



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Processo nº **887867**

Natureza: **CONSULTA**

Procedência: **Prefeitura de Unaí**

Consulente: **Eliane do Carmo de Matos Cruz - Controladora Interna e de Transparência Pública do Município de Unaí**

Relator: **Conselheiro em Exercício Gilberto Diniz**

1. RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta formulada pela Controladora Interna e de Transparência Pública da Prefeitura Municipal de Unaí, Sra. Eliane do Carmo de Matos Cruz, protocolizada neste Tribunal em 23/5/2013, na qual indaga:

As subvenções sociais repassadas às entidades com os recursos oriundos do orçamento municipal implicam algum impedimento, a exemplo do que ocorre com os recursos oriundos do FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social, relativamente à sua utilização para pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas, considerando que esses encargos sociais e trabalhistas são decorrentes da contratação de empregados que desempenham somente atividades finalísticas na entidade?

Submetida esta consulta à Assessoria de Estudos e Normatização, em conformidade com o disposto no inciso I do art. 213 do Regimento Interno à época (fl. 4 A 9), aquela Unidade Técnica concluiu, com base na pesquisa realizada no banco de dados dos sistemas Consultas e MapJuris, nos Informativos de Jurisprudência e Enunciados de Súmula deste Tribunal, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

- a)** os valores pagos por entidade subvencionada a título de salários e serviços de terceiros não devem ser computados pelo Município como Despesas de Pessoal, tampouco como Outras Despesas de Pessoal, por não configurar terceirização de mão de obra. Consultas n. 793.773 (19/08/2009) e 685.317 (07/12/2005);
- b)** é vedado, aos municípios e demais órgãos e entes estatais, o pagamento direto dos empregados de entidade subvencionada, sob pena de se ver configurada verdadeira burla ao princípio constitucional do concurso público. Consultas n. 793.773 (19/08/2009) e 716.238 (27/11/2008);
- c)** as subvenções sociais devem ser utilizadas, fundamentalmente, na suplementação aos recursos de origem privada empregados na realização de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, conforme preceituado no art. 16 da Lei Federal n. 4.320/64, de modo que não devem representar a regra, mas ser apenas supletivas da ação de iniciativa de particulares em assuntos sociais. Consultas n. 837.685 (12/09/2012), 811.842 (10/03/2010), 719.436 (10/10/2007) e 657.029 (24/04/2002); e
- d)** a concessão pelo Município de subvenção social - fundamentalmente para assistência social, médica e educacional - só se legitima quando houver disponibilidade de recursos orçamentários próprios ou decorrentes de crédito adicional e for determinada em lei específica. Enunciado de Súmula n. 43.

Tendo em vista a relevância da matéria, o Exmo. Sr. Conselheiro em exercício Gilberto Diniz encaminhou os autos à DCEM para que se pronunciasse sobre a questão formulada pela consulente (fl. 10), que, por sua vez, o encaminhou a esta Coordenadoria para que cumprisse a determinação (fl. 11).

Isso posto, passa-se à na análise.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Conforme se extrai do texto da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, com as disposições do art. 12, §§2º e 3º, I, as subvenções sociais são classificadas no grupamento denominado **Transferências Correntes** e destinam-se a atender às **despesas de custeio de entidades privadas**, sem finalidades lucrativas, de caráter assistencial, médica, educacional e/ou cultural.¹ (grifo nosso)

Lei n.º 4.320

Art. 12 (...)

§ 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 manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

§ 3º, consideram-se subvenções as transferências destinadas **a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas**, distinguindo-se como:

I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril. (grifo nosso)

A Secretaria de Orçamento Federal nos ensina que despesas de custeio são aquelas com dotações orçamentárias já previstas ou aprovadas em créditos adicionais, tendo por intuito atender aos gastos administrativos, ou seja: **despesas com pessoal**, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos (grifo nosso):

O que a gente tem no orçamento público como despesa de custeio engloba, no caso específico da educação, não só as despesas com o material de consumo, como

¹ Lei 4.320 – Comentada ao Alcance de Todos. **A Despesa na Contabilidade Pública**, 3ª ed., 2ª tiragem, Belo Horizonte; Fórum, 2004, p. 227/228. <http://www.consultormunicipal.adv.br/novo/contpub/0009.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

compra de giz, compra de algum gasto para a escola, mas também um gasto com o professor. Então o pagamento de salário do professor é uma despesa de custeio.²

Segundo HARADA (2011)³, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – a fim de prevenir abusos e desvios na destinação de recursos públicos para o setor privado prescreveu requisitos básicos:

- a) a autorização por lei específica, ou seja, lei especial deve autorizar a criação na Lei Orçamentária Anual – LOA – de uma dotação específica para cada caso como, aliás, determina a Constituição Federal (art. 167, VIII);
- b) o atendimento das condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – onde está estabelecida a política de aplicação das Agências Financeiras oficiais de fomento²;
- c) inclusão da despesa pública no orçamento ou no crédito adicional, com fixação dos elementos de despesa, precedida de autorização legislativa específica referida na letra “a”; o exato valor da despesa deve ser fixado pelo Legislativo, sendo vedada a concessão ou a utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII, da CF).

É o que se retira do art. 26 da Lei nº 101/2002:

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. (Lei nº 101/2000)

Ainda segundo HARADA, a Lei nº 4.320/64 estabelece critérios para concessão dessas subvenções:

- a) que a entidade política tenha disponibilidade de recursos financeiros;

² **Você sabe o que são despesas de custeio e investimento no orçamento público? SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL** <http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/momento-do-orcamento-1/programas/voce-sabe-o-que-sao-despesas-de-custeio-e-investimento-no-orcamento-publico>

³ Jurista, com 22 obras publicadas. Acadêmico, Titular da cadeira nº 20 (Ruy Barbosa Nogueira) da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Acadêmico, Titular da cadeira nº 7 (Bernardo Ribeiro de Moraes) da Academia Brasileira de Direito Tributário. Sócio fundador do escritório Harada Advogados Associados. Ex-Procurador Chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo.

b) que o direcionamento de recursos se dê apenas para os serviços de assistência social, serviços médicos e serviços educacionais, todos eles contemplados no capítulo I, do Título VIII, da Constituição Federal pertinente à ordem social.

c) que a subvenção social seja motivada pela entidade política, a fim de limitar o direcionamento de despesa pública às hipóteses em que tragam efetivas utilidades à entidade contemplada, representadas, por exemplo, pelo aumento do número de pessoas necessitadas ou melhoria da qualidade do atendimento. É o que depreende do parágrafo único, do art. 16 que prescreve o valor das subvenções calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados.

É o que depreende do parágrafo único do art. 16, que prescreve o valor das subvenções calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados.

Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a 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.

Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados.

Art. 17. Somente à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização serão concedidas subvenções.

Mérito

No mérito, cumpre esclarecer, inicialmente, que a matéria em exame ainda não foi objeto de deliberação, de forma específica, por este Egrégio Tribunal de Contas.

Como bem anota a Assessoria de Estudos e Normatização, fl. 05/11, as consultas nº 793773, 685317 e 716238, respondidas por esta Corte, embora tenham subvenções como tema central, focam outros questionamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

A questão reside, basicamente, em saber se as subvenções sociais repassadas às entidades com os recursos oriundos do orçamento municipal implicam algum impedimento, a exemplo do que ocorre com os recursos oriundos do FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social, relativamente à sua utilização para pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas, considerando que esses encargos sociais e trabalhistas são decorrentes da contratação de empregados que desempenham somente atividades finalísticas na entidade.

Para se definir, então, a composição desse limite normativo, é necessário saber quais são as despesas de custeio, nos termos da Lei:

Lei nº 4.320/64

Art. 13. Observadas as categorias econômicas do art. 12, a discriminação ou especificação da despesa por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de governo, obedecerá ao seguinte esquema:

DESPESAS CORRENTES

Despesas de Custeio

Pessoal Civil
Pessoal Militar
Material de Consumo
Serviços de Terceiros
Encargos Diversos

Como se insere no dispositivo, as despesas com pessoal civil são despesas de custeio, sem que a legislação faça menção a qualquer tipo de exclusão.

Pode-se concluir, assim, que não há na norma geral - Lei nº 4.320/64 - qualquer impedimento à aplicação de recursos oriundos de subvenções sociais repassadas pelos municípios para pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas, considerando que esses encargos sociais e trabalhistas sejam decorrentes da contratação de empregados que desempenham somente atividades finalísticas na entidade.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Diretoria de Controle Externo dos Municípios

5ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios

Por outro lado, considerando que a concessão de subvenção social pelo município depende de lei municipal específica, pode esta impor limitações à aplicação, a exemplo do que ocorre com os recursos oriundos do FNAS.

Vale dizer, em resumo, que a Lei nº 4.320/64 não traz impedimentos ao pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas, mas a lei municipal que conceder a subvenção pode trazê-los.

Dessa forma, respondendo ao questionamento, o contrato de concessão da subvenção deve refletir o desejo do legislador municipal, detalhando para a entidade subvencionada suas limitações, se houver.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, respondendo objetivamente à questão suscitada, a entidade subvencionada pode realizar despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas de empregados que desempenham atividades finalísticas na entidade, desde que a lei autorizativa da concessão da subvenção não o impeça taxativamente.

É o entendimento deste Órgão Técnico.

Belo Horizonte, 9 de julho de 2013.

Edina Aparecida Saraiva Motta

Coordenadora de Área

TC 1577-3