nº 9/2019

Requisitos para realização de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos

Análise Técnica sobre as exigências para a realização da parceria ou colaboração visando à realização de serviços de interesse do Estado mediante a transferência de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos. O trabalho enfoca as normas que disciplinam os instrumentos administrativos para realização de transferências financeiras e orçamentárias.

Área Temática II - Saúde

Mário Luis Gurgel de Souza - Consultor - Coordenador de Núcleo
Artenor Luiz Bosio - Assistente Técnico

Brasília, Abril/2019

© 2019 Câmara dos Deputados. Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores 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 seus autores, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.



Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Sumário

1. Introdução	3
2. Fundamentos Normativos para Realização de Parcerias e Transferências de Recursos a Entidades Privadas	3
3. Regramento Administrativo das Parcerias entre a Administração Pública e Entidades Sem Fins Lucrativos anterior à Lei nº 13.019, de 2014 (MROSC)	3
3.1. Organização Social – OS (Lei nº 9.637, de 1998)	4
3.1.1. <i>Contrato de Gestão</i>	6
3.2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP	6
3.2.1. <i>Termo de Parceria</i>	8
3.3. Regra Geral - Convênios	9
4. Parcerias - Lei nº 13.019, de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC)	9
4.1. Fundamentos e Diretrizes do MROSC	10
4.2. Novos Instrumentos Administrativos	11
4.3. Necessidade de Chamamento	11
4.4. Requisitos Previstos na Norma	11
5. Regramento Financeiro e Orçamentário das Transferências a Entidades Privadas sem Fins Lucrativos	13
5.1. Transferências	13
5.2. Subvenções Sociais	14
5.3. Contribuições	15
5.4. Auxílios	15
5.5. Subvenções Econômicas	15
5.6. Exigências de certificação para recebimento de Subvenções Sociais	15
6. Conclusão	17

1. INTRODUÇÃO

Por meio da Solicitação de Trabalho nº 257/2019, o Deputado BETO PEREIRA solicita informação sobre exigências e documentação para realização de convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres com entidades privadas sem fins lucrativos.

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).

Deve-se esclarecer que, para a realização da parceria bem como para a transferência de recursos é necessário atender tanto normas que disciplinam os instrumentos administrativos vigentes quanto relacionadas a transferências financeiras e orçamentárias. Dessa forma, serão apresentados as principais exigências e características afetas a ambos os aspectos.

3. REGRAMENTO ADMINISTRATIVO DAS PARCERIAS ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS ANTERIOR À LEI Nº 13.019, DE 2014 (MROSC)

Antes do advento da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014¹, denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC, as parcerias da

¹ Ementa: "Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho

Administração com as organizações sociais eram regidas por meio de convênios (art. 116 da Lei nº 8.666, de 1993) ou por normas especiais que previam termos específicos de ajustes. Dentre as normas especiais, destacam-se as que qualificam a entidade como Organização Social - OS (Lei nº 9.637, de 1998) e como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs (Lei nº 9.790, de 1999)

3.1. Organização Social – OS (Lei nº 9.637, de 1998)

A Organização Social é regulada pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Trata-se de uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, que é declarada como de interesse social e de utilidade pública, para todos os efeitos legais (art. 11 da Lei nº 9.637, de 1998).

O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa (MARE, 1995), com a criação da figura das organizações sociais, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para tais entidades de certas atividades que vinham sendo exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão.

Nos termos da Lei nº 9.637, de 1998, o Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas cujas atividades sociais sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde. Portanto, as Organizações Sociais tratam de serviços sociais não exclusivos do Estado, que incentivo e fiscaliza essa atuação por meio de vínculo jurídico instituído mediante ‘*contrato de gestão*’.

Nesse sentido, cabe mencionar trecho da obra de Meirelles (2005, p. 367-368) sobre a matéria em comento:

Organizações sociais — A Lei federal 9.637, de 18.5.98, autorizou o Poder Executivo a qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estatutárias sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à S atendidos os requisitos previstos naquele diploma.

A organização social, portanto, não é um novo ente administrativo, é uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de atividades necessariamente de interesse coletivo. (MEIRELLES, 2005, p. 367-368).

inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.”

Essas pessoas jurídicas são as previstas no Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), associações e fundações (art. 44, inciso I e III). Podem já existir ou serem criadas para o fim específico de receberem o título de organização social e prestarem os serviços desejados pelo Poder Público. O que importa é que se ajustem aos requisitos da lei.

Entretanto, a qualificação da entidade privada como organização social é ato administrativo discricionário do Poder Público. No âmbito federal, o exame da conveniência e oportunidade da medida cabe ao Ministro ou titular do órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao objeto social da entidade pretendente, assim como ao Ministro da Administração.

O Poder Executivo também poderá desqualificar a entidade privada, retirando-lhe o título de organização social, mas essa providência há de estar baseada no descumprimento das disposições contidas no contrato de gestão e devidamente apuradas em processo administrativo, assegurado o direito de defesa dos dirigentes da organização

Dentre os requisitos básicos, encontram-se: ausência de finalidade lucrativa; excedentes financeiros decorrentes de suas atividades e todo e qualquer legado ou doação recebida ser incorporado ao patrimônio; possuir órgãos diretivos colegiados, com a participação de representantes do Poder Público e da comunidade; publicidade de seus atos; submissão ao controle do Tribunal de Contas e celebração de um contrato de gestão com o Poder Público, para a formação da parceria e a fixação das metas a serem atingidas e o controle dos resultados.

Atendendo tais exigências e obtendo a qualificação de organização social, a entidade poderá contar com os recursos orçamentários e os bens públicos (móveis e imóveis) necessários ao cumprimento do contrato de gestão. Os bens ser-lhe-ão transferidos mediante permissão de uso e os recursos serão liberados de acordo com o cronograma de desembolso estabelecido no contrato de gestão. Mais ainda: é facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor à organização social, com ônus para o órgão de origem.

Como informa Bandeira de Mello (2005, p. 221), uma vez qualificada e com o contrato de gestão assinado, a entidade estará apta a receber bens públicos para o cumprimento do programa de trabalho proposto contrato:

Uma vez qualificada como “organização social” e tendo travado contrato de gestão — que será “elaborado de comum acordo” entre o Poder Público e a entidade privada e discriminará as respectivas atribuições, responsabilidades e obrigações (art. 6º) —, a pessoa estará, nesta conformidade, apta a receber bens públicos em permissão de e sem licitação prévia (art. 12, § 3º), não havendo restrição alguma a que se trate também de bens imóveis, ser beneficiária de recursos orçamentários (art. 12) e de servidores

públicos que lhe serão cedidos a expensas do erário público (art. 14)! Caberá ao Poder Público fiscalizar o cumprimento do programa de trabalho proposto contrato, com suas metas e prazos de execução, verificados segundo critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade (art. 7º, I, c/c art. 8º).(BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 221).

3.1.1. CONTRATO DE GESTÃO

Contrato de gestão é o instrumento jurídico firmado entre uma Organização Social e o Poder Público. Trata-se de acordo operacional de direito público entre a Administração e a entidade privada para a realização de objetivos de interesse comum. Embora designado de contrato, aproxima-se de um convênio com características especiais.

O contrato de gestão deve discriminar as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social, bem como especificar o programa de trabalho proposto, a fixação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de qualidade e produtividade (controle de resultados). Além disso, o contrato deve prever limites e critérios para realização de despesa com remunerações e vantagens percebidas pelos dirigentes e empregados da organização social, além de outras cláusulas julgadas convenientes pelo Poder Público.

3.2. Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público-OSCIPs foram criadas por meio da Lei nº 9.790, de 1999, (Lei das OSCIPs), e são reguladas pelo Decreto Federal nº 3.100, de 1999. A norma surge em meio a um processo de reconhecimento da importância da atuação privada na prestação de serviços de interesse público.

Como esclarece Bandeira de Mello (2005, pp. 224 e 225), trata-se de um qualificativo atribuível vinculadamente a pessoas jurídicas de Direito Privado, para fins de habilitá-las a firmar termos de parceria com o Poder Público:

III. Tal figura, como dito, foi introduzida pela Lei 9.790, de 23.3.99. De acordo com ela, tal qualificativo é atribuível, vinculadamente a pessoas jurídicas de Direito Privado requerentes, para fins de habilitá-las a firmar termos de parceria com o Poder Público, com o qual se credenciam a receber recursos ou bens públicos empenhados neste vínculo cooperativo entre ambos, desde que tais pessoas:

a) não tenham fins lucrativos,

b) sejam prepostas a determinadas atividades socialmente úteis (arroladas no art. 3º, quais, exempli gratia, assistência social,

combate à pobreza, promoção gratuita da saúde, da cultura, da cidadania, dos direitos humanos etc.);

c) não estejam inclusas no rol das impedidas (listadas no art. 2º, como, por exemplo, sociedades comerciais, organizações sociais, instituições religiosas, cooperativas, sindicatos e entidades criadas pelo Governo); e

d) consagrem em seus estatutos uma série de normas (preestabelecidas no art. 42) sobre estrutura, funcionamento e prestação de contas)".(BANDEIRA DE MELLO, 2005, p. 224-225).

Trata-se de qualificação especial concedida pelo Ministério da Justiça a determinadas entidades da sociedade civil sem fins lucrativos cujos objetivos estatutários atendam a finalidades de natureza social. De fato, para se qualificar a instituição interessada precisa se enquadrar em uma das finalidades reconhecidas pela legislação. São elas:

- promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- promoção da segurança alimentar e nutricional;
- defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- promoção do voluntariado;
- promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos específicos;
- estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Portanto, são entidades vocacionadas para serem colaboradoras do Estado na implementação de políticas públicas e na prestação de serviços sociais à população. As OSCIPS voltam-se para prestação de serviços sociais não exclusivos do Estado, mas com o incentivo e a fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por termo de parceria.

A Lei dispõe ainda que a dedicação às atividades nela previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por

meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins (parágrafo único do art. 3º).

Por sua vez, não se admite a qualificação como OSCIP, ainda que a entidade atue nas áreas mencionadas, caso se trate de: sociedades comerciais; sindicatos; associações de classe ou de representação de categoria; instituições religiosas ou voltadas para disseminação de credos, cultos; organizações partidárias inclusive fundações; entidades de benefício mútuo a associados; entidades e empresas que comercializam planos de saúde; instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; escolas privadas não gratuitas; organizações sociais; cooperativas; fundações públicas; fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional (art. 2º).

O patrimônio da OSCIP será constituído de bens móveis, imóveis, veículos, semoventes, ações e títulos da dívida pública. No caso de dissolução da Instituição, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da Lei nº 9.790, de 1999, preferencialmente que tenha o mesmo objetivo social.

De forma semelhante, na hipótese de a entidade perder a qualificação, o acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou aquela qualificação, será contabilmente apurado e transferido a outra pessoa jurídica qualificada nos termos da mesma Lei, preferencialmente que tenha o mesmo objetivo social.

A Instituição remunera os dirigentes que efetivamente atuam na gestão executiva e aqueles que lhe prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado na região onde exerce suas atividades.

Os recursos financeiros necessários à manutenção da instituição poderão ser obtidos por: termo de parceria, convênios e contratos firmados com o poder público pra financiamento de projetos na sua área de atuação; contratos e acordos firmados com empresas e agências nacionais e internacionais; doações, legados e heranças; rendimentos de aplicações de seus ativos financeiros e outros, pertinentes ao patrimônio sob a sua administração; contribuição dos associados e recebimento de direitos autorais.

3.2.1. TERMO DE PARCERIA

O Termo de Parceria é uma das principais inovações da Lei das OSCIPs. Trata-se de instrumento jurídico criado pela Lei nº 9.790, de 1999 (art. 9º) que formaliza a parcerias entre o Poder Público e a OSCIP para o fomento e execução

de projetos. Na prática, representa um acordo de cooperação entre as partes e substitui o convênio para a realização de projetos entre OSCIPs e órgãos públicos.

Constituem cláusulas necessárias ao termo de parceria aquelas que disponham sobre: objeto, com especificação do programa de trabalho; metas e resultados a serem atingidos; prazos de execução ou cronograma; avaliação de desempenho; previsão de receitas e despesas; relatório anual e publicação na imprensa oficial do extrato do termo de parceria e da execução física e financeira.

3.3. Regra Geral - Convênios

O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal foi regulamentado pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que, em seu art. 116, disciplina que se aplicam as disposições da referida Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. Portanto, os convênios eram os instrumentos tradicionalmente utilizados para regulamentar parcerias, inclusive entre o Estado e as entidades privadas sem fins lucrativos e expressam.

No âmbito federal, os convênios foram regulados por inúmeros normativos, atualmente são regidos pelo Decreto nº 6.170, de 2007 (dispõe sobre normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse), e pela Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016.

Entretanto, com o advento do MROSC (Lei nº 13.019, de 2014), a utilização dos convênios foi bastante reduzida. Nos termos do atual art. 84, esse instrumento não se aplica aos novos termos previstos na nova Lei, permanecendo apenas como instrumento entre entes federados ou pessoas jurídicas a eles vinculadas e entre Administração Pública e instituições privadas que participar de forma complementar do sistema único de saúde, nos termos do §1º do art. 199 da Constituição.

4. PARCERIAS - LEI Nº 13.019, DE 2014 (MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL - MROSC)

A Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014, com as alterações posteriores, estabeleceu normas gerais para as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco. Portanto, inaugura um novo regime jurídico para disciplinar as relações entre a administração pública e o setor privado sem finalidade lucrativa. Surge o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC.

A própria norma (art. 3º), contudo, prevê que as exigências nela previstas não se aplicam a diversas situações já reguladas em leis específicas, tais como:

- às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei;
- aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;
- aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;
- aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;
- aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;
- às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;
- aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:
 - membros de Poder ou do Ministério Público;
 - dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
 - pessoas jurídicas de direito público interno
 - pessoas jurídicas integrantes da administração pública;
- às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

4.1. Fundamentos e Diretrizes do MROSC

Nos termos da citada Norma (art. 5º), o novo regime jurídico inaugurado pela Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia.

Estabelece ainda diversas diretrizes fundamentais do novo regime jurídico de parceria (art. 6º), tais como:

- a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
- a priorização do controle de resultados;
- o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

- a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;
- a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

4.2. Novos Instrumentos Administrativos

A Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014, instituiu dois tipos de termos: Colaboração e Fomento. O primeiro a ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa e o segundo a adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil. Em ambas as hipóteses, há previsão de transferência de recursos financeiros (cf. arts. 16 e 17).

Como mencionado anteriormente, o MROSC não revogou as antigas parcerias reguladas por normas específicas, como as afetas a OSCIPS e OSs, bem como não se aplica a transferências realizadas para atendimento junto ao SUS por força do disposto no art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 julho de 2014.

4.3. Necessidade de Chamamento

Inovação trazida pela Norma foi a exigência de chamamento público como regra para seleção da entidade que celebrará parceria com a Administração (cf. art. 24). Nos termos do art. 2º, XII, trata-se de procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Há exceções a tal regra, tratadas como hipóteses de “*dispensa de chamamento*” (art. 30), “*inexigibilidade de chamamento*” (art. 31) e nos casos em que “*os termos de colaboração ou de fomento envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais*” (art. 29).

4.4. Requisitos Previstos na Norma

Para celebração dos termos de parceria, a Norma elenca inúmeros requisitos gerais e exige que as organizações da sociedade civil sejam regidas por normas de organização interna que expressamente prevejam (art. 33):

- objetivos voltados à promoção de atividades e finalidades de relevância pública e social;

- que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido seja transferido a outra pessoa jurídica de igual natureza que preencha os requisitos desta Lei e cujo objeto social seja, preferencialmente, o mesmo da entidade extinta;
- escrituração de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade e com as Normas Brasileiras de Contabilidade;
- possuir:
 - a) no mínimo, um, dois ou três anos de existência, com cadastro ativo, comprovados por meio de documentação emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, com base no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, conforme, respectivamente, a parceria seja celebrada no âmbito dos Municípios, do Distrito Federal ou dos Estados e da União, admitida a redução desses prazos por ato específico de cada ente na hipótese de nenhuma organização atingi-los;
 - b) experiência prévia na realização, com efetividade, do objeto da parceria ou de natureza semelhante;
 - c) instalações, condições materiais e capacidade técnica e operacional para o desenvolvimento das atividades ou projetos previstos na parceria e o cumprimento das metas estabelecidas.

Por sua vez, a Lei (art. 39) veda a celebração de qualquer modalidade de parceria nela prevista de organização civil que:

- não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;
- tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:
 - a) for sanada a irregularidade que motivou a rejeição e quitados os débitos eventualmente imputados;
 - b) for reconsiderada ou revista a decisão pela rejeição;
 - c) a apreciação das contas estiver pendente de decisão sobre recurso com efeito suspensivo;
- tenha sido punida com uma das seguintes sanções, pelo período que durar a penalidade:
 - a) suspensão de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração;
 - b) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública;
 - c) a prevista no inciso II do art. 73 desta Lei;
 - d) a prevista no inciso III do art. 73 desta Lei;

- tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
- tenha entre seus dirigentes pessoa:
 - a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;
 - b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;
 - c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992.

Nessas hipóteses, é igualmente vedada a transferência de novos recursos no âmbito de parcerias em execução, excetuando-se os casos de serviços essenciais que não possam ser adiados sob pena de prejuízo ao erário ou à população, desde que precedida de expressa e fundamentada autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade da administração pública, sob pena de responsabilidade solidária.

Deve-se mencionar que, também em qualquer dessas situações, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

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. As primeiras para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender obras de conservação e adaptação de bens imóveis, podendo se dar sob a forma de subvenções (sociais e econômicas) ou contribuições correntes (§§1º e 2º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964); e as segundas, para viabilizar a realização de investimentos e inversões financeiras, ocorrendo sob a modalidade de auxílios ou contribuições de capital (§§4º, 5º e 6º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964).

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.

As transferências de capital para realização de investimento destinam-se ao planejamento e à execução de obras, à aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e à constituição ou ao aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (§4º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964); e as inversões financeiras destinam-se à aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e a constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (§5º do art. 12 da Lei nº 4.320, de 1964).

Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF² 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 LRF³, 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.

Ainda segundo essa Lei, “*fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à 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*”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 (LDO/2019⁴), 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 .

² Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

³ Em que pese não fazer parte do presente trabalho, cabe mencionar que a LRF determinou a aplicação das normas afetas a transferências também às concessões de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, prorrogação e composição de dívidas, concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital (cf. §2º do art. 26 da LRF).

⁴ Lei nº 13.707 , de 14 de agosto de 2018.

A legislação a que se refere a LDO/2019 é, basicamente, a Lei nº 12.101, de 2009. Essa norma rege, desde 2009, a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social.

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 conterà 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

É oportuno mencionar que mesmo antes da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, as normas federais já atribuíam ao então Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) a tarefa de avaliar a concessão de benefícios a entidades privadas (cf. art. 4º, “d”, do Decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938) e exigiam que a entidade provasse o atendimento gratuito a necessitados (cf. art. 7º, §1º, do Decreto-lei nº 527, de 1º de julho de 1938).

Desde a Constituição de 1988, as LDOs têm disciplinado a destinação de recursos públicos a entidades privadas. Nos primeiros anos da Constituição de 1988, o tratamento foi bastante restritivo, cabendo citar a LDO para 1990 (I do §1º do art. 18) que permitiu transferências a título de subvenções sociais apenas em 3 situações:

- a) quando registradas no Conselho Nacional de Serviço Social (cf. competência delegada nos termos do inciso III do art. 18 da Lei nº 8.742, de 1993, com a redação da MP nº 2.187-13;
- b) quando atendessem ao disposto no art. 61 do ADCT, ou
- c) quando vinculadas a organismo internacionais. Para fins de auxílios, a norma foi ainda mais restritiva permitindo apenas entidades a que se refere o art. 61 do ADCT.

Portanto, ressalvado o caso de entidades educacionais e fundações de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei (cf. art. 61 do ADCT) e vinculadas a organismo internacionais, a possibilidade de transferência se atinha a entidades registradas no Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).

Com a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, foi extinto o CNSS e criado o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (art. 33). Dessa forma, as leis de diretrizes orçamentárias passaram a exigir o registro no Conselho Nacional de Assistência Social (art. 25, II, “a”, da Lei nº 8.694, de 1993 – LDO/94).

Ao longo dos anos, o dispositivo sofreu pequenos ajustes - como a exigência de certificação CNAS e a demonstração de atendimento direto à população -, que não chegaram a desnaturar a intenção original da norma. 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 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.

6. CONCLUSÃO

Face à diversidade de instrumentos constantes da legislação, cada qual com condicionantes peculiares para transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, não se vislumbra como especificar previamente as exigências normativas e, principalmente, a precisa documentação necessária para viabilização de tais pretensões, além dos registros e certificações exigidas pelas normas mencionadas neste trabalho.

Além disso, as propostas visando a transferência de recursos a instituições privadas sem fins lucrativos estão circunscritas às políticas públicas que se inserem nas atribuições próprias do órgão ou de suas unidades. Tais propostas exigem ainda que os recursos visados para tais transferências sejam compatíveis com a finalidade e o objeto pretendido, tipos de beneficiários possíveis e formas de execução previstas no cadastro da ação orçamentária.

Assim, cabe a análise particular de cada situação, o que é em essência, atribuição do Poder Executivo, cujos órgãos têm relativa discricionariedade para estabelecer normas infralegais para orientar a comprovação documental, pelos proponentes e interessados, quanto ao atendimento dos requisitos estabelecidos pela legislação.