

INTRODUÇÃO

Este Manual trata dos procedimentos a serem adotados pelas prefeituras municipais para obtenção de recursos federais. Objetivando facilitar a compreensão, o tema será abordado de forma a progredir dos aspectos gerais para a análise mais detalhada das diversas formas de descentralização de recursos da União para os Municípios. Posteriormente, serão apresentadas informações acerca dos diversos órgãos da Administração Federal que operam a transferência de recursos.

O Manual não tem a pretensão de esgotar o assunto sobre as transferências de recursos federais para Municípios, motivo pelo qual recomendamos o estudo da legislação e normas vigentes, relativas a cada órgão da Administração Pública Federal. Objetivamos, contudo, proporcionar embasamento legal, de forma clara e em termos correntes, com o objetivo de possibilitar que as prefeituras iniciem seus processos para solicitação de recursos sem a necessidade de intermediação de terceiros.

“Os repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de transferências constitucionais, legais ou voluntárias.”

O Manual organiza-se da seguinte forma:

- a) visão sumária das formas de transferências de recursos da União para Municípios;
- b) transferências voluntárias;
- c) transferências legais;
- d) prestação de contas;
- e) informações sobre órgãos federais concedentes.

Integram, ainda, este Manual, dois adendos. O Primeiro traz a íntegra da principal legislação vigente, em especial, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as Instruções Normativas da Secretaria do Tesouro Nacional. O segundo adendo apresenta as ações previstas no Orçamento da União para 2004 nas quais a execução deve ser realizada pelos Municípios (modalidade de aplicação “Administração Municipal – 40”). Todas as ações são de caráter genérico (aquelas que o Município não está especificado no Orçamento). Essas ações constituem um bom indicativo para que os Municípios avaliem as possibilidades de pleitearem a descentralização de recursos.

Recomendamos a leitura prévia dos cinco primeiros capítulos, que tratam das regras gerais de transferências de recursos federais, aos capítulos específicos da cada órgão de interesse.

VISÃO SUMÁRIA DA FORMA DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DA UNIÃO PARA MUNICÍPIOS

Os repasses de recursos federais a Municípios são efetuados por meio de três formas de transferências:

- a) transferências constitucionais;
- b) transferências voluntárias;
- c) transferências legais;

TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

As transferências constitucionais correspondem a parcelas de recursos arrecadados pelo Governo Federal e repassados aos Municípios por força de mandamento estabelecido em dispositivo da Constituição Federal. Dentre as principais transferências previstas na Constituição da União para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, destacam-se o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados – FPEX, Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro – IOF-Ouro e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR.

As transferências constitucionais não serão abordadas neste Manual.

TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

As transferências voluntárias são definida no art. 25 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), como a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

Há dois instrumentos para a operacionalização das transferências voluntárias:

- a) convênio;
- b) contrato de repasse.

No convênio, os recursos são transferidos diretamente da União para o município; no contrato de repasse, há a intermediação de um banco oficial, como veremos em detalhes logo em seguida.

CONVÊNIO

A norma geral que regulamenta a assinatura de convênios entre os Municípios e o Governo Federal é a Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, (IN 01/97 – STN) que “disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências”. Vale lembrar que a IN 01/97-STN sofreu diversas alterações

“As transferências voluntárias podem ser operacionalizadas por meio de convênios ou de contratos de repasse.”

desde sua publicação por meio de edição de diversas instruções normativas. A IN 01/97-STN consolidada foi disponibilizada no Adendo III deste Manual.

Além dessas instruções normativas, deve-se observar as disposições contidas na legislação vigente, em especial, na Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) e nas leis de diretrizes orçamentárias (LDO) em vigor.

CONTRATO DE REPASSE

O contrato de repasse consiste num instrumento de transferência voluntária realizado por intermédio de instituições financeiras oficiais federais, que atuam como mandatárias da União. O contrato de repasse equipara-se à figura do convênio e segue, no que couber, as disposições da IN 01/97 – STN.

“O contrato de repasse consiste num instrumento de transferência voluntária realizado por intermédio de instituições financeiras oficiais federais.”

TRANSFERÊNCIAS LEGAIS

As transferências legais são regulamentadas em leis específicas. Essas leis determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas.

Há duas modalidades de transferências legais:

- a) as cuja aplicação dos recursos repassados não estão vinculados a um fim específico;
- b) as cuja aplicação dos recursos repassados estão vinculados a um fim específico.

No primeiro caso, o município possui discricionariedade para definir a despesa correspondente ao recurso repassado pela União. É o caso, por exemplo, dos royalties do petróleo, que conforme a Lei nº 7.435/85, são repassados aos municípios, a título de indenização, 1% (um por cento) sobre o valor do óleo, do xisto betuminoso e do gás extraídos de suas respectivas áreas, onde se fizer a lavra do petróleo. Essa modalidade de transferência legal não é objeto desse manual, tendo em vista ser aplicada somente em casos específicos, restringindo os municípios favorecidos.

Na segunda modalidade, a transferência legal tem um aspecto finalístico, os recursos são repassados para acorrer a uma despesa específica. Nessa modalidade, o município deve se habilitar para receber recursos apenas uma vez e, a partir da habilitação, passa a ter o direito aos recursos federais, sem a necessidade de apresentação de documentos e tramitação de processos a cada pleito, como ocorre nas transferências voluntárias. Esse mecanismo tem sido utilizado, nos últimos anos, para repassar recursos aos municípios em substituição aos convênios nos casos de ações de grande interesse para o Governo.

Há duas formas de transferência legal cujos recursos estão vinculados a um fim específico:

- a) transferência automática;
- b) transferência fundo a fundo.

DEFINIÇÕES

A seguir transcreveremos as definições contidas na IN 01/97 – STN, art. 1º, § 1º.

I – convênio: instrumento qualquer que discipline a transferência de recursos públicos e tenha como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que estejam gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;

II – concedente: órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, responsável pela transferência dos recursos financeiros ou pela descentralização dos créditos orçamentários destinados à execução do objeto do convênio;

III – convenente: órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular com a qual a administração federal pactua a execução de programa, projeto/atividade ou evento mediante a celebração de convênio;

IV – interveniente: órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.

V – executor: órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular, responsável direta pela execução do objeto do convênio;

VI – contribuição: transferência corrente ou de capital concedida em virtude de lei, destinada a pessoas de direito público ou privado sem finalidade lucrativa e sem exigência de contraprestação direta em bens ou serviços;

VII – auxílio: transferência de capital derivada da lei orçamentária que se destina a atender a ônus ou encargo assumido pela União e somente será concedida a entidade sem finalidade lucrativa;

VIII – subvenção social: transferência que independe de lei específica, a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, com o objetivo de cobrir despesas de custeio;

IX – nota de movimentação de crédito: instrumento que registra os eventos vinculados à descentralização de créditos orçamentários;

X – termo aditivo: instrumento que tenha por objetivo a modificação de convênio já celebrado, formalizado durante sua vigência, vedada a alteração da natureza do objeto aprovado.