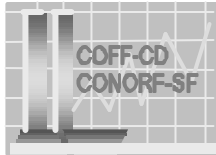


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 03/2005

SUMÁRIO

1 – Introdução	3
2 - Aspectos legais e operacionais do Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS	4
3 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 e os repasses para entidades privadas sem fins lucrativos	5
4 - Análise do teor do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 55	9
5 – Conclusão	10



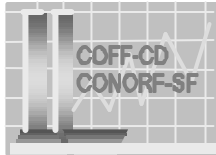
1 – Introdução

Por meio do Ofício nº 04/2005/SPOA/SE/MDS, datado de 03 de fevereiro de 2005, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS solicitou ao Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização-CMO a alteração de modalidades de aplicação relacionadas a dotações do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS.

A solicitação fundamentou-se no disposto no art. 64, inciso II e § 3º da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 (Lei nº 10.934, de 11 de agosto de 2004), que exige prévia solicitação do Presidente da CMO para que possam ser promovidas alterações de modalidades de aplicação 30 (transferência a Estados), 40 (transferência a Municípios) ou 50 (transferências a entidades privadas sem fins lucrativos) de dotações que tenham sido incluídas ou acrescidas na lei orçamentária pelo Congresso Nacional mediante emendas.

Posteriormente, a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome encaminhou ao Presidente da CMO, Deputado Paulo Bernardo, o Ofício nº 55 GAB/SNAS/MDS, datado de 18 de fevereiro de 2005, comunicando-lhe que *“está tomando as providências cabíveis e necessárias para proceder, sem que caracterize prejuízo em relação ao estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2005, a alteração de todas as dotações do FNAS cuja modalidade de aplicação seja 50 (transferência a entidade privada), inserindo-as na modalidade 40 (transferência a municípios), para que, sem prejuízo da destinação final dos recursos, se viabilize sua transferência em primeira instância ao Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, como garantia de efetivação do comando único e do controle social preconizados na legislação afeta a esta política pública de assistência social, em especial sua Lei Orgânica, a Política Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica da Assistência Social.”*

O contexto no qual se inserem os Ofícios nº 04/2005/SPOA/SE/MDS e nº 55 GAB/SNAS/MDS tem como parte a Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS e



normas correlatas, bem como a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005, que, como se verá adiante, trouxe novo dispositivo que repercutiu na sistemática de repasse adotada no âmbito do FNAS.

2 - Aspectos legais e operacionais do Fundo Nacional de Assistência Social-FNAS

Consoante a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS, as ações na área de assistência social são organizadas em sistema descentralizado e participativo, constituído pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas compostas pelos diversos setores envolvidos na área, com a participação direta dos governos e da sociedade civil.

Define o art. 30¹ da LOAS que, para que sejam efetuados repasses de recursos destinados à assistência social aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, é necessária a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, do Fundo de Assistência Social (com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social) e do Plano de Assistência Social.

A transferência de recursos para entidades privadas foi disciplinada no Decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social. O art. 7^{o2} do Decreto determina que o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, será efetivado por intermédio dos Fundos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos. Essa forma de transferência é conhecida como transferência “fundo a fundo”.

Com fundamento no Decreto acima mencionado e em normas operacionais da Assistência Social, os recursos eram transferidos aos respectivos Fundos Municipais, Estaduais e do Distrito Federal, para que estes efetuassem os

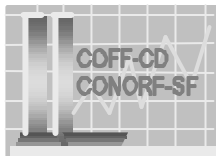
¹ Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social. (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993).

² Art. 7º O repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, será efetivado por intermédio dos Fundos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, de acordo com os critérios estabelecidos pelos respectivos Conselhos. (Decreto 1.605, de 25 de agosto de 1995)



repasses às entidades e organizações beneficiárias. Tal procedimento, ainda que criticado por vários parlamentares sob o argumento de prejuízos causados por divergências políticas com Governadores e/ou Prefeitos, vinha sendo observado tanto na programação encaminhada pelo Poder Executivo, quanto naquela inserida pelos parlamentares por meio de emenda.

3 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2005 e os repasses para entidades privadas sem fins lucrativos

Uma das alterações trazidas no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo que mereceu reparo por parte do Congresso Nacional, por repercutir nos procedimentos do Fundo Nacional de Assistência Social, relacionou-se às transferências às entidades privadas sem fins lucrativos

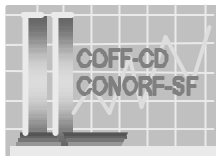
O art. 31³ do projeto de LDO previa que, sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 27, 28 e 29, a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependeria de execução na modalidade 50 (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos). Cientes de que tal redação viria a modificar a sistemática de repasse adotada desde a edição da LOAS e do Decreto nº 1.605, vários parlamentares apresentaram proposta de alteração do dispositivo, com a seguinte justificativa, dentre outras:

Dentre as inovações trazidas no PLDO, destaque-se a exigência contida no inciso V do art. 31, pela qual as transferências de recursos aos entes privados devem-se dar por meio da modalidade de aplicação 50 (Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos). Ou seja, devem ocorrer diretamente à entidade beneficiária, sem a intermediação de estados ou municípios. Essa determinação embora convalide a maioria das transferências da União feitas a entidades privadas tem implicação direta nas transferências do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), as quais, com o advento da Lei Orgânica da Assistência Social,

³ Art. 31. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 27, 28 e 29 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

(...)

V - execução na modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos. (PLDO2005)



passaram a ser efetuadas sob a modalidade fundo a fundo. A medida proposta altera, portanto, a sistemática atual do FNAS, obrigando a celebração de convênios diretamente entre o referido Fundo e as entidades beneficiárias, sem a participação dos fundos locais. Tal procedimento vai de encontro às diretrizes estabelecidas na organização da Assistência Social (LOAS), que prevêem o comando único das ações em cada esfera de governo e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política da Assistência Social em cada esfera. O mais adequado é excepcionar a aplicação desse dispositivo no que se refere às transferências relativas à área de assistência social⁴.

Diante dos clamores para alteração da LDO, foi aprovada pelo Congresso Nacional a inclusão do § 2º no art. 34 do autógrafo (art. 31 do projeto de lei), de modo a excluir do alcance da norma traçada no art. 34, inciso V, as transferências do Fundo Nacional de Assistência Social, da seguinte forma:

Art. 34. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 30, 31 e 32 desta Lei, a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá ainda de:

(...)

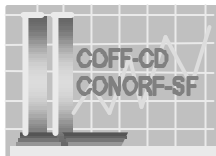
V - execução na modalidade de aplicação 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

(...)

§ 2º A determinação contida no inciso V não se aplica aos recursos alocados no Fundo Nacional de Assistência Social, que reger-se-ão conforme as disposições contidas na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e normas correlatas.

Sob argumentos confusos e contraditórios, transcritos a seguir, o § 2º foi vetado pelo Poder Executivo:

⁴ Emenda nº 10662 de autoria do Dep. Antônio Carlos Mendes Thame



*"Ao contrário das justificativas apresentadas para inclusão do § 2º em questão, o inciso V do **caput** do art. 34 não determina que as transferências de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS, ou de qualquer outra natureza, devam ser realizadas diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, mas estabelece, tão-somente, que as transferências feitas a essas entidades terão de ser executadas na modalidade de aplicação '50' a que se refere o inciso III do § 6º do art. 7º do autógrafo do projeto de lei.*

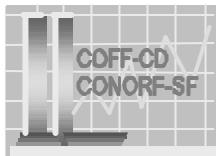
Essa determinação tem como finalidade, exclusivamente, dar maior transparência às transferências de recursos feitas diretamente às mencionadas entidades, notadamente para possibilitar um melhor controle do cumprimento das demais exigências para execução das ações sob essa modalidade.

Dessa forma, por impedir que recursos alocados no FNAS, porventura transferidos diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, possam ser identificados na execução, propõe-se veto por contrariar o interesse público."

Contrariando o entendimento corrente nos meios políticos e técnicos sobre a finalidade da modalidade de aplicação, argumenta-se nas razões do veto que é possível consignar no orçamento federal programação com modalidade de aplicação 50 (transferência a entidade privada) e executá-la mediante transferência dos recursos a Estados, Distrito Federal ou Municípios, deixando de efetuar a transferência dos recursos diretamente à entidade beneficiária, como estaria a determinar a opção pela modalidade de aplicação 50.

A finalidade da modalidade de aplicação está expressa no § 1º do art. 3º da Portaria Interministerial nº 163, de 2001:

"A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada "modalidade de aplicação", a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente



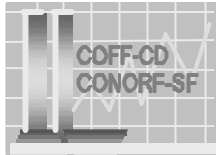
da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados”

Para eliminar a dupla contagem na consolidação nacional das contas públicas utilizando a modalidade de aplicação deve-se, por exemplo, excluir da consolidação os valores executados pela União nas modalidades 30 (transferências a Estados e ao DF) e 40 (transferências aos municípios) e, analogamente, executados pelos Estados na modalidade 40.

Se fosse aceita essa “nova forma” de utilização da modalidade de aplicação, exposta nas razões do veto, o sistema contábil deveria instituir novos procedimentos para identificar e excluir da consolidação nacional recursos transferidos às demais esferas de governo na modalidade de aplicação 50. Essa informação gerencial-orçamentária deixaria de ser útil como instrumento contábil de eliminação da dupla contagem, pois não mais haveria segurança de que a soma dos recursos transferidos a outras esferas de governo correspondem ao total dos recursos transferidos sob as modalidades 30 ou 40.

Deve-se ressaltar também que é equivocada a conclusão das razões do veto: *“Dessa forma, por impedir que recursos alocados no FNAS, porventura transferidos diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos, possam ser identificados na execução, propõe-se veto por contrariar o interesse público.”* Como explicado anteriormente, os recursos alocados ao FNAS não são transferidos diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos. Embora a lei orçamentária consigne que os recursos deverão ser entregues a determinada entidade privada, a transferência se procede por meio dos fundos estaduais ou municipais, razão pela qual são utilizadas as modalidades de aplicação 30 e 40. Se há necessidade de identificação das programações do FNAS que na lei orçamentária tenham indicação específica de destinação a entidades privadas, deve-se buscar outra alternativa que não seja a modificação interpretativa do conceito de modalidade de aplicação, que acarretará outros problemas operacionais.

Portanto, não só pelas razões já expostas, como também pelo teor dos ofícios encaminhados à CMO pelo MDS, percebe-se a impossibilidade de adoção



do procedimento especificado nas razões do veto, tendo em vista que as transferências a Estados e Municípios ocorrem nas modalidades de aplicação 30 ou 40, respectivamente, conforme estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

4 - Análise do teor do Ofício GAB/SNAS/MDS nº 55

A possibilidade de alteração das modalidades de aplicação encontra-se disciplinada no art. 64, inciso II e § 3º⁵ da LDO para 2005. Segundo tais dispositivos, as modalidades de aplicação aprovadas na lei orçamentária e em seus créditos adicionais poderão ser modificadas, justificadamente, para atender às necessidades de execução, por meio de portaria do dirigente máximo do órgão a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária, condicionada à verificação de inviabilidade técnica, operacional ou econômica de execução, como também à existência prévia de solicitação do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, quando a alteração estiver relacionada às modalidades de aplicação 30, 40 e 50 de dotações incluídas ou acrescidas pelo Congresso Nacional mediante emendas.

Em primeiro lugar há que se registrar, de acordo com o citado dispositivo, que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome não está autorizado a alterar modalidades de aplicação da programação inserida na lei orçamentária por emendas parlamentares, sem a existência de prévia solicitação do Presidente da CMO, solicitação essa que não ocorreu.

Em segundo lugar, as emendas objeto da alteração comunicada pelo MDS referem-se a transferências de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos. Parte delas especificam expressamente as entidades beneficiárias.

⁵ Art. 64. As fontes de financiamento do orçamento de investimento, as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário, aprovados na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, poderão ser modificados, justificadamente, para atender às necessidades de execução, se autorizados por meio de:

(...)

II - portaria do dirigente máximo de cada órgão a que estiver subordinada ou vinculada a unidade orçamentária, para as modalidades de aplicação, condicionada a existência de prévia solicitação do Presidente da Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º da Constituição, e à verificação de inviabilidade técnica, operacional ou econômica da execução do crédito na modalidade prevista na lei orçamentária e em seus créditos adicionais; e

(...)

§ 3º A exigência de prévia solicitação de que trata o inciso II deste artigo aplica-se apenas às modalidades de aplicação 30, 40 e 50 relativas a dotações que tenham sido incluídas ou acrescidas pelo Congresso Nacional, mediante emendas individuais e coletivas, de bancada ou de comissão.

Salienta-se que a necessidade de solicitação por parte do Presidente da CMO nasceu da necessidade de se preservar a intenção original do autor da programação inserida na Lei Orçamentária

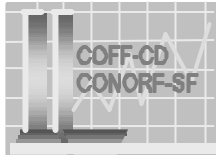
Outras, apesar de não determinarem a entidade recebedora dos recursos, manifestam, por meio da modalidade de aplicação 50, que a transferência ocorrerá para uma entidade privada, a ser indicada quando da formalização dos procedimentos que antecedem a execução da despesa.

A existência da modalidade de aplicação 50 junto ao Fundo Nacional de Assistência Social ocorreu em 2005 para dar cumprimento ao art. 34, inciso V da LDO, o qual, como vimos anteriormente, determina que a alocação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos dependerá de execução na modalidade 50. Em razão da hierarquia das normas, a determinação contida no dispositivo citado suplantou a norma prevista no Decreto nº 1.605, que prevê que o repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, devidamente registradas no CNAS, será efetivada por intermédio dos Fundos Estaduais, Municipais e do DF.

5 – Conclusão

O Ministério do Desenvolvimento Social-MDS agora depara-se com embaraço causado pelo veto imposto ao § 2º do inciso V, do art. 34 da LDO. A transferência direta de recursos para entidades privadas altera a sistemática de repasse adotada desde a edição da Lei Orgânica de Assistência Social e do Decreto nº 1.605/95, além de dificultar o comando único das ações em cada esfera de governo, diretriz prevista para a organização da assistência social na LOAS. Por outro lado, a mudança de modalidade de aplicação depende de autorização do Presidente da CMO, e, caso ocorra nas modalidades 30 ou 40, poderá sofrer questionamentos, tendo em vista o que dispõe o art. 34, inciso V da LDO.

Ressalte-se que o MDS informa no Ofício GAB/SNAS/MDS nº 55 que está tomando as providências cabíveis e necessárias para se proceder à alteração de todas as dotações do FNAS cuja modalidade de aplicação seja 50 inserindo-as na modalidade 40, afirmando que tal procedimento não caracteriza prejuízo ao estabelecido na LDO, sem contudo apresentar os fundamentos dessa afirmação, que, se informados à CMO, poderiam conduzir a outras soluções para o problema diferentes das aqui expostas.



Diante dos dispositivos legais analisados, vislumbram-se dois procedimentos para solução do problema, a serem adotados pelo Poder Executivo. O primeiro seria dar cumprimento ao inciso V do art. 34, transferindo os recursos diretamente às entidades privadas beneficiárias, transferência essa que poderá ser condicionada à apresentação e adoção de uma série de documentos e procedimentos que garantam a transparência e o controle por parte dos Conselhos de Assistência Social. O segundo seria incluir dispositivo na atual LDO, por meio de projeto de lei a ser encaminhado ao Congresso Nacional, estabelecendo que a execução da programação do FNAS não poderá ser procedida sob a modalidade 50, dispositivo que respaldaria a atuação pretendida pelo MDS quanto à alteração da modalidade de aplicação.

Considerando, porém, que projetos para liberação de recursos já estão sendo apresentados perante o Ministério do Desenvolvimento Social e considerando que quanto maior a demora para a solução da situação, maior o prejuízo causado aos beneficiários finais das programações, foi aventada, em reunião com representantes do MDS, a possibilidade de o Poder Legislativo, por intermédio da CMO, autorizar a mudança das modalidades de aplicação 50 para 99, permitindo ao Ministério que analise detidamente cada programação e defina no momento da execução, consideradas as condicionantes de caráter técnico, operacional, econômica e política de cada caso, a modalidade de aplicação mais adequada.

É importante lembrar, entretanto, que caso ocorra a autorização, deverá o MDS demonstrar a observância das disposições contidas na LDO e na Lei Orgânica de Assistência Social.

ELISANGELA M. S. BATISTA

Consultora de Orçamentos-CD

WEDER DE OLIVEIRA

Consultor de Orçamentos/SF