

ASPECTOS JURÍDICOS E ORÇAMENTÁRIOS DOS FINANCIAMENTOS PÚBLICOS DA UNIÃO A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

LEGAL AND BUDGETARY ASPECTS OF PUBLIC FUNDING OF THE BRAZILIAN FEDERAL GOVERNMENT TO NON-PROFIT ENTITIES

Maria Tereza Fonseca Dias

Mestre e Doutora em Direito Administrativo pela UFMG / Professora do Programa de
Mestrado em “Instituições Sociais, Direito e Democracia” da Universidade FUMEC

Otávio Campos Borges de Medeiros

Mestrando em Direito pelo Programa de Mestrado em “Instituições Sociais, Direito e
Democracia” da Universidade FUMEC

RESUMO: O fenômeno das parcerias entre a administração pública e entidades do terceiro setor no Brasil tornou-se, nas últimas décadas, instrumento de gestão pública e tem se tornado cada vez mais frequente. Um aspecto importante dessas parcerias diz respeito ao regime jurídico dos mecanismos de financiamento direto da União para entidades privadas sem fins lucrativos, submetido a muitos questionamentos acerca de sua legalidade. Os mecanismos de financiamento direto para entidades do terceiro setor (contribuições, auxílios e subvenções) são espécies de transferências de recursos orçamentários públicos, regulados pela legislação de direito financeiro, especialmente a que trata das diretrizes orçamentárias. Quanto ao financiamento direto, as questões centrais investigadas por este trabalho foram: 1) uso indevido da lei de diretrizes orçamentárias, para sua disciplina jurídica; 2) o diagnóstico de financiamento direto da União a entidades privadas sem fins lucrativos e sua evolução, acerca dos montantes repassados entre os anos de 2003 e 2014. Quanto aos seus aspectos metodológicos, a pesquisa utilizou-se da abordagem jurídica dogmática, levantamento de dados primários como a legislação e a execução orçamentária do período de 2003 a 2014 e dados secundários oriundos da bibliografia sobre o assunto. As principais conclusões do estudo foram: 1) a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem ampliado as regras que tratam do financiamento direto de parcerias da União com entidades sem fins lucrativos, divorciando-se de sua finalidade de fixação de metas e prioridades anuais da Administração Federal, na medida em que se tornam regras permanentes sobre orçamento e gestão financeira; 2) em relação aos repasses de recursos realizados pela União em favor das entidades - considerando as despesas realizadas frente às dotações iniciais e autorizadas anualmente - não houve regularidade quanto aos montantes repassados em relação às dotações orçamentárias iniciais e autorizadas no período analisado, o que demonstra falta de planejamento e de políticas públicas acerca da atividade de fomento do Estado ao terceiro setor; 3) o novo marco regulatório das parcerias do estado com as Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/2014) pode representar uma ruptura importante com as práticas legislativas que até então vinham sendo adotadas.

Palavras-chave: Terceiro setor, parcerias da administração pública, atividade de fomento estatal; execução orçamentária

ABSTRACT: The phenomenon of partnerships between public administration and third sector entities in Brazil has become increasingly frequent in the recent decades. An important aspect of these partnerships is the direct funding mechanism of the Federal Government to private non-profit entities, under Brazilian legal system, which is subjected to many questions about its legality. The direct funding mechanisms to third sector entities (contributions, aid and grants) are species of transfers of public budgetary resources, regulated by the legislation of financial law, especially that which deals with the budgetary guidelines. As for the direct funding, the core issues investigated by this research were: 1) improper use of the budget guidelines law as its regulatory framework; 2) diagnosis of direct funding and its evolution. As for their

methodological aspects, the survey used dogmatic legal approach, empirical data sources as legislation, budgetary execution and bibliographical data. The main conclusions reached in the study were: 1) the budget legislation has expanded the range of direct funding of Federal Government partnerships with non-profit entities and has been divorced from its purpose of annual effective standard, to extent that have become permanent rules on budgetary and financial management; 2) the lack of regularity in the period 2003-2014 in relation to transfers of funds carried out by the Federal Government in favor of the entities, considering the expenditure front the initial appropriations and authorized annually; 3) The new regulatory framework regarding state partnerships with Civil Society Organizations (13.019/2014 Act) may represent an important rupture with legislative practices which until then had been adopted.

Key words: Third Sector, public administration partnerships, Federal Government activity of direct funding; budget execution

1 INTRODUÇÃO

O chamado “terceiro setor” é composto por entidades com personalidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos que se dedicam à realização das mais diversas atividades sociais de interesse público - o que justifica a transferência de recursos públicos para a execução destas atividades quando realizadas em colaboração às ações estatais.

A partir de dados coletados no mundo inteiro, estudos realizados pelo *Center for Civil Society Studies* da *John Hopkins University* há algumas décadas (SALAMON, 1999; 2001; 2013), demonstram que o terceiro setor está em crescimento (SALAMON, 2013, p. 11). Além disto, demonstram que o terceiro setor é um grande empregador; tem presença significativa na economia; tem presença mais significativa do que costumam demonstrar as estatísticas oficiais dos países. Em que pese variar de país para país pesquisado, os levantamentos realizados também revelam que são os pagamentos pelos serviços prestados pelas entidades privadas sem fins lucrativos as suas principais fontes de receitas, o que no Brasil representa 53% das receitas das entidades. (SALAMON, 2013, p. 9-10) As receitas restantes são oriundas de doações dos particulares (filantropia), com 42%, e de repasses do setor público, com 5% (SALAMON, 2013, p. 10).

No Brasil, o desenvolvimento das entidades privadas sem fins lucrativos integrantes do terceiro setor, nas últimas décadas, levanta a questão do papel do Estado no fomento destas organizações e da necessidade de reformulação do marco jurídico destas parcerias, questão recentemente tratada na Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014.

Múltiplos são os fatores que induziram o recrudescimento das entidades do terceiro setor (DIAS, 2008, p. 128), dentre os quais deve ser citado o próprio fomento direto da União às entidades privadas sem fins lucrativos. Em que pese previsto no

ordenamento jurídico brasileiro a atividade de fomento do estado a entidades privadas (com e sem fins lucrativos), a disciplina jurídica da atividade de fomento do governo federal ao setor sem fins lucrativos tem sido objeto de diversos questionamentos quanto a sua juridicidade. Além disto, pode-se ainda questionar a eficiência e economicidade do fomento, a partir do diagnóstico das transferências diretas da União ao setor privado sem fins lucrativos.

Este mecanismo de fomento às entidades do terceiro setor consubstancia-se na transferência direta de recursos públicos a organizações da sociedade civil, disciplinado pelas normas gerais de Direito Financeiro e pela legislação ordinária que define anualmente as diretrizes orçamentárias a serem observadas.

Assim, os **problemas** relacionados a atividade de fomento da União ao terceiro setor que serão examinados neste ensaio, referem-se, principalmente: (i) à utilização inadequada de normas de diretrizes orçamentárias para disciplinar a destinação de recursos ao terceiro setor; (ii) os critérios utilizados pelo Governo Federal para escolha das entidades beneficiadas pelo repasse de recursos (iii) o impacto da nova lei que estabelece o marco regulatório das OSCs na atividade de fomento do Estado ao setor sem fins lucrativos; (iv) a ausência de política pública de fomento que indique as funções e os respectivos montantes que necessitam ser fomentados.

Este trabalho tem por **objetivos**: demonstrar o uso inadequado das leis de diretrizes orçamentárias como instrumento normativo para a disciplina do fomento direto realizado em favor das entidades do terceiro setor; compreender o impacto da Lei nº 13.019/2014 na disciplina jurídica da atividade de fomento do Estado ao setor sem fins lucrativos; analisar os recursos repassados pela União a estas entidades, no período compreendido entre os anos de 2003 a 2014. Para o desenvolvimento do trabalho foram analisadas as disposições dos artigos 165 a 169 da Constituição da República, eis que o legislador constituinte optou por dedicar parte dos dispositivos constitucionais para tratar dos princípios básicos e das normas gerais norteadoras da atividade orçamentária pelo Estado Brasileiro.

A **metodologia** utilizada no desenvolvimento do trabalho, de cunho dogmático-jurídico e empírico, envolveu notadamente o levantamento e a análise de dados primários (legislação e execução orçamentária), tendo sido os dados secundários utilizados como base de apoio para a compreensão das informações em estudo. Assim, foram examinadas as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) editadas nos dez últimos exercícios financeiros (2003 a 2014), de modo a compreender o tratamento dispensado

pelo legislador acerca dos critérios utilizados para escolha das entidades beneficiadas pelo repasse de recursos pelo Governo Federal, por meio do fomento direto.

Também foram objeto de análise os dados quantitativos (montantes) previstos nas legislações orçamentárias e os dados da execução orçamentária - disponibilizados pelo *website* do Senado Federal (www.senado.gov.br) – com o escopo de comparar o orçamento previsto, o orçamento autorizado e a despesa efetivamente realizada na atividade de fomento às entidades privadas sem fins lucrativos.

Os estudos comparativos realizados objetivaram compreender de que forma o Governo Federal fomentou as atividades do terceiro setor nos dez últimos anos; qual a relevância do fomento direto no contexto do orçamento total do Governo Federal; em que medida foram majorados os repasses feitos ano após ano; e se a receita inicialmente prevista no orçamento anual foi efetivamente realizada.

A partir da análise dos dados acerca do montante de recursos financeiros destinados pelo Governo Federal ao fomento das atividades desenvolvidas por entidades do terceiro setor, pretende-se refletir sobre os impactos que tal mecanismo de fomento é capaz de impactar as contas públicas.

2 NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO: BREVES CONSIDERAÇÕES

A Constituição da República de 1988, demonstrando manifesta preocupação com a atividade financeira do Estado, estabeleceu as premissas e princípios básicos norteadores desta atividade.

Tais premissas e princípios foram expressamente consignados pelo legislador constituinte originário nos artigos 165 a 169 do Texto Constitucional, que definem as regras básicas a serem observadas, não só pelos administradores públicos, mas também por todas aquelas entidades (do setor público ou privado) que de algum modo estejam vinculados à atividade fomento estatal.

Sobre a questão, José Afonso da Silva afirma que

[...] o sistema orçamentário encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169. O primeiro desses dispositivos indica os instrumentos normativos do sistema: a lei complementar de caráter financeiro, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (lei do orçamento anual). (SILVA, 2000, p. 713)

O art. 165 da Constituição da República cuidou de disciplinar expressamente quais instrumentos normativos disporiam sobre o orçamento público e suas

particularidades, consubstanciadas na edição de três diferentes tipos de normas leis, quais sejam: a lei relativa ao plano plurianual, a lei das diretrizes orçamentárias e a lei dos orçamentos anuais.

Além de definir os instrumentos legais através dos quais o orçamento público deve ser elaborado, a Constituição também se encarregou de disciplinar e delimitar o conteúdo de cada uma das referidas normas, de forma que qualquer outra inserção de conteúdo não relacionado a questões expressamente previstas no Texto Constitucional mostra-se imprópria para ser tratada na respectiva norma.

A Constituição da República, em seu art. 165, §9º, também tratou da edição de lei complementar de caráter financeiro, com o objetivo estabelecer os fundamentos a serem utilizados na elaboração dos demais instrumentos normativos necessários ao funcionamento do sistema orçamentário. Trata-se de norma geral que tem por objetivo complementar as disposições constitucionais suprarreferenciadas.

Estes fundamentos encontram-se previstos e disciplinados pela Lei nº 4.320/1964 – que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal -, e pela Lei Complementar nº 101/2000 – que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Coube às citadas leis complementares estabelecer e disciplinar, entre outras matérias: as normas gerais de gestão financeira e patrimonial; o exercício financeiro e a sua vigência; os prazos a serem observados pelos agentes públicos na edição das normas de finanças públicas; a forma de elaboração e organização do plano plurianual; as diretrizes básicas a serem observadas para a edição da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

Assim, quanto ao tema em discussão neste trabalho, a regra contida no inciso I, do §3º, do art. 12, da Lei nº 4.320/1964, definiu como subvenções as transferências realizadas em favor de entidades privadas assistenciais e sem fins lucrativos. O §6º do mesmo dispositivo, por sua vez, tratou das transferências de capital (auxílios ou contribuições) a entidades públicas e privadas.

A legislação complementar, como demonstrado, disciplinou apenas as diretrizes básicas e gerais a serem observadas na atividade financeira do Estado, inclusive as transferências realizadas em favor das entidades que compõem o terceiro setor, ficando a cargo da legislação ordinária orçamentária a disciplina específica das demais regras a serem observadas.

Considerando que cabe à LDO, por força do previsto no art. 165, II, §2º da CR/1988 - tratar das metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento - passa-se a avaliar se a utilização recorrente das leis de diretrizes orçamentárias é o meio mais adequado para estabelecer o regime jurídico do fomento direto das atividades desempenhadas por entidades do terceiro setor.

3 O FOMENTO DIRETO AO TERCEIRO SETOR NAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DOS EXERCÍCIOS FINANCEIROS DE 2003 A 2014

Atualmente, o financiamento público das entidades que compõem o terceiro setor pode ocorrer através de transferências orçamentárias ou por meio de meio de incentivos consubstanciados em renúncias fiscais, sendo que esta última forma de transferência não transita pela lei orçamentária anual e não será objeto deste trabalho.

Por seu turno, as transferências orçamentárias podem ocorrer sob as modalidades de (i) transferências correntes ou de (ii) transferências de capital, ambas observando as regras que lhes são aplicáveis e previstas na Lei nº 4.320/1964.

Contudo, antes de iniciar o exame das LDOs, necessário destacar e transcrever a disposição contida no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), segundo a qual:

[...] 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. (BRASIL, 2000)

Como se percebe, qualquer destinação de recursos públicos para as entidades sem fins lucrativos, nos termos do retrocitado dispositivo legal, só poderia ocorrer mediante lei autorizativa específica, ou seja, as transferências de recursos públicos que tenham tais entidades como destinatárias devem ser reguladas por lei especial. Ocorre que, até o advento da Lei ° 13.019, sancionada em 31/07/2014, inexistia no ordenamento jurídico brasileiro a lei específica. A matéria vinha sendo tratada apenas nas LDOs, que continham dispositivos destinados exclusivamente a

regulamentar tais transferências, não obstante existir determinação legal expressa determinando que a matéria deveria ser objeto de lei.

Além disto, como discutido acima, a LDO não era o instrumento apropriado para regular a questão tendo em vista o previsto no §2º, do art. 165, da Constituição da República de 1988.

Para melhor compreensão do tema foi elaborado Quadro 1, contendo informações sobre o ano do exercício financeiro, a base legal (LDOs) e os respectivos dispositivos legais estudados.

Quadro 1
A disciplina jurídica das transferências às entidades sem fins lucrativos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias da União (2003 a 2014)

EXERCÍCIO FINANCEIRO	LEGISLAÇÃO	DISPOSITIVOS
2003	Lei nº 10.524/2002	Artigos 30 a 33
2004	Lei nº 10.707/2003	Artigos 28 a 32
2005	Lei nº 10.934/2004	Artigos 30 a 34
2006	Lei nº 11.178/2005	Artigos 31 a 35
2007	Lei nº 11.439/2006	Artigos 32 a 36
2008	Lei nº 11.514/2007	Artigos 35 a 42
2009	Lei nº 11.768/2008	Artigos 32 a 39
2010	Lei nº 12.017/2009	Artigos 32 a 38
2011	Lei nº 12.309/2010	Artigos 32 a 38
2012	Lei nº 12.465/2011	Artigos 30 a 35
2013	Lei nº 12.708/2012	Artigos 51 a 56
2014	Lei nº 12.919/2013	Artigos 54 a 59

Fonte: Portal da Legislação – Governo Federal (<[www.
http://www4.planalto.gov.br/legislacao](http://www4.planalto.gov.br/legislacao)>)

Na análise do conteúdo da legislação relacionada no Quadro 1, verificou-se que, em sua grande maioria, o conteúdo básico destas legislações foi reproduzido ano após ano, especialmente naquilo que diz respeito às normas aplicáveis às entidades sem fins lucrativos beneficiárias dos repasses realizados pela União.

O estudo do conteúdo dos dispositivos estudados nestas LDOs, especialmente daquelas que tratam das transferências de recursos destinados a entidades

sem fins lucrativos, permitiu constatar que o ponto central das disposições destinadas a regular os repasses de recursos se repetiram ano após ano, em 4 ou 5 artigos, e não eram capazes de regular, na amplitude desejada, as transferências de recursos, limitando-se apenas a prever quais espécies de entidades sem fins lucrativos poderiam receber as transferências de recursos públicos consignadas na legislação orçamentária.

Foi somente a partir da LDO do exercício financeiro de 2008, que o legislador passou a utilizar de técnica legislativa mais aprimorada, quando inseriu no Capítulo III -, que tratava das diretrizes para elaboração e execução dos orçamentos da União e suas alterações -, a Subseção II, que passou a disciplinar as vedações e das transferências para o setor privado, destinada a tratar exclusivamente das normas relacionadas às transferências de recursos públicos ao setor sem fins lucrativos.

Percebeu-se, outrossim, que além de aprimorar a técnica legislativa, a partir da LDO de 2008 (Lei nº 11.514/2007) o legislador passou a exigir o cumprimento de contrapartidas para a transferência de recursos públicos, bem como passou a vincular a liberação dos recursos à efetivação do cadastro prévio da entidade no Subsistema de Convênios do SIAFI, obrigatoriedade que até então não existia nas LDOs anteriores.

Por sua vez, as LDOs relativas aos exercícios financeiros de 2009 (Lei nº 11.768/2008), 2010 (Lei nº 12.017/2009) e 2011 (Lei nº 12.309/2010), passaram a estabelecer a exigência de critérios de escolha das entidades sem fins lucrativos para o repasse de subvenções sociais destinadas a fomentá-las. A partir de então o conteúdo das disposições destinadas a regulamentar as transferências de recursos públicos passou a receber, ano após ano, novos incrementos legislativos.

Relevante esclarecer que concomitantemente à edição da LDO para o exercício de 2010 (Lei nº 12.017/2009), por ocasião da execução do orçamento, ocorreu a edição da Lei nº 12.101/2009, que cuidou de disciplinar a certificação das entidades beneficentes de assistência social. Assim, após o exercício financeiro de 2010, a Lei nº 12.101/2009 passou a influenciar diretamente a edição das disposições das LDOs subsequentes, que passaram estabelecer novos critérios formais para recebimento recursos a título de subvenção social, contribuições correntes e auxílios, haja vista a obrigatoriedade dos novos certificados a serem emitidos.

Nesse sentido, a LDO referente ao exercício de 2011 (Lei nº 12.309/2010), previu expressamente no seu art. 32 a obrigatoriedade de certificação nos termos da Lei

nº 12.101/2009, só sendo dispensada a sua obrigatoriedade para as entidades que tivessem participado de processo de seleção pública nos termos das alíneas “a” a “d”, do inciso II do art. 32 da referida LDO. Tal previsão se reproduziu na LDO referente ao exercício de 2012 (Lei nº 12.465/2011) e 2013 (Lei nº 12.708/2012).

Tem-se, portanto, que a efetiva obrigatoriedade de seleção pública de entidades para que fosse efetuado o repasse de recursos, somente ficou expressa na legislação a partir de 2011, não obstante a existência de previsão contida no art. 116 da Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos) acerca da obrigatoriedade de realização de seleção das entidades beneficiadas e, também, desde a edição da Lei nº 10.707/2003.

Em todas as LDOs subsequentes a do exercício de 2004, foi mantida a obrigatoriedade de “[...] publicação, pelo Poder Executivo, de normas a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos”. (art. 32, I, da Lei nº 10.707/2003; BRASIL, 2003)

Em que pese reproduzir, ano a ano, semelhante conteúdo para disciplinar os critérios de fomento às entidades privadas sem fins lucrativos, os dados do Quadro 1 também revelaram a existência de alterações nos textos em alguns anos, decorrente da sazonalidade legislativa existente em relação a matéria, fato que por si só representa violação ao princípio da segurança jurídica, que geram dificuldades tanto na gestão das próprias entidades que recebem recursos, mas, sobretudo, no sistema de controle das contas públicas e da atividade de fomento da União.

Não restam dúvidas sobre o caráter social e de grande interesse público das atividades desempenhadas pela grande maioria das entidades do terceiro setor. Mas somente estas razões não são capazes de justificar o uso indiscriminado e inadequado, pelo legislador, das leis de diretrizes orçamentárias com o objetivo de disciplinar e normatizar as questões específicas relativas às transferências de recursos públicos destinados a fomentar as atividades desempenhadas pelas entidades sem fins lucrativos.

Mas foi somente com o advento da Lei nº 13.019 sancionada em 31/07/2014, que ficou estabelecido o tão discutido marco regulatório das relações estabelecidas entre a administração pública e as agora denominadas organizações da

sociedade civil, através da qual foram instituídas as disposições normativas destinadas a regular, especificamente, os critérios e procedimentos de habilitação, seleção, contratação, repasse de recursos, avaliação de desempenho, dentre diversas outras disposições.

Dentre as principais alterações introduzidas pelo novo marco regulatório das parcerias do setor sem fins lucrativos e o Estado, cite-se a necessidade de estrita observância de princípios norteadores da Administração Pública (art. 47, § 3º), a obrigatoriedade do chamamento público para fins de seleção e celebração do Termo de Colaboração e do Termo de Fomento com as organizações da sociedade civil (art. 23 a 32) e estabelecimento de exigências mínimas a serem observadas para este fim, bem como a inclusão de regras objetivando monitorar e avaliar o desempenho das atividades objeto da parceria estabelecida (63 a 72), além de sanções e responsabilidades às entidades (art. 73 a 78).

Por fim, quanto à questão da disciplina jurídica da atividade de fomento das parcerias nas LDOs examinadas (Quadro 1), constatou-se a previsão expressa de agrupamento da despesa de acordo com a sua natureza classificatória - que no caso objeto deste estudo recebeu a denominação de “*entidade privada sem fins lucrativos - modalidade 50*” - tornando possível a apuração das informações financeiras referentes à execução orçamentária necessárias a realização deste trabalho, conforme tratado a seguir.

4 O FOMENTO DIRETO AO TERCEIRO SETOR NAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS DE 2003 A 2014

Concluída a análise das LDO's, passa-se ao exame das Leis dos Orçamentos Anuais (LOAs) editadas entre os anos de 2003 e 2014 por serem elas os instrumentos legais disciplinadores dos montantes de recursos financeiros disponíveis e destinados anualmente pela União, por meio do fomento direto, às entidades do terceiro setor.

Como discutido anteriormente, cabe às leis orçamentárias anuais a mensuração e definição dos montantes das receitas e despesas a realizadas pelo Estado durante o exercício financeiro em que se der a execução orçamentária.

Relevante esclarecer que a análise e levantamento dos dados financeiros relativos às transferências realizadas pela União em favor das entidades sem fins lucrativos, foi realizada através do estudo detalhado das informações financeiras previstas nas leis dos orçamentos anuais relativas aos exercícios financeiros de 2003 a 2014, das dotações iniciais e autorizadas, e através da comparação entre as dotações e os montantes gastos pelo Governo Federal com o fomento direito às entidades do terceiro setor.

O contraponto utilizado para verificar se os recursos autorizados nas LOAs e estabelecidas anualmente foram os montantes efetivamente gastos com as entidades do terceiro setor, foram consultados os dados da modalidade 50 disponibilizados pelo *website* do Senado Federal após a edição da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

Para melhor compreensão do objeto de análise foi elaborado Quadro 2, contendo informações sobre o ano do exercício financeiro da LOA e a legislação consultada.

Quadro 2

Leis Orçamentárias da União (2003 a 2014)

EXERCÍCIO FINANCEIRO	LEGISLAÇÃO
2003	Lei nº 10.640/2003
2004	Lei nº 10.837/2004
2005	Lei nº 11.100/2005
2006	Lei nº 11.306/2006
2007	Lei nº 11.451/2007
2008	Lei nº 11.647/2008
2009	Lei nº 11.897/2008
2010	Lei nº 12.214/2010
2011	Lei nº 12.381/2011
2012	Lei nº 12.595/2012
2013	Lei nº 12.798/2013
2014	Lei nº 12.952/2014

Fonte: Portal da Legislação – Governo Federal

(<[www. http://www4.planalto.gov.br/legislacao](http://www4.planalto.gov.br/legislacao)>)

Dos dados apurados, a primeira constatação feita, a partir dos valores nominais do orçamento, foi de que a receita total orçada pela União no período examinado saltou de R\$1.036.056.083.262,00 - referente ao exercício financeiro de 2003 -, para o montante de R\$2.276.516.541.532,00 previsto para o exercício financeiro de 2013. Estes números representam aumento do valor nominal do Orçamento Global de mais de 112% (cento e doze pontos percentuais) no período de 11 (onze) anos analisados, o que se traduz em um aumento médio anual de 10% (dez pontos percentuais).

A Tabela 1 discrimina os valores das receitas totais orçadas ano após ano, todos obtidos do exame das leis orçamentárias anuais, com a respectiva a indicação percentual da variação da receita total anual, considerando como paradigma o período imediatamente anterior.

Tabela 1

Receitas da União oriunda do Orçamento Global (2003 a 2014)

Ano	Receita União em R\$	Variação % em relação ao ano anterior
2003	1.036.056.083.262,00	0,00%
2004	1.502.129.012.295,00	44,99%
2005	1.642.362.320.073,00	9,34%
2006	1.702.917.694.437,00	3,69%
2007	1.575.880.625.693,00	-7,46%
2008	1.424.390.706.030,00	-9,61%
2009	1.660.729.655.083,00	16,59%
2010	1.860.428.516.577,00	12,02%
2011	2.073.390.152.400,00	11,45%
2012	2.257.289.322.537,00	8,87%
2013	2.276.516.541.532,00	0,85%
2014	2.488.853.320.708,00	9,32%

Fonte: Portal da Legislação – Governo Federal (<[www.
http://www4.planalto.gov.br/legislacao](http://www4.planalto.gov.br/legislacao)>)

Somente nos anos de 2007 e 2008 o total estimado para as receitas orçamentárias foi inferior aos anos antecedentes, fato que aparentemente se justifica em razão da crise mundial ocorrida entre tais anos, que afetou a economia global como um todo. Passada a crise mundial, no ano seguinte (2009) o orçamento das receitas totais retoma o seu curso regular de evolução e crescimento.

Por sua vez, após serem analisadas as informações relativas às dotações inicialmente previstas, os valores autorizados, e os valores gastos pela União com os

repasses efetivados com as entidades privadas sem fins lucrativos, percebe-se que há uma completa oscilação das grandezas examinadas, conforme dados consolidados na Tabela 2.

Tabela 2
Despesas da União - Orçamento Fiscal com entidades privadas sem fins lucrativos
(2003 a 2014) - modalidade 50

Ano	Dotação inicial - em R\$	Variação % em relação ao ano anterior	Valores autorizados - em R\$	Variação % em relação ao ano anterior	Despesa executada - em R\$	Variação % em relação ao ano anterior
2003	2.032.990.254,00	0,00%	2.212.963.687,00	0,00%	1.866.836.952,00	0,00%
2004	1.579.761.937,00	-22,29%	2.278.305.571,00	2,95%	2.008.313.724,00	7,58%
2005	1.974.592.694,00	24,99%	3.224.508.437,00	41,53%	3.095.299.237,00	54,12%
2006	2.356.973.264,00	19,37%	2.837.711.279,00	-12,00%	1.312.708.102,00	-57,59%
2007	2.139.516.234,00	-9,23%	3.861.015.934,00	36,06%	3.370.221.426,00	156,74%
2008	2.722.458.831,00	27,25%	3.787.262.388,00	-1,91%	3.246.609.791,00	-3,67%
2009	3.460.789.002,00	27,12%	4.040.688.262,00	6,69%	3.248.523.713,00	0,06%
2010	2.599.382.766,00	-24,89%	4.917.691.933,00	21,70%	4.024.014.032,00	23,87%
2011	2.695.687.731,00	3,70%	4.391.878.535,00	-10,69%	3.354.225.025,00	-16,64%
2012	3.417.339.445,00	26,77%	5.934.978.358,00	35,14%	4.818.246.402,00	43,65%
2013	4.552.692.615,00	33,22%	7.301.750.395,00	23,03%	6.274.678.390,00	30,23%
2014	6.559.529.829,00	44,08%	7.824.187.211,00	7,15%	3.329.337.984,00	-53,06%

Fonte: Execução orçamentária - Senado Federal (<www.senado.gov.br>)

*para o exercício de 2014 foram considerados os dados disponibilizados em 31/07/2014.

A análise dos dados absolutos (valores nominais) levantados na Tabela 2 permite apresentar as seguintes constatações:

- nos anos de 2004, 2007 e 2012 houve decréscimo no montante estipulado para a dotação inicial destinada ao fomento direto das entidades sem fins lucrativos. Todavia, nestes mesmos anos os montantes autorizados foram sempre superiores aos valores das dotações iniciais dos respectivos anos, e também das dotações iniciais dos anos imediatamente anteriores;

- em todos os anos, os valores autorizados foram sempre maiores que os valores das dotações iniciais, o que demonstra ausência de planejamento envolvendo os repasses para as entidades sem fins lucrativos;
- houve significativa redução dos valores gastos nos anos de 2006, 2008 e 2011, quando comparados aos valores gastos nos anos imediatamente anteriores;
- a dotação inicial prevista no orçamento para o ano de 2013 (R\$4.552.692.615,00) foi 124% maior que a dotação prevista para o ano de 2003 (R\$2.032.990.254,00);
- o valor autorizado no ano de 2013 (R\$7.301.750.395,00) foi 229% maior que o valor autorizado no ano de 2003 (R\$2.212.963.687,00);
- já o valor repassado (gasto) pelo Governo Federal com as entidades sem fins lucrativos em 2013 (R\$6.274.678.390,00) foi 236% maior que o valor repassado em 2003 (R\$1.866.836.952,00).

Oportuno registrar que este trabalho já foi objeto de estudo anterior realizado em relação aos exercícios financeiros compreendidos entre os anos de 2003 a 2006, oportunidade em que se constatou e apontou o aumento significativo do fomento direto da União às entidades do terceiro setor nos anos de 2003-2005, mas com significativa redução em 2006 (DIAS, 2008, p. 304).

Da mesma forma como pode ser visto na coluna das despesas executadas (Tabela 2) - que demonstrou grande variação anual do volume das despesas executadas - recente estudo realizado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) sobre o tema, também constatou uma forte variação anual nos montantes repassados pela União, ao consignar que “[...] a primeira constatação importante sobre alocação de recursos públicos federais para entidades sem fins lucrativos é a forte variação anual, com alguma tendência de crescimento nos 12 anos analisados”. (BRASIL, 2011, p. 3)

Assim, ao se ampliar base de dados coletados foi possível constatar que as dotações financeiras iniciais na maioria dos anos sempre foram aquém dos valores efetivamente gastos pela União com as entidades do terceiro setor, bem como que as dotações autorizadas sempre ocorreram em patamares superiores aos das dotações iniciais e das despesas realizadas. Tal comportamento das despesas públicas

compromete o comando do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que orienta para o equilíbrio das contas públicas.

A Tabela 3 abaixo informa a participação anual dos montantes das despesas executadas em relação aos totais globais das receitas orçadas, e também em relação aos montantes das receitas fiscais previstas em cada exercício financeiro.

Tabela 3
Percentual das despesas com entidades privadas sem fins lucrativos em relação a receita global e despesas do orçamento fiscal

Ano	Receita Global	Orçamento Fiscal	Participação % da despesa em relação a receita global	Participação % da despesa em relação ao orçamento fiscal
2003	1.036.056.083.262	334.090.445.553	0,18%	0,56%
2004	1.502.129.012.295	396.724.445.938	0,13%	0,51%
2005	1.642.362.320.073	421.081.521.578	0,19%	0,74%
2006	1.702.917.694.437	542.006.440.948	0,08%	0,24%
2007	1.575.880.625.693	558.325.791.220	0,21%	0,60%
2008	1.424.390.706.030	615.427.751.756	0,23%	0,53%
2009	1.660.729.655.083	669.734.231.960	0,20%	0,49%
2010	1.860.428.516.577	744.266.250.172	0,22%	0,54%
2011	2.073.390.152.400	811.533.502.347	0,16%	0,41%
2012	2.257.289.322.537	959.179.909.733	0,21%	0,50%
2013	2.276.516.541.532	956.551.800.557	0,28%	0,66%
2014*	2.488.853.320.708	1.084.451.246.999	0,13%	0,31%

Fonte: Execução orçamentária - Senado Federal (<www.senado.gov.br>)

*Informações apuradas até 31/07/2014.

A leitura da Tabela 3 permite constatar que, após o ano de 2007, a participação das despesas nos montantes da receita global se manteve estável, com pequena variação de crescimento em 2010, 2012 e 2013, quando comparados aos anos de 2003 a 2006. A mesma constatação foi apresentada pelo IPEA em 2011 (BRASIL, 2011, p. 6)

Como visto no tópico anterior, além das entidades sem fins lucrativos não receberem o tratamento jurídico/legislativo adequado a sua realidade/necessidade, também foi possível constatar, por meio da análise dos montantes a elas destinados, que

não há qualquer planejamento que tenha por objetivo aferir e identificar as reais necessidades do setor sem fins lucrativos, tampouco de políticas específicas direcionadas para as entidades do terceiro setor.

5 CONCLUSÃO

O exame das questões objeto de estudo deste trabalho indicam que ano após ano as entidades sem fins lucrativos passaram a exercer importante papel social como aliada do poder público no enfrentamento de diversas questões de relevante interesse público.

No entanto, essa importância não tem se refletido como esperado no campo das normas jurídicas de finanças públicas regulamentadoras da atividade e, principalmente, das regras de fomento direto realizadas através de repasses de recursos públicos para as entidades integrantes do terceiro setor.

O que se percebeu, até a edição da Lei nº 13.019/2014, foi a mais completa inércia legislativa em relação à indispensável regulação específica da atividade de fomento direto desempenhada pelo poder público, tendo o legislador se valido inapropriada e inadvertidamente das LDOs para disciplinar de forma precária as regras de transferência de recursos na última década.

Por sua vez, os dados coletados da execução orçamentária revelaram forte oscilação entre a dotação orçamentária prevista, os valores autorizados e os montantes das despesas efetivamente realizadas anualmente, ou seja, os repasses são realizados de maneira completamente aleatória e sem qualquer planejamento ou estudo prévio acerca das reais necessidades das entidades beneficiadas.

Desta forma, pode-se concluir que a LDO além de não ser o instrumento apropriado para disciplinar (ainda que precariamente) as parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, revelou-se indispensável a necessidade de serem editadas normas específicas, o que se deu com o advento da Lei Federal nº 13.019/2014, que regulamentou não só os repasses de recursos financeiros para instituições sem fins lucrativos, mas também os critérios a serem observados para identificação das necessidades e diversas outras especificidades das citadas parcerias.

Diversos outros pontos que merecem atenção especial da literatura sobre o tema referiam-se à necessidade de regulação específica, quanto aos critérios a serem observados para a seleção das entidades – o que ficou consignado nos artigos. 22 a 24

da Lei nº 13.019/2014 - e os métodos para aferição da eficiência e efetividade dos serviços prestados - consignado nos artigos. 58 a 60 da Lei nº 13.019/2014 -, além de inúmeros outros.

Após a edição da Lei nº 13.019/2014 espera-se que se torne possível planejar a melhor distribuição dos recursos ao setor sem fins lucrativos, e assim evitar a sua concentração em determinada região ou grupo de entidades.

Considerando a recente edição da lei que estabeleceu o marco regulatório das relações havidas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (terceiro setor), os próximos passos do estudo do tema deverão considerar a efetividade de sua aplicação e os seus efeitos na execução orçamentária.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Comunicado do IPEA nº 123. *Transferências federais a entidades privadas sem fins lucrativos (1999-2010)*. Brasília: 2011. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111207_comunicadodoipea123.pdf> Acesso em 25/06/2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 11/06/2014.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm> Acesso em 11/06/2014.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964: Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm> Acesso em 11/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.524, de 25 de julho de 2002: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10524.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2003. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.640.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.707, de 30 de julho de 2003: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.707.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.837, de 16 de janeiro de 2004: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2004. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.837.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 10.934, de 11 de agosto de 2004: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.934.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11100.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.178, de 20 de setembro de 2005: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2006 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/Lei/L11178.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.306, de 16 de maio de 2006: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.439, de 29 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/11439.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.514, de 13 de agosto de 2007: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.647, de 24 de março de 2008: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11647.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.768, de 14 de agosto de 2008: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2009 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/L11768.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11897.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2010 e dá outras providências.

Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/L12017.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.101, de 27 de novembro de 2009: Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/Lei/112101.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2010. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/L12214.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.309, de 9 de agosto de 2010: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2011 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Lei/112309.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12381.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.465, de 12 de agosto de 2011: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.708, de 17 de agosto de 2012: Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2013 e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Lei/L12708.htm> Acesso em 20/06/2014.

BRASIL. Lei ordinária nº 12.798, de 4 de abril de 2013: Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2013/Lei/L12798.htm> Acesso em 27/06/2014.

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. Marco regulatório das OSCs: Relatório. Disponível em <<http://www.secretariageral.gov.br/atuacao/mrosoc>> Acesso em: fev/2014.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Terceiro Setor e Estado: legitimidade e regulação. Por um novo marco jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 498 p.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 795 p.

SALAMON, Lester et al. La sociedad civil global: las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins. Madrid: Fundación BBVA; Sociedad Anónima de Fotocomposición, 2001. Título original: Global Civil Society: dimensions of the nonprofit sector. Baltimore: Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, 1999. Disponível em: <www.jhu.edu> Acesso em: jul. 2014.

SALAMON, Lester et. al. *The state of global civil society volunteering*. Baltimore: Center for Civil Society Studies, 2013.

SALAMON, Lester. Estratégias para o fortalecimento do terceiro setor. In: IOSCHPE, Evelyn Berg. 3º setor: desenvolvimento social sustentado. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra; Grupo de Institutos, Fundações e Empresas (GIFE), 2005.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 713p.