



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
CÂMARA PERMANENTE CONVÉNIOS

PARECER n. 00003/2016/CPCV/PGF/AGU

NUP: 00407.007117/2016-17

INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

ASSUNTOS: CONVÉNIOS E OUTROS AJUSTES

EMENTA: LEI Nº 4.320/1964 E LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000. CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO SOCIAL. EXIGÊNCIA DE LEI ESPECÍFICA, PREVISÃO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E CUMPRIMENTO DAS CONDIÇÕES ESTABELECIDAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. LEI Nº 13.019/2014. IMPOSSIBILIDADE DE SER CONSIDERADA COMO LEI ESPECÍFICA PARA FINS DE CONCESSÃO DE SUBVENÇÃO SOCIAL.

I - Nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 a concessão de subvenções sociais exige autorização por lei específica, previsão na Lei Orçamentária e atendimento pela entidade beneficiada das condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; ao passo que as transferências financeiras abrangidas pela Lei nº 13.019/2004 pressupõem apenas a existência de dotação orçamentária apta a suportar a despesa e a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, cujo plano de trabalho deverá prever expressamente as despesas de custeio que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria.

II - A Lei nº 13.019/2014 não autorizou a pactuação de termos de colaboração e de fomento cujo objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que retira a natureza de subvenção social do repasse. As despesas de custeio que podem ser suportadas pelos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil são apenas aquelas relacionadas diretamente com a execução do plano de trabalho e nele previstas.

III - A Lei nº 13.019/2014 não pode ser considerada como a "lei específica" exigida pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal como requisito para a concessão de subvenções sociais.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1


Gilvan Nogueira Carvalho
Procurador Federal
Chefe da Procuradoria do IFNMG
Matrícula 1585267

- A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

I – identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II – promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III – submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

- Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o aclaramento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.
- O caso ora em exame trata de verificar se as disposições da Lei nº 13.019/2014 autorizaram a concessão de subvenções sociais em favor das Organizações da Sociedade Civil.
- É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

- A Lei nº 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), estabeleceu 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 inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação, e definiu diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil.
- Muito se discute se na autorização para transferências de recursos financeiros para as Organizações da Sociedade Civil estaria embutida a autorização para a concessão de subvenções sociais, isto é, se a Lei nº 13.019/2014 seria a própria autorização para a concessão dessas subvenções, tal como exige o art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000.

- Contudo, para respondermos tal questionamento, entendemos imprescindível, breve análise sobre o conceito e natureza jurídica das subvenções sociais.
- Segundo o art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 consideram-se subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: a) subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e b) subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.
- Seguindo a conceituação legal, J. R. CALDAS FURTADO define as subvenções sociais como sendo:

as transferências correntes destinadas a cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, quando a transferência deriva de previsão constante na lei orçamentária; (FURTADO, J. R. Caldas. *Direito financeiro*. 3. ed. Belo Horizonte : Fórum, 2012. p. 217)

- Acrescentamos a esse conceito que não basta a previsão constante da Lei Orçamentária Anual. Por força do disposto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, “a destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.”. Complementando, o § 2º desse artigo fez referência expressa à concessão de subvenções.
- Assim, portanto, conjugando as disposições do art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 com o art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, teremos a definição legal de subvenção social como sendo “a transferência de recursos para cobrir despesas de custeio de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, desde que essa transferência seja autorizada por lei específica, esteja prevista no orçamento e a instituição beneficiada atenda às condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.”
- Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

O dispositivo estabelece, no caput, os requisitos para que recursos públicos sejam destinados, direta ou indiretamente, para cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas:

a) deverá ser autorizada em lei específica, ou seja, em lei que aprove, em cada caso, a destinação de recursos às pessoas beneficiadas; o dispositivo impede que o legislador dê uma autorização genérica ou um cheque em branco ao Poder Executivo para fazer a destinação a seu exclusivo critério; a norma afeiçoá-se à regra do art. 167, VIII, da

Constituição, que veda "a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no art. 165, § 5º; entende-se, nesse caso, que a lei específica é da mesma esfera de governo a que se refere o orçamento; fora dessa hipótese, a exigência de lei específica não tem fundamento constitucional;

b) deverá atender as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (v. Arts. 165, § 2º, da CF, e 4º da LRF);

c) deverá estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais; não basta, portanto, a autorização em lei específica, já que a destinação de recursos públicos ao setor privado tem de atender à exigência de previsão no orçamento ou em crédito adicional. (MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Orgs.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 189-190)

- Algumas questões, no entanto, merecem análise mais acurada. A primeira é a exigência feita pela Lei de Responsabilidade Fiscal de que a concessão de subvenção social seja previamente autorizada por lei específica. Não é preciso muito raciocínio para se concluir pelo efeito moralizador dessa exigência; busca a lei, à toda evidência, prevenir abusos e desvios na destinação dos recursos públicos para o setor privado.
- E mais, falar em lei específica é falar em uma lei que trate, de maneira inquestionável, que a intenção do legislador, naquele caso, foi autorizar a concessão da subvenção social. Aqui não há espaço para o intérprete: ou a lei expressamente, e sem sombra de dúvidas, autorizou a subvenção social ou não o fez. Tratando-se de gasto público, no silêncio da lei, há que se presumir a não autorização. Deve mesmo ser assim, pois pensar diferente e dar ao intérprete ou ao aplicador da lei a faculdade de dizer quando o legislador quis autorizar a concessão de subvenção social, seria jogar por terra o já mencionado efeito moralizador do art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Outra questão importante é que as subvenções sociais destinam-se a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, assim definidas pela própria Lei nº 4.320/64 em seu art. 12, § 1º como sendo as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.
- Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior nos esclarecem que:

Pelo mecanismo da lei 4.320, conforme o disposto no § 3º do seu art. 12, ora em análise, as subvenções são sempre transferências correntes e destinam-se a cobrir despesas operacionais das entidades para as quais foram feitas as transferências. Veja-se bem, embora com o nome de subvenções sociais e econômicas, são elas transferências

correntes, porque têm por objetivo atender a despesas de operações das beneficiadas. (MACHADO JUNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2003. p. 50)

- É de se lembrar, por outro lado, que nos termos do art. 16 da Lei nº 4.320/64 e do art. 71 da Lei nº 13.242/2015 as subvenções sociais serão concedidas para 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, ou seja, o Estado, ao invés de prestar diretamente esses serviços, transfere recursos a uma entidade privada para que ela mantenha o atendimento à população. Nesse caso, os recursos repassados não estão vinculados a um plano de trabalho específico, sendo que a própria entidade beneficiada é que deve gerenciar a aplicação dos valores recebidos, logicamente, mantendo os serviços essenciais mencionados. Assim é que os recursos poderão ser aplicados às necessidades de custeio da própria entidade beneficiada.
- Já os recursos repassados às Organizações da Sociedade Civil por meio de termos de colaboração e de fomento podem ser aplicados a qualquer serviço ou atividade cujas finalidades sejam de interesse público e recíproco, porém, mesmo que envolvam despesas de custeio da entidade, devem estas ficar restritas aos gastos previstos no plano de trabalho. Aliás, nesse sentido, destaque-se que o art. 46, I, da Lei nº 13.019/2014 e o art. 42 do Decreto nº 8.726/2016 enumeraram uma série de despesas com remuneração da equipe de trabalho, que inclusive podem ser dos quadros da própria Organização da Sociedade Civil, e que podem ser pagas com recursos vinculados à parceria; porém, esse último dispositivo limitou esses gastos àqueles que estejam previstos no plano de trabalho e sejam proporcionais ao tempo efetivamente dedicado à parceria.
- Poder-se-ia objetar que o art. 30, VI, da Lei 13.019/2014 teria autorizado a concessão de subvenções sociais para custeio da Organização da Sociedade Civil ao dispor que a Administração Pública poderá dispensar a realização do chamamento público no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.
- Contudo, nesse caso o raciocínio permanece o mesmo, qual seja: o de que a Lei nº 13.019/2014 não constitui autorização específica requerida pelo art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000, uma vez que a única questão tratada no aludido art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014 é a dispensa do chamamento público.
- Assim, temos que os instrumentos para repasse de recursos financeiros às Organizações da Sociedade Civil tratados na Lei nº 13.019/2014 (termo de colaboração e termo de fomento) referem-se, expressamente, aos repasses para consecução do plano de trabalho, de forma que os recursos repassados não poderão, de maneira alguma, ser utilizados para atendimento de despesas não previstas nesse documento.

- Já o art. 22 da Lei ao tratar dos requisitos do plano de trabalho não fez qualquer referência às despesas para manutenção da própria entidade que não estejam relacionadas diretamente ao objeto da parceria. Observe que o inciso II do art. 22 exige que no plano de trabalho conste, expressamente, “a descrição de metas a serem atingidas e de atividades ou projetos a serem executados.”.
- Ora, se os repasses pudessem ser utilizados para sanear as contas da entidade ou para manutenção dela (como ocorre com os recursos destinados na forma dos arts. 16 e 17 da Lei nº 4.320/1964, observado o disposto no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000), não haveria qualquer atividade ou projeto de interesse social a ser executado, o que inviabilizaria a própria existência da parceria.
- Assim, é de se concluir que a lei excluiu a possibilidade de celebração de parceria cujo objeto seja unicamente a manutenção das despesas de custeio da entidade sem qualquer relação com o conteúdo do ajuste. Portanto, se não é possível a destinação dos recursos para cobrir despesas de custeio não previstas no plano de trabalho previamente aprovado, por óbvio, não há que se falar em subvenções sociais, haja vista que essa é sua própria razão de ser.

CONCLUSÃO

- Diante do exposto, tem-se que:

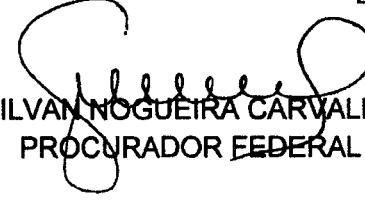
a) nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 12, §3º, da Lei nº 4.320/64 a concessão de subvenções sociais exige autorização por lei específica, previsão na Lei Orçamentária e atendimento pela entidade beneficiada das condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; ao passo que as transferências financeiras abrangidas pela Lei nº 13.019/2004 pressupõem apenas a existência de dotação orçamentária apta a suportar a despesa e a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, cujo plano de trabalho deverá prever expressamente as despesas de custeio que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria;

b) a Lei nº 13.019/2014 não autorizou a pactuação de termos de colaboração e de fomento cujo objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que retira a natureza de subvenção social do repasse. As despesas de custeio que podem ser suportadas pelos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil são apenas aquelas relacionadas diretamente com a execução do plano de trabalho e nele previstas; e

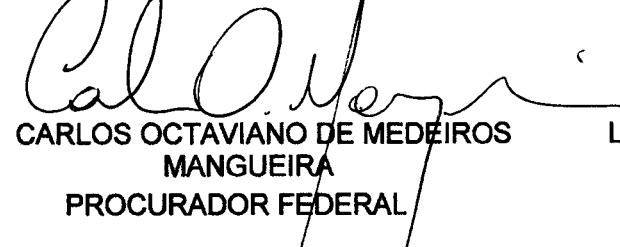
c) a Lei nº 13.019/2014 não pode ser considerada como a “lei específica” exigida pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal como requisito para a concessão de subvenções sociais, pois delas não tratou de maneira explícita e inequívoca.

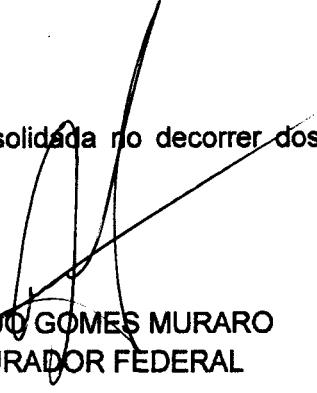
À consideração superior.

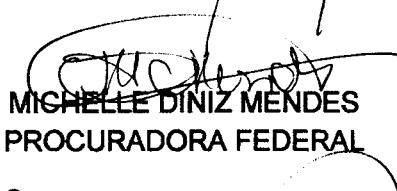
Brasília, 19 de maio de 2016.


GILVAN NOGUEIRA CARVALHO
PROCURADOR FEDERAL

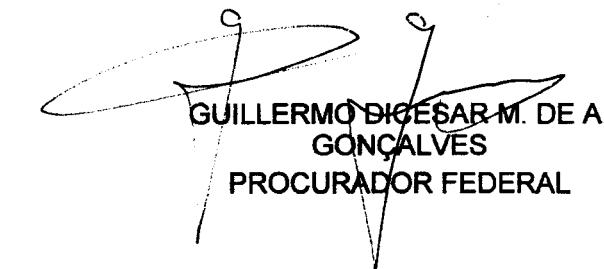
De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).


CARLOS OCTAVIANO DE MEDEIROS
MANGUEIRA
PROCURADOR FEDERAL


LEOPOLDO GOMES MURARO
PROCURADOR FEDERAL


MICHELLE DINIZ MENDES
PROCURADORA FEDERAL


ROBERTO VILAS-BOAS MONTE
PROCURADOR FEDERAL


GUILLERMO DICESAR M. DE A.
GONÇALVES
PROCURADOR FEDERAL

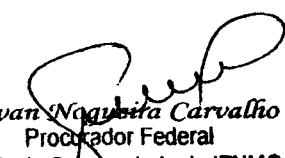

ILKO MACHADO DE CARVALHO
PROCURADOR FEDERAL

De acordo. À consideração superior.

ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
APROVO o PARECER n. 00003/2016/CPCV/PGF/AGU, do qual se extraem as Conclusões que seguem.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União para conhecimento.

RONALDO GUIMARÃES GALLO
PROCURADOR-GERAL FEDERAL


Gilvan Nogueira Carvalho
Procurador Federal
Chefe da Procuradoria do IFNMG
Matrícula 1505267

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 10 /2016:

Nos termos do art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 c/c art. 12, § 3º, da Lei nº 4.320/64 a concessão de subvenções sociais exige autorização por lei específica, previsão na Lei Orçamentária e atendimento pela entidade beneficiada das condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; ao passo que as transferências financeiras abrangidas pela Lei nº 13.019/2004 pressupõem apenas a existência de dotação orçamentária apta a suportar a despesa e a celebração de termo de colaboração ou de termo de fomento, cujo plano de trabalho deverá prever expressamente as despesas de custeio que poderão ser pagas com recursos vinculados à parceria.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 11 /2016:

A Lei nº 13.019/2014 não autorizou a pactuação de termos de colaboração e de fomento cujo objeto seja exclusivamente cobrir despesas de custeio da Organização parceira sem indicação da atividade ou projeto de interesse social a ser executado em regime de mútua colaboração, fato esse que retira a natureza de subvenção social do repasse. As despesas de custeio que podem ser suportadas pelos recursos repassados à Organização da Sociedade Civil são apenas aquelas relacionadas diretamente com a execução do plano de trabalho e nele previstas.

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 12 /2016:

A Lei nº 13.019/2014 não pode ser considerada como a "lei específica" exigida pelo art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal como requisito para a concessão de subvenções sociais, pois delas não tratou de maneira explícita e inequívoca.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00407007117201617 e da chave de acesso 3c47b712

Documento assinado eletronicamente por RONALDO GUIMARAES GALLO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7695777 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONALDO GUIMARAES GALLO. Data e Hora: 20-06-2016 10:38. Número de Série: 832766607191962546. Emissor: AC CAIXA PF v2.

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7695777 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO CARLOS SOARES MARTINS. Data e Hora: 13-06-2016 11:48. Número de Série: 3796960105636004972. Emissor: AC CAIXA PF v2.

