

SUBVENÇÃO SOCIAL A ENTIDADE PRIVADA

Autoria:

Sidnei Di Bacco
Advogado

Questão interessante diz respeito aos requisitos legais a serem cumpridos pelos municípios para repassar subvenção social a entidades privadas.

A concessão de subvenção social depende do cumprimento dos seguintes pré-requisitos:

Pelo município:

- a) existência de autorização em lei específica;
- b) atendimento de condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO);
- c) existência de dotação na lei orçamentária anual (LOA) ou em seus créditos adicionais;
- d) formalização através de contrato (convênio, acordo, ajuste ou congênere);
- e) quando a atuação direta do município não se revelar mais econômica;
- f) fiscalização da aplicação dos recursos repassados.

A subvenção será calculada com base em **unidades de serviços** efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados.

Pela entidade:

- a) instituição de caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa;
- b) prestação de serviços essenciais de assistência social, médica ou educacional;
- c) prestação de contas dos recursos recebidos.

Deve haver lei que autorize a concessão de subvenção social e identifique as entidades beneficiárias. Não se exige a edição de uma lei para cada entidade, podendo existir apenas uma lei relacionando as diversas entidades que poderão ser contempladas, a qual vigorará por tempo indeterminado, isto é, valerá para mais de um exercício financeiro, ou até

que lei posterior a revogue ou a altere (por exemplo, incluindo ou excluindo entidades). Face à vigência indefinida da lei, não se recomenda que ela contenha valores, os quais serão oportunamente fixados no orçamento anual ou em seus créditos adicionais. Diz-se que a lei deve ser “específica” porque deverá tratar exclusivamente de subvenção social, não podendo regular concomitantemente outras matérias (art. 150, § 6º, CF, por analogia). Ademais, não é suficiente a mera autorização via lei orçamentária anual ou crédito adicional.

Deverão ser atendidas as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, a qual, conforme preceitua a LC 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), deverá conter “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos” (art. 4º, inciso I, alínea “e”) e “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas” (art. 4º, inciso I, alínea “f”).

Deverá existir dotação para custear a despesa, pois é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais (art. 167, inciso I, CF).

É necessária a formalização através de contrato (convênio, acordo, ajuste ou congêneres), onde estejam estipuladas as atribuições, responsabilidades e obrigações a serem cumpridas por ambas as partes, município e entidade.

O repasse de subvenção social a entidade privada somente é possível quando a intervenção direta do município não se revelar mais econômica, ou, consoante a redação da Lei 4.320/1964, “sempre que a suplementação de recursos de origem privada, aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica” (art. 16, “caput”). Trata-se de emprego dos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade (CF, art. 37, “caput”, e art. 70, “caput”), porque não é razoável que o município crie instituições e/ou contrate servidores para atender áreas onde a iniciativa privada já atua com proficiência. Tal entendimento foi reforçado pela reforma administrativa promovida pela EC 19, que pretendeu criar mecanismos de parceria e colaboração entre a iniciativa privada (o chamado “terceiro setor”) e o Estado, através, por exemplo, de termo de parceria com organizações sociais (Lei 9.637/1998) e contrato de gestão com organizações da sociedade civil de interesse público (Lei 9.790/1999), cuja contratação dispensa a realização de licitação (Lei 8.666/1993, art. 24, inciso XXIV).¹

O município deverá fiscalizar a correta aplicação dos recursos repassados à entidade, de sorte a verificar, entre outros, se a destinação está consoante aos termos pactuados no contrato, se não está

¹ Tribunal de Contas do Paraná, processo 191370/2001, consulta, interessado Secretaria de Estado da Saúde.

havendo desvio de finalidade, se a entidade está cumprindo o “padrão mínimo de eficiência” fixado no contrato (art. 16, § único, da Lei 4.320/1964) e se o funcionamento da entidade é satisfatório (art. 17 da Lei 4.320/1964). Ademais, tratando-se de dinheiro público, o município terá de comprovar perante o tribunal de contas a legalidade e regularidade das despesas (CF, art. 71, incisos I, II e VIII).

Sempre que possível, o valor da subvenção social será calculado com base em **unidades de serviços** efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados (Lei 4.320/1964, art. 16, § único). Tendo em vista que a subvenção social se destina a remunerar a prestação de serviços de assistência social, médica e educacional, é recomendável a fixação de valor unitário para cada atendimento prestado pela entidade privada.

A instituição beneficiada deverá ter caráter assistencial ou cultural sem finalidade lucrativa. Caso o ente privado tenha fins lucrativos, não se tratará de subvenção social e sim de subvenção econômica (Lei 4.320/1964, arts. 18 a 20; LC 101/2000, arts. 26 a 28). Nesse sentido, também, a Lei 9.637/1998 (termo de parceria com organizações sociais) e a Lei 9.790/1999 (contrato de gestão com organizações da sociedade civil de interesse público), as quais fazem referência a “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos” (art. 1º de ambas as leis).

A entidade deverá prestar “serviços essenciais de assistência social, médica ou educacional” (art. 16, “caput”, da Lei 4.320/1964). A essencialidade deve ser aferida face ao interesse público, isto é, se o serviço prestado não for da competência do município ou não se revestir de importância coletiva, não será considerado “essencial” e, conseqüentemente, não será lícito que seja subsidiado através de subvenção social.² Por óbvio, o estatuto social da entidade deverá contemplar a atividade a ser terceirizada pelo município.

A entidade prestará contas dos recursos recebidos. A prestação de contas é ônus de toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (CF, art. 70, § único). A prestação de contas não deverá ser apresentada ao tribunal de contas e sim ao órgão repassador dos recursos, no caso, o município, que terá de mantê-la arquivada e disponível para eventual auditoria instaurada por àquela corte.

O conteúdo da prestação de contas deverá ser estipulado no contrato firmado entre o município e a entidade privada. Todavia, considerando que, sempre que possível, o valor da subvenção social será calculado com base em **unidades de serviços** (Lei 4.320/1964, art. 16, §

² O interesse público é o pertinente à sociedade como um todo, qualificado como próprio da coletividade. MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 45 e 82.

único), o que possibilita a fixação de valor unitário para cada atendimento prestado pela entidade privada, é aceitável que a prestação de contas se concretize através da simples quantificação do número de atendimentos realizados, com a identificação inequívoca dos cidadãos favorecidos, para possibilitar a checagem pelo município.

Não se vislumbra necessário, portanto, que a prestação de contas contenha a comprovação detalhada dos dispêndios realizados pela entidade para a consecução dos atendimentos (faturas de água, esgoto, energia elétrica, telefone e gás; folha de pagamento de empregados; recibos de pagamento de prestadores de serviços autônomos; notas fiscais de fornecimento de bens e serviços), até porque, habitualmente, as entidades sem fins lucrativos possuem outras fontes de receitas, que se diluirão naquelas repassadas pelo município. Ademais, tal comprovação detalhada poderia resultar em ingerências indevidas do município na administração e gerenciamento dos recursos da entidade, o que não é admissível, porquanto inexiste vínculo de subordinação entre um e outro. Se o município deseja controlar minuciosamente a receita e a despesa envolvida em seus projetos, não pode repassá-los a entidades privadas, mas deve executá-los através dos órgãos de sua administração direta (secretarias municipais), ou então entregá-los aos cuidados de entidades da administração indireta (autarquias e fundações), estas sim sujeitas ao seu controle.

Por fim, não tem fundamento a assertiva de que os recursos repassados a título de subvenção social não podem custear a despesa com pessoal da entidade. Toda atividade executada pela entidade privada exigirá necessariamente a participação do ser humano, pois, se alguma utilidade é criada, é porque alguém (pessoa física) se dispôs a fazê-lo, e deve ser remunerado por este labor.

A preocupação, no caso, seria a eventual acusação de que a subvenção social estaria ocultando "contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos", os quais devem ser contabilizados como "outras despesas de pessoal" do município (art. 18, § 1º, da LC 101/2000). Entretanto, tal suspeita **não** tem consistência, porquanto:

a) a Lei 4.320/1964 não veda que a subvenção social seja utilizada para pagamento de despesas com pessoal;

b) em última análise, a subvenção social sempre será utilizada para pagamento de despesas com pessoal, seja direta ou indiretamente;

c) a subvenção social não terá como objetivo (principal) a contratação de pessoal via interposta pessoa, ou seja, não se trata de terceirização de mão-de-obra; a subvenção social terá a finalidade de contratar a prestação de serviços da entidade e o repasse será fixado com base no número de pessoas atendidas e na extensão do atendimento;



d) a entidade não receberá recursos exclusivamente do município, pois possui outras fontes de custeio.

Finalmente, se ficar comprovado que não existe entidade pertencente ao município que preste as atividades que serão subvencionadas, a concessão de subvenção social revelar-se-á mais econômica que a construção e a manutenção de uma entidade municipal, caindo por terra qualquer desconfiança de burla aos preceitos da LC 101/2000.