



instituto brasileiro de
administração municipal



PARECER

Nº 0254/2017¹

- FM – Finanças Municipais. Aplicação de recursos em subvenções, contribuições e auxílios. Comentários.

CONSULTA:

Relata uma Prefeitura que em anos anteriores era encaminhada à Câmara uma lei específica e nominal de subvenções, contribuições e auxílios, autorizando o repasse de recursos financeiros para pessoas físicas e jurídicas. Com o advento da Lei Federal nº 13.019/14, com a redação dada pela Lei 13.204/2015, a Administração Pública Municipal não encaminhou Projeto de Lei à Câmara, como de costume, e nem fez previsões no orçamento. Mas há instituições às quais o Município é filiado e as contribuições são debitadas mensalmente. O entendimento é que a essas contribuições não se aplica a Lei 13.019/14, pois não são entidades privadas da sociedade civil que desenvolvem ações de interesse público. São elas: CNM – Confederação Nacional de Municípios (filiação), AMM - Associação Mineira de Municípios (filiação), AMNOR – Associação dos Municípios da Micro Região do Noroeste de Minas (filiação), UNDIME-MG – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Seção Minas Gerais (filiação), e FADENOR – Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Superior (há um convênio com certa Universidade que prevê esse apoio) e mesmo assim é firmado um convênio anual.

Pergunta se pode encaminhar uma lei específica única ou nominal para vigorar enquanto houver filiação ou convênio. Qual a forma correta de regularizar a situação, já que os débitos estão ocorrendo desde janeiro de 2017.

Qual a forma correta de regularizar débitos de exercícios anteriores?

¹PARECER SOLICITADO POR CELENITA MARTINS SOBRINHA RIBEIRO, ASSESSORA MUNICIPAL PARA ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS - PREFEITURA (UNAI-MG)



RESPOSTA:

Os recursos públicos devem ser dirigidos a ações de interesse da coletividade. Ao tratar da atribuição de recursos públicos para o setor privado, assim determina a Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos 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".

Por necessidades de pessoas físicas entende-se as ajudas de custo e auxílios para pessoas financeiramente carentes, de preferência atendidas por instituições filantrópicas, como santas casas, escolas de educação especial, ou para acorrer a vítimas de desastres naturais, ou, ainda, para oferecer condições dignas de moradia, entre outras ações de caráter assistencial.

Por débitos de pessoas jurídicas, compreende-se a complementação de despesas de entidades assistenciais sem fins lucrativos, que prestam serviços de interesse público, através de subvenções sociais, nos termos dos artigos 16 e 17 da Lei nº 4.320/64.

José Nilo de Castro, comentando a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim diz:

"Liberalidade do Município, as subvenções ou auxílios financeiros são tratadas na LRF, artigos 26 e 27. Recursos públicos municipais só devem ser destinados ao setor privado, a pessoas físicas e para cobrir os débitos de pessoas jurídicas, para a realização de obras, serviços e atividades de interesse da coletividade. Não se devem destinar a atendimento de interesse particular. Na cobertura de necessidades de pessoas físicas ou de déficit de pessoas jurídicas particulares, há que se ter imanente e presente o interesse público local motivador da destinação. É portanto, o primeiro requisito, para se atender ao poder de

*destinação
de recursos
* devem
ter leis
específicas
* condições na
LDC
* previsão no
orçamento*



propulsão do próprio Município, nas áreas econômicas e sociais." (In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal, São Paulo: Editora Saraiva, 2001, p. 175).

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, comentando a matéria, explicita que o repasse de recursos públicos para o setor privado, visando cobrir necessidades de pessoa física ou déficit de pessoas jurídicas deve estar prevista orçamentariamente. Mas não só. E por isso acrescenta:

"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".

Ou seja, é necessária lei específica em cada caso, "fixando as condições, critérios, áreas de atuação dos beneficiados, finalidades específicas dos recursos e outras condições que delimitem claramente o universo dos beneficiados. (...). Não pode ser lei genérica. Incabível para atender interesses particulares". (Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal, Florianópolis: Tribunal de Contas, 2002, p. 72).

Cabem considerações adicionais. Em face das regras legais acerca da aplicação dos recursos públicos e a necessidade de se observar, em todas as circunstâncias, a prevalência dos interesses públicos envolvidos; considerando mais a imposição de atendimento ao princípio da moralidade (que é, na concepção de Maria Sylvania Zanella di Pietro, a atividade da Administração que não deixa dúvidas aos administrados, em face da moral comum); considerando as restrições às alternativas de ação discricionária do administrador público, as aplicações de recursos públicos só se justificam se presentes e demonstrados os benefícios que possam advir à comunidade.

Na verdade, os recursos públicos só podem ser aplicados em atividades que interessem à coletividade, não podendo se dirigir a ações segundo o desejo ou a preferência dos responsáveis pelos dinheiros públicos, nem beneficiar pequenos grupos, clubes privados, sindicatos, associações privadas, sem que haja uma contrapartida social, educacional, de assistência social, não restrita a associados ou a grupos determinados. Também não se pode admitir que venham os recursos



públicos a beneficiar entes privados ou grupos econômicos sem a perfeita demonstração da existência de um interesse público maior que redundará em benefícios para a população como um todo. Mas justificado o interesse público existente e apontadas as vantagens econômicas e sociais decorrentes da utilização de verbas municipais, não haverá impedimentos, desde que existam recursos orçamentários disponíveis ou autorização da lei.

Acerca de subvenções sociais, assim dispõe a Lei nº 4.320/64:

"Art. 16. 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."

Comentam, a respeito, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

"Nestas condições, as subvenções não devem representar a regra, mas ser supletivas da ação da iniciativa privada em assuntos sociais. Isto significa que, se o ente governamental desejar ou puder entrar neste campo de atividades, deverá fazê-lo diretamente por sua ação, reservando as subvenções, apenas, para suplementar e interessar a iniciativa dos particulares.

(...)

Para conceder as subvenções de caráter social, as entidades governamentais de qualquer esfera deveriam exigir das entidades com as quais mantêm relações a quantidade de serviços que elas pretenderiam ou poderiam atender. Destarte, para conceder subvenção a uma escola particular, esta deveria informar com antecedência sobre o número de alunos a ser atendido com a subvenção. E, no final do exercício, o controle seria feito em termos financeiros e de alunos atendidos. Para subvencionar um



ambulatório ou um hospital, a administração da entidade governamental deveria saber quantos atendimentos o ambulatório se propõe a realizar, ou quantos leitos o hospital poria à disposição da Prefeitura.

Este é o espírito e esta é a determinação da Lei 4.320." (In A Lei 4.320 Comentada, Rio de Janeiro: IBAM, 30ª edição, 2001, p. 58-9).

Assim sendo, as subvenções sociais visam à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional por entidades privadas, nas hipóteses em que esta alternativa se mostrar mais econômica para os cofres públicos do que a prestação direta desses serviços pela Administração. Desse modo, as subvenções apenas suplementam os recursos privados aplicados nas ações mencionadas. Além disso, o valor das subvenções deverá, sempre que possível, ser calculado em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

As subvenções, que não necessitam de leis específicas, nem de autorização legal, se contarem com verbas orçamentárias, não se submetem à Lei nº 13.019/2014 e devem ser feitas por meio de convênios. Os convênios deverão conter, no mínimo, as informações listadas no § 1º, do artigo 116, da Lei nº 8.666/93, que inclui identificação do objeto a ser executado; metas a serem atingidas; etapas ou fases de execução; plano de aplicação dos recursos financeiros; cronograma de desembolso; previsão do início e do fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.

Quanto às contribuições associativas mencionadas na consulta, não há impedimento no sentido de o Município arcar com o custo das mensalidades ou anuidades correspondentes. Esse tipo de contribuição também não se submete à Lei nº 13.019/2014 e encontra previsão na Lei nº 4.320/64, que ao estatuir normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes públicos, assim classifica a despesa em exame:

"Art. 12. A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:

(...)

§ 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado".

De acordo com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01, tal despesa deve ser classificada na rubrica 3.3.50.41.

De qualquer modo, as contribuições associativas devem estar previstas na LDO e contar com recursos orçamentários, tanto para as contribuições relativas ao ano em curso, como para as contribuições pretéritas.

É o parecer, s.m.j.

Afonso de Aragão Peixoto Fortuna
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 02 de fevereiro de 2017.

Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

Parecer n.º 4/2017

1. Resumo

Este PARECER analisa os aspectos econômicos, orçamentários e financeiros relacionados ao Projeto de Lei que "Autoriza o Poder Executivo de Unai – MG a contribuir mensalmente com as instituições que especifica e dá outras providências.". O estudo destina-se ao atendimento de solicitação verbal realizada no dia 20 de fevereiro de 2017, no período matutino, pela senhora Celenita Martins Sobrinha Ribeiro, Assessora Municipal para Assuntos Legislativos e Administrativos.

2. Fundamentação Legal

A Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000¹, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe, quanto à geração de despesa pública e à despesa obrigatória de caráter continuado, que:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

¹ BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 mai. 2000.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

- I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
- II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

.....
Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida, nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Por seu tempo, a Lei Municipal n.º 3.052, de 7 de julho de 2016² (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017), define:

Art. 25. Os projetos de lei que impliquem em diminuição de receita ou aumento de despesa do Município no exercício 2017 deverão estar acompanhados dos documentos previstos nos artigos 14 e 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

² UNAÍ. Lei n.º 3.052, de 7 de julho de 2016. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2017 e dá outras providências. **Quadro de Publicações da Prefeitura, Unaí, MG, 7 jul. 2016.**



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

.....
Art. 42. Para os fins do disposto no parágrafo 3º do artigo 16 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, são consideradas despesas irrelevantes aquelas cujo valor anual não ultrapasse os limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei Federal n.º 8.666, de 1993, nos casos de obras e serviços de engenharia e de outros serviços e compras, respectivamente.

§ 1º Os valores correspondentes aos limites previstos nos incisos I e II do artigo 24 da Lei n.º 8.666, de 1993, deverão ser atualizados com base no índice oficial adotado pelo Município para os efeitos da definição de despesa irrelevante prevista no *caput* deste artigo.

§ 2º Não se aplicam aos atos, incluídos os projetos de lei, cujas despesas sejam consideradas irrelevantes nos termos do disposto no *caput* deste artigo, as exigências contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000.

3. Análise Técnica

A partir da leitura da legislação relacionada ao tema, depreende-se que a questão fica circunscrita a:

- 1) verificar se a despesa decorrente do projeto classifica-se como obrigatória de caráter continuado;
- 2) verificar a existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado;
- 3) estimar o valor do aumento da despesa decorrente do projeto para o período 2017-2019;
- 4) estimar o impacto orçamentário-financeiro decorrente do projeto para o período 2017-2019, caso a despesa não possa ser classificada como irrelevante, considerando, para o caso das despesas obrigatórias de caráter continuado, a origem de recursos para seu custeio; e
- 5) avaliar o risco que o impacto orçamentário-financeiro decorrente do Projeto de Lei representa para o cumprimento das metas fiscais fixadas para o período 2017-2019 pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017.

3.1. Classificação da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado

O Projeto de Lei em análise não **fixa objetivamente** um período igual ou inferior a 2 exercícios para a despesa decorrente da iniciativa de **aperfeiçoamento da ação governamental**. Assim sendo, considerou-se a despesa como **obrigatória de caráter continuado**.

Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

3.2. *Existência de Recursos para o Custeio da Despesa como Obrigatória de Caráter Continuado*

Quanto à existência de recursos para o custeio da despesa obrigatória de caráter continuado, o Projeto de Lei em análise **aponta objetivamente a origem dos recursos** para custear a despesa **apenas em 2017**. O artigo 9º reza que a despesa de 2017 será realizada com a abertura de crédito adicional especial por anulação.

Portanto, embora a despesa em 2017 não seja capaz de causar desequilíbrio orçamentário, **não foi demonstrado** nenhum tipo de aumento permanente da receita ou de redução permanente de despesa. Adicionalmente, é importante registrar que o Anexo de Metas Fiscais (AMF) da LDO de 2017 **não registra** disponibilidade na Margem de Expansão da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (MEDOCC).

3.3. *Estimativa do Aumento da Despesa*

Na estimativa de aumento da despesa, **foram considerados somente os gastos para 2017**. Uma vez que o artigo 8º do Projeto de Lei determina que os valores anuais das contribuições serão fixados nas Assembleias Gerais das entidades, não há nenhum parâmetro **objetivo** para estimar as despesas para 2018 e 2019. A Tabela 1, a seguir, apresenta a estimativa do aumento da despesa para o período 2017-2019.

Tabela 1 – Estimativa do Aumento da Despesa no Período 2017-2019

| Entidades Beneficiadas pelas Contribuições | Projeções (R\$) | | |
|---|-------------------|------|------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Confederação Nacional dos Municípios (CNM) | 27.000,00 | ... | ... |
| Associação Mineira dos Municípios (AMM) | 24.000,00 | ... | ... |
| Associação dos Municípios da Microregião do Noroeste de Minas (AMNOR) | 205.000,00 | ... | ... |
| União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Seção Minas Gerais (UNDIME-MG) | 4.000,00 | ... | ... |
| Total | 260.000,00 | ... | ... |

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Sinais convencionais utilizados:

... Dado numérico não disponível.

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.



Departamento de Planejamento (Deplan)
 Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

3.4. Estimativa do Impacto Orçamentário-financeiro

A estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve ser apresentada quando o aumento da despesa não pode ser classificado como irrelevante. Nesse sentido, e comparando as estimativas anuais da Tabela 1 com valores de referência das Tabelas 2 e 3, abaixo, conclui-se que **o aumento da despesa decorrente do projeto não se enquadra como despesa irrelevante.**

Tabela 2 – Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

| Especificação | Valores Originais em 27/5/1998 (R\$) | Fator de Correção Monetária (IPCA) | Valor Corrigido até Dezembro de 2016 (R\$) |
|--------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--|
| Obras e serviços de engenharia | 15.000,00 | 3,2553970320584 | 48.830,96 |
| Compras e outros serviços | 8.000,00 | 3,2553970320584 | 26.043,18 |

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Para a data base dos valores originais, considerou-se a data da Lei Federal n.º 9.648/98, qual seja, 27 de maio de 1998.

Tabela 3 – Projeção dos Valores de Referência para a Classificação de Despesa Irrelevante

| Especificação | Valor Corrigido até Dezembro de 2016 (R\$) | Projeções (R\$) | | |
|--------------------------------|--|-----------------|-----------|-----------|
| | | 2017 | 2018 | 2019 |
| Obras e serviços de engenharia | 48.830,96 | 52.561,64 | 56.577,35 | 60.899,86 |
| Compras e outros serviços | 26.043,18 | 28.032,87 | 30.174,59 | 32.479,92 |

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: As projeções foram realizadas com os índices de inflação para o período 2017-2019 constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2017.

Assim sendo, **há necessidade de se estimar o impacto orçamentário-financeiro.** A Tabela 4, a seguir, apresenta tal estimativa.



Departamento de Planejamento (Deplan)
 Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

Tabela 4 – Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro no Período 2017-2019

| Detalhamento | Período | | |
|---------------------------------------|------------|------|------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| Aumento da Despesa (R\$) | 260.000,00 | ... | ... |
| Origem dos Recursos (R\$) | 260.000,00 | ... | ... |
| Impacto Orçamentário-financeiro (R\$) | - | ... | ... |

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Controle Interno (Seplan).

Nota: Sinais convencionais utilizados:

... Dado numérico não disponível.

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

3.5. Considerações sobre as Metas Fiscais

Uma vez que o **impacto orçamentário-financeiro** é nulo em 2017 e indeterminado para 2018 e 2019, pode-se afirmar que o **Projeto de Lei não traz riscos para o alcance das metas fiscais estabelecidas na LDO para 2017**. Quanto aos 2 exercícios subsequentes, o impacto orçamentário-financeiro dependerá dos valores que serão exigidos pelas entidades beneficiadas pelo Projeto de Lei.



Departamento de Planejamento (Deplan)
Divisão de Planejamento Orçamentário e Responsabilidade Fiscal (Diplao)

4. Conclusão

Ante ao exposto, conclui-se que Projeto de Lei que "Autoriza o Poder Executivo de Unai – MG a contribuir mensalmente com as instituições que especifica e dá outras providências." dará origem a uma **despesa obrigatória de caráter continuado** estimada em R\$ 260 mil em 2017 e com valores desconhecidos em 2018 e 2019. Todavia, considerando a redução da despesa prevista no Projeto de Lei, o **impacto orçamentário-financeiro estimado para o período é nulo em 2017 e indeterminado em 2018 e 2019.**

Do ponto de vista econômico, é importante registrar que o Projeto de Lei não oferece elementos que expliquem as **disparidades entre os valores a serem repassados para cada entidade.** Curiosamente, o que se observa é que a entidade que representa o menor grupo de Municípios é aquela que recebe o maior valor de contribuição.

Outra questão que merece ser ressaltada é a forma **como o Projeto de Lei encaminha o dever constitucional de prestar contas** no parágrafo único do artigo 8º. Salvo melhor juízo, a **práxis do setor público brasileiro é que a prestação de contas seja elaborada na forma definida pela entidade concedente dos recursos.**

Unai – MG, 21 de fevereiro de 2017.



DANILO BIJOS CRISPIM.
Economista III
Corecon MG 6715
Matrícula 10.007-8