

NOTA TÉCNICA Nº 005/2018

22/10/2018


Tema: Recebimento de recursos financeiros por via de doação pura e simples e sem qualquer encargo, conforme art. 553 do Código Civil brasileiro, efetuado por empresa privada aos municípios de Rondônia.

Assunto: Os procedimentos a serem adotados pelas Administrações Municipais, no que compete ao recebimento, contabilização, utilização e prestação de contas do mesmo dos recursos recebidos.

Referência: Lei nº 13019/2014, Lei nº 4.320/64, Constituição Federal do Brasil de 1988; Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar 101/2000).

Motivação

Pautando-se pela missão contínua de promover as gestões municipais, propiciando-lhes ferramentas técnicas e esclarecimentos pontuais para que possam manter e/ou ampliar a oferta de serviços públicos de qualidade à população, a Associação Rondoniense de Municípios (AROM) emite a presente recomendação. Cumpre-se, por esta, mera função informativa,



Municipalismo Unido, Município Forte

para que os gestores municipais possam atuar diante do tema a ser trabalhado.

DO NASCIMENTO DA CONQUISTA MUNICIPALISTA

A presente orientação não apenas tem o condão de recomendar o correto manuseio dos recursos oriundos de doação pura e simples, como aclarar a toda comunidade municipalista e sociedade do que se culminou em um ato livre, despidido de qualquer vantagem econômica, proporcionado pela empresa Santo Antônio Energia (SAE), para com os municípios do interior do Estado de Rondônia.

Muitas são as lutas desenvolvidas pelo movimento municipalista, e em especial por esta AROM, uma delas foi a busca por recursos oriundos dos Fundos Estaduais, que possuem no exercício de 2017, mais de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais) parados e em constante acúmulo, ou seja, não estavam sendo utilizados na finalidade para qual foram constituídos por lei específica. Naquele momento, o movimento municipalista apresentou a possibilidade de o governo de Rondônia, utilizando a Desvinculação de Receitas do Estado - DRE, aportasse recursos na ordem de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais), para conter crise que vem se arrastando desde 2016, instaurada por decorrência das políticas macroeconômicas que resultaram na mais severa recessão, desde o advento da Constituição vigente.



Municipalismo Unido, Município Forte

Esse movimento deflagrado pela representatividade dos municípios não obteve êxito, mas inspirou o Estado a se valer dessa manobra fiscal permissiva e legal, estabelecida pela Emenda Constitucional nº 96/2016, para englobar os recursos de fundos específicos no caixa principal do Estado, sem repassar qualquer quantia aos Municípios.

Nesse momento, fora sinalizado pela SAE uma disponibilidade de uma doação livre e voluntária aos municípios de Rondônia, sem qualquer vinculação a COMPENSAÇÃO, sendo tão somente a sensibilidade de uma empresa genuinamente rondoniense, que entendeu a necessidade de apoio aos demais municípios de Rondônia, e não apenas o município sede de suas instalações, a capital Porto Velho.

Em julho do corrente ano, após diversas reuniões, surgiu a manifestação do valor que seria possível ser realizado de doação, sendo igualitário a todos os 51 (cinquenta e um) municípios do interior, na monta de R\$ 1.000.000,00 (um milhão), divididos em duas distintas parcelas, bastando a Administração Municipal enviar uma manifestação de vontade e demais documentos que foram sugeridos pela AROM, para que os entes municípios pudessem ter a liberdade de aplicar em suas políticas públicas, e que pelo outro lado, Santo Antônio Energia também pudesse apresentar os resultados desta doação aos seus acionistas e demais interessados.



Municipalismo Unido, Município Forte

Dentre essas peças técnicas, é importante frisar que não foram condicionantes, ou imposições, apenas uma manifestação das Administrações Municipais em seguir um rito análogo aos que já possuem no seu trato com recebimento de recursos, e por esta natureza, fora confeccionado por cada município, um Plano de Trabalho, contendo demais elementos, assim como a abertura de uma conta específica para utilização destes recursos.

Portanto, as administrações municipais demonstraram o interesse em recepcionar a doação voluntária, enviaram Plano de Trabalho e demais documentos técnicos à SAE, convalidando estas tratativas institucionais encabeçadas pela AROM, pelas quais resultam no recebimento de doação pura e simples, inspirada tão somente na intenção da SAE em contemplar os 51 (cinquenta e um) municípios do interior, sem nada a lhes exigir ou impor e sem quaisquer subordinações, de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) a cada município.

DA DOAÇÃO SIMPLES E PURA

Impõe-se a necessidade de clarificar que a doação é um negócio UNILATERAL em que um determinado sujeito se obriga, graciosamente, a transferir o domínio a terceiro sem que este contraia sinalagma de contraprestação.



A maioria dos autores dedicam poucas linhas sobre este assunto, expondo de forma simplória que as entidades públicas




Municipalismo Unido, Município Forte


podem firmar doação, permuta, assumindo qualquer posição na relação jurídica. É uma das hipóteses em que o ente público acaba por ser regido pelo regime jurídico de direito privado, mas não alheio às prerrogativas legais, que continuam existentes e operando, no que couber, por força da Lei de Licitações e Contratos nº 8.666/93.

O professor de Direito Administrativo, Carvalho Filho, assevera que é absolutamente possível que uma entidade beneficente privada faça doação de bens ao estado ou ao município.

Diógenes Gasparini¹ ensina que “tanto o doador como o donatário podem ser pessoas físicas ou jurídicas, e estas, públicas ou privadas. Assim, o Município, pessoa jurídica de direito público interno (art. 41, III, do CC), ou outra das pessoas políticas, não só pode doar, como receber em doação qualquer bem, isto é, pode figurar em uma ou em outra das extremidades do contrato, ocupando a posição de doador ou donatário. Destarte, observados os limites e as vedações legais, qualquer bem pode ser doado, como qualquer pessoa pode ser doadora ou donatária. (...) A administração Pública, para receber bens imóveis por doação não necessita de lei autorizadora, salvo se com encargos”.



Estas lições nos elevam a análise mais dedicada da legislação para construção de um posicionamento em



¹ Direito Administrativo, 9 edição, São Paulo, Saraiva, 2004, p. 734/735.

Municipalismo Unido, Município Forte

conformidade com o ordenamento jurídico-legal, para esta doação avençada pelos municípios de Rondônia e a SAE.

A doação tem por sua finalidade dar melhores condições às administrações municipais nas suas gestões, ou seja, um ato de total interesse público, sem qualquer esbarro na Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa - LIA), na Lei nº 8.666/93 (burla aos princípios que regem as atividades da Administração Pública), tampouco na lei nº 13.019/2014 (art. 39 a 41).

Ademais, importante esclarecer que doação não afronta qualquer princípio constitucional, em especial os da Legalidade, Moralidade e Impessoalidade.

Como forma de melhor recepcionar os institutos a serem convalidados pelas partes, a roupagem jurídica verificada como melhor a ser formalizada, fora o **TERMO DE COOPERAÇÃO**, nos ditames da Lei nº 13.019/2014, no bojo da qual, depois de executado o recurso pela administração, a mesma tão somente presta de forma sintetizada, informação desse gasto para com a SAE.

Por este prisma, importa constatar que fora apresentado um Plano de Trabalho por cada municipalidade a sua doadora, informando quanto à aplicação da doação, contendo todas as identificações necessárias, metas, justificativas, e indicações da utilização dos recursos, bem como suas vedações.

Municipalismo Unido, Município Forte

DA INDICAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DO RECURSO

Por ser fato superveniente, sem qualquer previsibilidade, as administrações municipais não possuem em sua Lei Orçamentária Anual (LOA), a identificação desta possível receita, tampouco, previsibilidade desta ocorrer e, portanto, a cargo da discricionariedade do Executivo municipal estabelecer o seu Plano de Aplicação, momento em que por ato administrativo definiram as metas e o cronograma de sua execução. Ou seja, ocorreu a liberdade de cada uma das municipalidades donatárias em identificar as suas necessidades, informando-as à doadora SAE, que prontamente iniciou as transferências aos municípios, na conta identificada para tal tratativa, para que esses recursos não fossem vinculados aos demais repasses oriundos dos tributos e repasses vinculativos.

Indicando assim, por livre discricionariedade, sem qualquer interferência da doadora, a destinação que será realizada do recurso a encorpar o erário municipal, as administrações municipais comprometeram-se, por meio de Declaração devidamente qualificada e assinada, a aplicarem tão somente nas ações definidas nas peças técnicas e, em especial, não os utilizar, em hipótese alguma, em ações diversas dos preceitos constitucionais estabelecidos no art. nº 37 da Carta Magna de 1988.



Municipalismo Unido, Município Forte

Algumas municipalidades definiram gastos com investimentos, outros com receita de capital, receita corrente, assim como alguns segmentaram em todas os tipos de despesa, conforme a sua necessidade.

SE NECESSÁRIA A APROVAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O RECEBIMENTO DA DOAÇÃO

Faz-se imprescindível nossa abordagem sobre esta temática, tendo em vista a necessidade de segurança jurídica das administrações municipais, para que esta triunfante e próspera ação municipalista não resulte em penalidades ou inconveniência e infortúnios junto aos demais poderes.

É de se recomendar que cada municipalidade observe o que estabelece a sua Lei Orgânica, quanto ao tema “ACEITAÇÃO DE DOAÇÃO DE BENS”. Todavia, *data máxima vênia* aos que possam discordar deste entendimento técnico, verificamos ser desnecessário a autorização do Legislativo local, sob a simplória ótica do Princípio da Separação dos Poderes.

A matéria inerente à doação de bens imóveis, sendo esses com ou sem encargos aos municípios, em estando regulada na Lei Orgânica, certamente está é inconstitucional pelo olhar atento à Constituição Federal, pois estaria violando a afastabilidade da separação dos poderes, fato observado de plano que, a nível



Municipalismo Unido, Município Forte

federal, não existe qualquer dispositivo similar, com este controle do Legislativo sobre os atos do Executivo.

DO ATO JURÍDICO PRATICADO PELA SAE E OS MUNICÍPIOS

O Termo de Cooperação firmado entre as administrações municipais e a SAE, bem como Plano de Trabalho e demais documentos que foram elaborados a dar a devida segurança jurídica a doação, possuem sem sombra de dúvidas, todas as exigências para sua legitimidade jurídica, tanto as de Direito Privado quanto as oriundas do Direito Público, sendo estes atos administrativos.

Importa salientar que regras legais e princípios constitucionais foram observados para a realização da transação unilateral não onerosa aos municípios, não havendo qualquer adoção de regramento que possa eivar os efeitos na ordem do Direito, restando Ato Jurídico Perfeito e acabado. Presentes, portanto, todos os pressupostos de legalidade.



DO REGISTRO CONTÁBIL DA DOAÇÃO

O Tesouro Nacional identifica em suas instruções quanto aos créditos oriundos de transferências a receber de doação, que caso a doação não tenha encargo, como no caso em tela, não deve ser efetuado registro contábil de CRÉDITOS DE TRANSFERÊNCIAS A RECEBER, mas somente a contabilização da incorporação do



Municipalismo Unido, Município Forte

dinheiro, em contrapartida a uma variação patrimonial aumentativa – VPA.

Os lançamentos contábeis para a receita orçamentária de acordo com novo inventário da **receita**: 1.7.40.00.00.00, **Transferência de Instituição Privada**: 2.4.40.00.00.

Devendo ser classificado como receita corrente ou de capital de acordo com plano de aplicação elaborado por cada município.

Importante enfatizar que tais doações, além de serem reconhecidas como variações patrimoniais aumentativas, por força do Art. nº 57 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, também deverão ser reconhecidas como receitas orçamentárias.

A Administração Pública Municipal, ao detectar o crédito financeiro na conta especificada destinada a recepcionar a doação, terá, obviamente, um excesso de arrecadação, ou seja, um saldo positivo em comparação à arrecadação prevista e a realizada, pela ocorrência superveniente do recebimento de recursos em uma excepcionalidade.

Logo, a gestão deverá utilizar dos mecanismos estabelecidos na Lei nº 4.320/64, para retificar os créditos adicionais, sendo recomendado que se utilize o Crédito Especial, quando as despesas que serão abarcadas por estes recursos não estejam previstas na LOA (Lei Orçamentária Anual), ou Crédito Suplementar,

Municipalismo Unido, Município Forte

quando as despesas estabelecidas no Plano de Trabalho tenham dotação, fazendo-se necessário suplementar o recurso financeiro proveniente da doação.

O assunto é de domínio técnico de todas as municipalidades, mas convêm frisar que a abertura de crédito deve ser precedida de autorização do Legislativo municipal, portanto, deve a administração municipal encaminhar Projeto de Lei para abertura de Crédito Especial ou Suplementar ao orçamento de 2018, tendo em vista o excesso de arrecadação, advindo do recebimento de doação.

É importante que o envio do Projeto de Lei seja realizado tão somente quando houver ocorrido o crédito nas contas dos municípios, pois na visão da Receita Orçamentária, só será reconhecido no momento do crédito, em conformidade com o art. 35 da Lei nº 4.320/1964, ou seja, abre-se o crédito do recurso presente na conta, sendo o da primeira parcela, posteriormente o da segunda, para que não tenha problemas, caso não ocorra a transferência.

RECOMENDAÇÕES

Por este breve exposto, percebe-se a necessidade da administração municipal em tomar as devidas cautelas quanto aos recursos que possa receber, provenientes de doação, a constar elencamos:



Municipalismo Unido, Município Forte

1) Que seja aberto Processo Administrativo Interno, contendo todos os documentos oriundos do recebimento da doação, bem como sejam juntados todos os comprovantes de pagamento (recibo, nota fiscal, comprovantes de transferência, empenho, reserva orçamentária, etc...), a fim de que, a posteriori a utilização, seja realizado prestação de contas simplificada.

2) Que esses recursos não sejam transferidos entre contas da administração municipal, sendo, portanto, utilizados apenas na conta criada para esta finalidade, transferidas uma única vez para a consecução do seu objetivo definido no Plano de Trabalho;

3) Que a administração municipal utilize os recursos de acordo com avençado em seu Plano de Trabalho e Termo de Cooperação;

4) Que seja contabilizado adequadamente esse excesso de arrecadação, cabendo à contabilidade o devido registro, conforme as normas de Contabilidade Pública;

5) Que tenha a devida autorização do Crédito Especial e/ou Suplementar, conforme a análise do corpo técnico da administração, entretanto, obrigatório o envio de Lei ao Poder Legislativo, para o procedimento de abertura de crédito;



Municipalismo Unido, Município Forte

6) Que a administração municipal analise quanto ao Duodécimo da Câmara de Vereadores, posto que, não estamos falando em receita tributária, tampouco, das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da CF/88, logo o entendimento desta entidade é de que não se faz necessário compor para efeito de repasse de Duodécimo ao Legislativo esta receita, todavia, convêm buscar o melhor entendimento junto ao corpo técnico municipal.



Sendo estes os apontamentos pertinentes a este importante tema, que irá trazer significativas conquistas às administrações municipais, principalmente neste momento de recessão e desaceleração da economia, a entidade cumpri com o seu papel de esclarecer os efeitos técnicos e operacionais.



Willian Luiz Pereira

Coordenador de Estudos Técnicos – AROM



Roger André Fernandes

Diretor Executivo – AROM