

Possibilidade de utilização de subvenções sociais oriundas do orçamento municipal para despesas trabalhistas



EMENTA: CONSULTA — CONTROLADORA INTERNA — SUBVENÇÕES SOCIAIS — TRANSFERÊNCIAS CORRENTES — DESPESAS DE CUSTEIO DE ENTIDADES PRIVADAS — CARÁTER ASSISTENCIAL, MÉDICO, EDUCACIONAL E/OU CULTURAL — SEM FINALIDADE LUCRATIVA — PREVISÃO NA LDO OU LEI ESPECÍFICA — PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA — UTILIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE DESPESAS COM RESCISÃO DE CONTRATO E RECOLHIMENTO DE ENCARGOS SOCIAIS E TRABALHISTAS — EMPREGADOS QUE DESEMPENHAM ATIVIDADES FINALÍSTICAS — I. RECURSOS ORIUNDOS DO ORÇAMENTO MUNICIPAL — INEXISTÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA — POSSIBILIDADE — II. RECURSOS ORIUNDOS DO FNAS — VEDAÇÃO

A entidade beneficiada com subvenções sociais poderá utilizar os recursos repassados para a realização de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados que desempenham atividades finalísticas, desde que não haja vedação expressa na lei autorizativa.

RELATÓRIO

Cuidam os autos da consulta subscrita por Eliane do Carmo de Matos Cruz, controladora interna e de transparência pública do município de Unaí, por meio da qual formula questionamento a esta Corte de Contas, nos seguintes termos:

De acordo com as disposições do art. 12, §§ 2º e 3º, I, e art. 16 da Lei 4320 de 17 de março de 1964, as Subvenções Sociais são classificadas no grupamento denominado Transferências Correntes e destinam-se a atender as despesas de custeio de entidades privadas, sem finalidades lucrativas, de caráter assistencial, médica, educacional e/ou cultural.

O Município de Unaí repassa Subvenção Social às entidades que se enquadrem em todos itens acima citados e estejam em pleno funcionamento e previamente relacionadas em lei específica; ocorre que algumas dessas entidades recebem também subvenção social com recursos oriundos do orçamento do Governo Federal que obrigatoriamente entram no caixa do Município e em seguida são repassados às entidades;

No caso destes recursos do FNAS — Fundo Nacional de Assistência Social, existem orientações do Ministério do Desenvolvimento Social para que as entidades não os utilizem para o pagamento de despesas com **rescisão de contrato** nem **recolhimento de encargos sociais e trabalhistas** dos empregados da entidade, mesmo esses empregados desempenhando

somente as atividades finalísticas na entidade, dessa forma, esses recursos somente poderão ser utilizados para o pagamento dos salários e das outras despesas de custeio;

No caso das Subvenções Sociais repassadas às entidades com os **recursos oriundos do orçamento municipal** existe algum impedimento para que essas entidades utilizem os recursos para o pagamento desse tipo de despesas, levando-se em consideração que esses encargos sociais e trabalhistas são oriundos da contratação dos empregados que desempenham somente atividades **finalísticas** na entidade?

Em 24 de maio de 2012, recebi a consulta e encaminhei os autos à Assessoria de Súmula, Jurisprudência e Consultas Técnicas, para os fins consignados no inciso I do art. 213 do Regimento Interno (Resolução TC n. 12, de 2008), com redação dada pela Resolução TC n. 1, de 2011, em vigor desde 01/04/2011.

Consoante estudo acostado a fls. 6-9, ficou consignado que não foram identificadas deliberações alusivas ao questionamento suscitado pelo consulente, em seus exatos termos, tendo, entretanto, mencionado o Enunciado da Súmula n. 43 desta Corte e as orientações exaradas nas Consultas autuadas sob os n. 793.773, 716.238, 837.685, 811.842, 719.436 e 657.029.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Diretoria de Controle Externo dos Municípios, que manifestou sobre a matéria, a fls. 12-18.

É o relatório, no essencial.

PRELIMINAR

Depois de examinados os pressupostos de admissibilidade da consulta, ratifico o despacho a fls. 4-5, por entender que a autoridade consulente tem legitimidade para elaborá-la, em consonância com o inciso XI do art. 210 regimental, e, por se tratar de matéria de competência deste Tribunal, ficando preenchidos, portanto, os requisitos consignados no art. 212 da Resolução TC n. 12, de 2008 (RITCEMG).

Assim, voto, em preliminar, pelo conhecimento da consulta, para responder, em tese, o questionamento formulado.

MÉRITO

No mérito, respondo, em tese, à indagação apresentada pela consulente relativa a eventual impedimento para que entidades beneficiadas com subvenções sociais oriundas do orçamento municipal utilizem os recursos recebidos para o pagamento de despesas referentes à rescisão de contrato, bem como aos encargos sociais e trabalhistas dos empregados da entidade que desempenham somente atividades finalísticas.

Primeiramente, cabe lembrar que, de acordo com o art. 12 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, 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. Senão vejamos:

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; (grifo nosso)

Segundo Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior:

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)

De acordo com a orientação da Secretaria de Orçamento Federal, as 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.

Com efeito, os arts. 16 e 17 da Lei n. 4.320, de 1964, assim estabelecem:

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. (grifo nosso)

Conforme se depreende da análise dos dispositivos legais transcritos, as subvenções sociais visam à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos for mais econômica para a Administração Pública.

A propósito, essa questão ficou cristalizada, nesta Corte de Contas, com a edição do verbete da Súmula n. 43, publicada no *DOC* de 05/05/2011, que assim estabelece: “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.”

Entretanto, Heraldo da Costa Reis e J. Teixeira Machado Júnior advertem:

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 e 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. (MACHADO JUNIOR, J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2003, p. 61)

Ademais, com o advento da Lei Complementar n. 101, de 2000, a transferência de recursos para pessoas naturais ou jurídicas passou a ser regida não só pelo disposto na Lei n. 4.320, de 1964, mas também pelo previsto no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim estipula:

Art. 26. 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.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao comentar o mencionado artigo, esclarece:

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 as 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 afeiçoa-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 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)

Aliás, esta Corte de Contas, na Consulta autuada sob o n. 837.685, firmou orientação de que a concessão de subvenções depende da existência de previsão na lei de diretrizes orçamentárias, em lei específica, bem como de prévia dotação orçamentária, conforme se verifica do trecho do parecer da lavra da conselheira Adriene Andrade, aprovado na Sessão do Tribunal Pleno do dia 12/09/2012, *in verbis*:

A concessão desse apoio configura uma suplementação de recursos públicos para o estímulo de iniciativas privadas no campo social e educacional/cultural, de acordo com o disposto no art. 16 da Lei n. 4.320/64 e no item 43, código 3.3.30.43.00, do Manual de Despesa Nacional emitido pela Portaria Conjunta n. 03/2008 da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria do Orçamento Federal.

[...]

De acordo com o enunciado da Súmula n. 43 desta Casa, é válida a concessão de subvenção social pelo Poder Público a entidades privadas sem fins lucrativos, desde que suas atividades estejam relacionadas à assistência social, à cultura e à educação. Para tanto, é preciso que tal despesa se enquadre nos requisitos determinados no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja: ter sido autorizada por lei específica, atendidas as condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e prevista no orçamento, com dotação na lei orçamentária anual ou em seus créditos adicionais.

Como já explicitado, o art. 13 da Lei n. 4.320, de 1964, estabelece que entre as despesas correntes estão as de custeio, ou seja, aquelas relativas a pessoal, civil e militar, material de consumo, serviços de terceiros e encargos diversos, sem nenhuma restrição.

A Portaria Interministerial n. 507, de 24/11/2011, que regula os convênios, os contratos de repasse e os termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos financeiros oriundos do Orçamento Fiscal e da

Seguridade Social da União, em seu art. 52 estabelece:

Art. 52. O convênio deverá ser executado em estrita observância às cláusulas avençadas e às normas pertinentes, inclusive esta Portaria, sendo vedado:

[...]

II — **pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta**, por serviços de consultoria ou assistência técnica, salvo nas hipóteses previstas em leis específicas e na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (grifo nosso)

A Controladoria-Geral da União editou manual para os agentes municipais sobre a gestão de recursos federais, com o objetivo de orientar os agentes municipais no tocante aos procedimentos necessários para obtenção, aplicação e controle de recursos públicos federais, no qual consta a seguinte explanação sobre os recursos recebidos do Fundo Nacional de Assistência Social (<<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ManualGestaoRecursosFederais/Arquivos/CartilhaGestaoRecursosFederais.pdf>>. p. 49. Acesso em: 29 jul. 2013), *in verbis*:

8) Em que podem ser utilizados os recursos do programa?

Basicamente em despesas correntes, tais como: aquisição de materiais de consumo (didático, esportivo, alimentação, limpeza, higiene, vestuário, etc.), pagamentos eventuais de serviços de terceiros, como pequenos reparos nas instalações físicas (pintura, reboco, rede elétrica e hidráulica, piso, etc.), dentre outros.

Orienta-se, também, que os recursos não devem ser utilizados em aluguel de imóvel, **pagamento de salários a funcionários públicos**, recolhimento de encargos sociais, rescisão de contrato de trabalho, vale-transporte e refeição, passagens e diárias, aquisição de bens e material permanente, construção ou ampliação de imóveis. (grifo nosso)

Assim, no âmbito do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), há vedação de que as subvenções sociais repassadas às entidades pela União sejam utilizadas para pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas que desempenham atividades finalísticas.

Esta Corte de Contas, ao responder a Consulta autuada sob o n. 716.238, firmou entendimento de que os entes estatais não podem efetuar pagamento direto aos empregados de entidade subvencionada, o que foi reiterado na Consulta n. 793.773, conforme parecer da lavra do conselheiro Eduardo Carone Costa, aprovado na sessão do Tribunal Pleno do dia 19/08/2009, *in verbis*:

Com efeito, os empregados dessas entidades não se enquadram como servidores públicos conforme definição do art. 18 da LC 101/2000 e não integram o quadro de servidores municipais; as subvenções são classificadas como Transferências Correntes, a teor do 2º do art. 12 da Lei n. 4.320/64. Portanto, não há que se computar tais repasses como Despesas de Pessoal, tampouco como Outras Despesas de Pessoal, por não ser o caso de terceirização de mão-de-obra.

Ademais, vale ressaltar a vedação aos municípios e demais órgãos e entes estatais de efetuarem o pagamento direto dos empregados de entidade subvencionada, 'sob pena de se ver configurada verdadeira burla ao princípio constitucional do concurso público' e caracterizada relação empregatícia, como alertado pelo Conselheiro Antônio Carlos Andrada, na resposta à citada Consulta n. 716.238.

No questionamento apresentado não há referência para o pagamento a servidor ou empregado público, integrante de quadro de pessoal de órgão ou entidade pública da administração direta ou indireta, mas, sim,

de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas.

Dessa forma, não havendo expressamente, na norma geral regulamentadora da matéria, nenhum impedimento à utilização de recursos oriundos de subvenções sociais repassadas pelos municípios para o pagamento de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados das entidades subvencionadas que desempenham atividades finalísticas, tem-se que somente a legislação municipal específica pode impor tal limitação.

Conclusão: ante todo o exposto e respondendo objetivamente à indagação da consulente, concluo que a entidade beneficiada com subvenções sociais pode utilizar os recursos repassados para a realização de despesas com rescisão de contrato e recolhimento de encargos sociais e trabalhistas dos empregados que desempenham atividades finalísticas, desde que, na lei autorizativa da concessão da subvenção, não haja vedação expressa nesse sentido.

Cumram-se as disposições regimentais aplicáveis à espécie, notadamente as providências contempladas no inciso II do § 2º do art. 213 do Regimento Interno do Tribunal de Contas de Minas Gerais, acrescido pela Resolução n. 01, de 2011.

A consulta em epígrafe foi respondida pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 30/10/2013, presidida pela conselheira Adriene Andrade. Votaram a conselheira Adriene Andrade, conselheiro substituto Hamilton Coelho, conselheiro Mauri Torres, conselheiro José Alves Viana e conselheiro Gilberto Diniz. Foi aprovado, por unanimidade, o voto do relator, conselheiro Gilberto Diniz.
