

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS: EFICÁCIA DOS PROCEDIMENTOS DE CONCESSÃO E CONTROLE

Antonio Alves de Carvalho Neto

RESUMO: Avalia a eficácia dos procedimentos de concessão e controle das transferências de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para Organizações Não-Governamentais (ONG). Analisa os problemas da alocação de recursos no processo orçamentário e de cada uma das fases subsequentes do ciclo de operacionalização dessas transferências, bem como as normas legais e os instrumentos jurídicos que disciplinam esses repasses. Conclui que os procedimentos, assim como a estrutura disponível para operacionalizá-los, não são eficazes e são insuficientes para garantir a efetiva implementação das ações e a regular aplicação dos recursos. Apresenta indicativos de solução e iniciativas em curso no Congresso Nacional e no Poder Executivo com vistas à melhoria da sistemática.

Palavras-chave: Controle externo. Despesa pública – fiscalização. Finanças públicas. Orçamento público. Organização Não-Governamental. Terceiro setor.

INTRODUÇÃO

As demandas sociais crescentes e, paradoxalmente, a insuficiência do Estado para supri-las, associadas às facilidades oferecidas para realização de parcerias públicas, têm sido o pano de fundo para o crescimento da atuação das ONGs em regime de cooperação com o Poder Público. O histórico, de 2001 a 2006, aponta um aumento progressivo no número de ONGs apoiadas pelo governo. Por ano, cerca de duzentas entidades foram acrescentadas à lista das que recebem recursos públicos federais (TELES e OLINDA, 2006:1). Em 2006, até 21 de novembro, 4.536 entidades já teriam sido beneficiadas (SHINODA e KLEBER, 2006:1). De acordo com o relatório sobre as contas do governo da república de 2006, elaborado pelo Tribunal de Contas da União – TCU (BRASIL, 2007:233), o governo federal transferiu, em média, R\$ 2 bilhões por ano a essas entidades, no período de 2001 a 2006.

Paralelamente ao crescimento das parcerias, órgãos de controle estatal, inclusive CPIs, têm se deparado com casos de desvios e de mistura do interesse público com o privado. Na visão de atores ligados à questão, está ocorrendo uma verdadeira terceirização da execução de políticas públicas para organizações da sociedade civil, propiciando uma proliferação de ONGs, sem mecanismos de controle, principalmente em relação aos recursos transferidos que, em muitos casos, não são devolvidos à sociedade na forma de ações voltadas ao interesse público. Em consequência, parece haver uma corrida para aproveitar as facilidades ou as deficiências do novo modelo de transferência de serviços públicos não-exclusivos do Estado a entidades do terceiro setor, e, por meio do manejo impróprio dos recursos destinados ao financiamento desses serviços, lograr proveito indevido (CARVALHO NETO, 2007:28).

A imprensa tem denunciando a existência de entidades usadas como laranjas para, entre outros ilícitos, burlar exigências de licitação e de concurso público; promover favorecimentos, nepotismo indireto, enriquecimento ilícito, fazer caixa dois de campanhas eleitorais e fazer uso político-eleitoreiro de recursos públicos. O relatório final da CPMI “das Ambulâncias”, no capítulo relativo ao controle das transferências para as ONGs (V.II, p.733), cogita, como solução da problemática, “necessariamente para a extinção” dessas transferências.

Diante desse quadro, questiona-se: a administração pública federal está preparada, em termos de recursos humanos, materiais e tecnológicos, para gerir o número crescente de parcerias, fiscalizar a implementação e avaliar o atingimento de objetivos das políticas públicas pactuadas com as ONGs? Os procedimentos adotados para análise das parcerias propostas e das entidades proponentes são objetivos e transparentes de modo a garantir a observância dos princípios de atuação da administração na gestão da coisa pública, notadamente os da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência? Existem mecanismos de transparência em todo o ciclo das transferências, capazes de estimular e favorecer, efetivamente, o controle social sobre os atos de gestão e sobre a implementação das ações pactuadas?

A análise dessas questões deve fornecer aos órgãos de controle estatal referenciais significativos para delinear ações e propor aperfeiçoamentos nos procedimentos de operacionalização e nos mecanismos de transparência e, conseqüentemente, contribuir para a elevar o nível de *accountability*, além de fortalecer a governança pública e o controle social em todo o ciclo de operacionalização dessas transferências.

As respostas a esses questionamentos são de importância, também, para o Congresso Nacional que, em reação às constantes denúncias de mau uso de dinheiro público por parte de algumas ONGs, analisa diversos projetos para moralizar a aplicação dos recursos repassados, tendo, inclusive, no momento, uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instalada para tratar da questão.

Há que se reconhecer, ainda, a relevância das contribuições para as próprias ONGs e para o terceiro setor, que têm interesse em ver descolado de suas imagens as repercussões negativas dos ilícitos praticados por entidades que se auto-intitulam ONGs, mas que, muitas vezes vinculadas a interesses escusos e a finalidades ilícitas, estabelecem relações impróprias com políticos e funcionários públicos para obtenção de facilidades na liberação de repasses orçamentários, dificultando a captação de recursos por ONGs sérias.

CARACTERIZAÇÃO LEGAL E INSTITUCIONAL DAS ONGS

ONG não é um formato jurídico institucional. O Código Civil prevê apenas cinco formatos para a constituição de uma pessoa jurídica de direito privado: as sociedades, as associações, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos.

Para se entender o conceito de ONG é necessário utilizar, numa primeira etapa, a definição textual, tão ampla a ponto de abranger qualquer organização de natureza não-estatal. A princípio pode ser uma empresa, um hospital, uma escola, uma igreja, uma cooperativa, um sindicato, um partido político, um movimento social, uma fundação empresarial, um clube, enfim, tudo aquilo que não é governo ou vinculado a ele.

Numa segunda etapa, é necessário subtrair desse universo as entidades de fins lucrativos (as sociedades, inclusive as cooperativas) e as entidades que compõem o Governo, na administração direta ou indireta.

O conjunto resultante é o das entidades privadas sem fins lucrativos (EPSFL) que, para alguns – e não há unanimidade quanto a isto – é o que se conhece por terceiro setor, para quem, também, toda a entidade que integra o terceiro setor seria ONG. Em síntese, segundo essa visão, EPSFL = ONG = Terceiro Setor.

Para outros, nem todas as EPSFL são ONG, logo as ONGs não seriam o próprio terceiro setor, mas apenas parte dele. Nem mesmo todas as EPSFL fariam parte do terceiro setor, mas tão-somente aquelas que atuam para atender a interesses e necessidades de pessoas indeterminadas ou da sociedade em geral, por meio de ações de assistência social, promoção da cidadania e da cultura, ou seja, apenas aquelas de finalidade pública, excluídas, portanto, as de benefício mútuo (exclusivo de seus associados).

Uma interessante caracterização das ONGs foi criada pelo acadêmico americano David Korten, ex-professor de Harvard e referência mundial nessa área. Segundo Korten as **ONGs de primeira geração** operam urgências, distribuem serviços, alimentos e remédios. Dão o peixe. As **ONGs de segunda geração** empenham-se em fazer com que as comunidades pobres encontrem a solução para os seus próprios problemas. Ensinam a pescar. As **ONGs de terceira geração**: transitam no campo das idéias, da formação moral, da cidadania. Estas se propõem a ser motores de mudanças políticas e sociais. (CLEMENTE, 2006:32-33).

Carvalho Neto (2007:42-43) destaca que, apesar de já bastante conhecido por parte do público em geral, no Brasil, o termo ONG não remete automaticamente apenas às entidades classificadas como de terceira geração, apesar de serem estas que postulam a exclusividade da denominação para si. Falconer (1999:61 apud OLAK e NASCIMENTO, 2006:3) não só deixa claro este entendimento como faz um recorte do espectro de atividades típicas que se encaixariam no termo, ressaltando, porém, que tais atividades melhor seriam descritas por outro termo:

O setor de ONG no Brasil [...], exclui as organizações sem fins lucrativos tradicionais (entidades filantrópicas, religiosas, creches, asilos etc.) voltadas exclusivamente à prestação de serviços. **‘ser ONG, tal como o conceito foi apropriado no Brasil, significa mais do que status legal de associação sem fins lucrativos. Implícitos no termo estão um campo e uma forma de atuação predominantes**: a defesa de direitos, através de assessoria e capacitação de movimentos populares, e atividades melhor descritas pelo termo inglês *advocacy*: mobilização popular, articulação política; conscientização e disseminação de informação. (grifos nossos).

A expressão terceiro setor começou a ser utilizada, no Brasil, em anos recentes, com a idéia implícita “de um ‘setor social, em contraposição ao Estado e ao mercado” (CICONELLO, 2004:5,7). Paes (2006:122)

conceitua o terceiro setor “como o conjunto de organismos, organizações ou instituições sem fins lucrativos dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando ao seu aperfeiçoamento”. Nunes (2006:25), por seu turno, o define “como um conjunto de organizações de origem privada, dotadas de autonomia, administração própria e finalidade não-lucrativa, cujo objetivo é promover o bem-estar social através de ações assistenciais, culturais e de promoção da cidadania.”

Neste artigo, assume-se que o termo ONG diz respeito às EPSFL, excluindo-se apenas as entidades governamentais, dentre as quais as fundações públicas de direito privado e entidades paraestatais, bem como as sociedades de fins lucrativos, inclusive as cooperativas, sem distinção, *a priori*, daquelas de benefício público ou de benefício mútuo.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DAS ONGS E O CONTROLE ESTATAL E SOCIAL

No Brasil, o financiamento público das ONGs ocorre de duas maneiras: diretamente, por meio de transferências orçamentárias; e indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias. Nesta segunda modalidade, os recursos sequer transitam pelo orçamento. São repassados diretamente pelos contribuintes, que os abatem da base de cálculo ou do tributo que iriam pagar ou consistem em isenções. Ainda assim, são considerados de natureza pública, pois provêm de renúncia fiscal do Estado.

Segundo a Lei 4.320, de 1964, as transferências orçamentárias podem ocorrer sob duas rubricas: transferências correntes e transferências de capital. As primeiras podem ter natureza de subvenções sociais ou de contribuições e destinam-se a financiar despesas de custeio ou de manutenção da entidade. As segundas destinam-se à realização de investimentos ou inversões financeiras e podem ter natureza de auxílios ou contribuições. As subvenções sociais e os auxílios derivam diretamente da lei do orçamento, isto é, são meras autorizações orçamentárias. As contribuições, correntes ou de capital, necessitam de lei específica anterior para que possam integrar o orçamento.

Para efeito de formalização e operacionalização das transferências, são utilizados quatro tipos de instrumentos jurídicos: convênios; contratos de repasse; termos de parceria; e, contratos de gestão. A comprovação da regular aplicação dos recursos transferidos deve ser feita perante o órgão ou a entidade que repassou os recursos, cujos responsáveis, se tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, darão ciência ao TCU, sob pena de responsabilidade solidária (CF, art. 74, II, e § 1º).

Os requisitos básicos para a realização dessas transferências, além dos fixados pelas normas contidas na Lei 4.320, vêm sendo estabelecidos, na ordem jurídico-constitucional posterior a 1988, pelas leis de diretrizes orçamentárias (LDO). A LDO reproduz, a cada ano, com pequenas variações, as disposições das LDOs anteriores. No tocante às transferências a título de subvenções sociais, a Lei 4.320 prescreve as seguintes normas básicas: 1) visarão à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional (art. 16, *caput*) ou de caráter cultural (art. 12, §3º, I); 2) deverão ter sempre caráter complementar à ação da iniciativa privada e desde que a aplicação de recursos públicos se mostre, por esse meio (suplementação), mais econômica (art. 16, *caput*); 3) serão calculadas, sempre que possível, com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos aos padrões mínimos de eficiência previamente fixados (art. 16, parágrafo único); e, 4) somente serão concedidas subvenções à instituição cujas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos oficiais de fiscalização (art. 17).

O controle externo do financiamento público das ONGs é de competência do Congresso Nacional, exercida mediante auxílio do TCU, e o controle primário da aplicação dos recursos cabe ao sistema de controle interno de cada poder. (CF, art. 70 c/c parágrafo único e art. 71). Frise-se, no que diz respeito a esse controle, que “não importa se a pessoa pertence ou não à administração pública. O que importa é a origem dos recursos.” (CHAVES, 2007:63). Se os recursos forem de origem pública, quer sejam diretamente repassados, por meio de transferências orçamentárias ou indiretamente, por meio de incentivos fiscais e renúncias tributárias, o controle público incidirá.

A Constituição prevê ainda o controle social, ao assentar que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.” (CF, art. 74, § 2º).

Questão sensível, mas que merece reflexão, é o fato de as receitas, isto é, as contribuições, doações e subvenções recebidas pelas ONGs não terem nenhuma espécie de controle por parte do fisco. Os

contribuintes que sustentam as ONGs não têm qualquer garantia de que sua colaboração irá de fato integrar o caixa da entidade, que será efetivamente computada na sua contabilidade e que terá o fim por eles desejado.

As receitas das entidades privadas sem fins lucrativos, por não serem, a princípio, passíveis de tributação, estão fora do controle administrativo-fiscal que é peculiar às demais atividades econômicas. Não obstante, esse importante controle deveria ser exercido pelo Estado, de modo a conferir maior credibilidade às operações do terceiro setor e favorecer a sua expansão. O simples recibo de doações, hoje existente, não é suficiente para garantir ao cidadão que sua contribuição irá, de fato, integrar a receita da ONG e muito menos que será aplicada para a consecução dos objetivos propostos e pretendidos pelo cidadão contribuinte. Recorde-se, a propósito, o caso de duas ONGs, descobertas pela polícia do Paraná, as quais, por meio de cinquenta filiais, equipes de *telemarketing* e *motoboys*, arrecadavam recursos para apoiar pessoas com câncer e desviavam 70% da arrecadação, cerca de R\$ 30 milhões, para seus administradores.

Ademais, não é o fato de serem legalmente isentas ou constitucionalmente imunes que deve servir de pretexto para a parca fiscalização fazendária sobre as atividades de captação de recursos pelas ONGs, como bem observa Nunes (2006:92-93):

A prerrogativa dada às autoridades fiscais de fiscalizar o cumprimento dos requisitos para a manutenção da imunidade deve ser exercida com mais vigor, vez que a renúncia fiscal sofrida pelo Estado em favor de tais entidades justifica uma ação coordenada nesse sentido. [...] uma auditoria fiscal efetiva do estabelecimento [é] justificável em face da realização de atividade tributável, porém isenta. Se o governo fiscaliza quem paga os tributos para verificar se poderia estar contribuindo um pouco mais, por que não fiscaliza quem se ampara em diversos requisitos legais para não contribuir com nada?

Falhas do sistema normativo fiscal vigente, que não regulamenta nem obriga a adoção de instrumentos efetivos para garantir a lisura e a integridade das operações no terceiro setor, além de favorecerem a atuação de quadrilhas e de outros agentes, inclusive públicos, mediante o uso criminoso de ONGs, terminam por desacreditar o setor como um todo, enfraquecendo-o a credibilidade e prejudicando a atuação de entidades honestas. Taciana Gouveia (2006:2), diretora executiva da Abong, deixa claro essas conseqüências ao declarar que “depois das denúncias sobre o desvio de dinheiro de uma entidade ligada à luta contra o câncer, as doações para outras organizações com o mesmo trabalho caíram.”

Instrumentos de controle que favoreçam a transparência e a atuação ética das entidades contribuirão para a manutenção da boa imagem desse importante setor, propiciando sua expansão em benefício da sociedade e não de quadrilhas mal intencionadas, agentes públicos inescrupulosos, sonegadores e até traficantes, que se escondem sob a fachada de uma ONG para praticar ilícitos de toda sorte. É necessário que se adotem medidas para extirpar da sociedade as entidades que se auto-intitulam ONG, mas que não passam de falsas ONGs ou “ONGs laranjas”, criadas para viabilizar a prática de atos ilícitos. Coibir os atos que alimentam a suspeita generalizada que paira sobre as ONGs de servirem para promover o enriquecimento ilícito de seus dirigentes, fazer caixa dois de campanhas eleitorais e até lavagem de dinheiro, é uma responsabilidade irrenunciável do Estado.

FALHAS NA SISTEMÁTICA DE TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS DO OGU PARA ONGs

O estabelecimento das questões formuladas na definição do escopo deste estudo pressupõe que a descentralização da execução de políticas públicas exige coordenação, monitoramento e controle das ações por parte dos órgãos e entidades diretamente responsáveis pelos programas. Esses órgãos e entidades não são meros executores de transferências orçamentárias, mas gestores de programas, cujos objetivos e metas devem zelar pelo cumprimento. O planejamento, nesse contexto, constitui elemento imprescindível para se fixar padrões de controle e aferição de resultados, sem o que, resta absolutamente comprometida a atuação dos órgãos que, por dever constitucional, velam pelo patrimônio público, como é o caso, dentre outros, do TCU, do Ministério Público, da Controladoria-Geral da União (CGU) e da Advocacia-Geral da União (AGU).

As condicionantes estabelecidas pressupõem, também, que todo o processo de realização das transferências deve ser pautado por atos e mecanismos que favoreçam seu questionamento quanto à adequação aos critérios de atuação pública, bem como oferecer garantia de informações, métodos, sistemas e processos fidedignos que permitam a atuação eficaz dos órgãos de controle do Estado e da própria sociedade, no exercício do controle social.

O quadro resultante das análises empreendidas em relatórios de auditorias e de acórdãos do TCU, bem como nos relatórios finais da primeira CPI das ONGs e da CPMI “das Ambulâncias”, e ainda, nas Contas do Governo da República relativas ao exercício de 2006, apreciadas pelo TCU, difere profundamente dos critérios desenhados. Falhas estruturais maculam todo o processo de descentralização, demandando modificações e melhorias em toda a sistemática.

As anomalias iniciam-se pela inclusão de emendas parlamentares ao Orçamento Geral da União (OGU) que, muitas vezes, não obedecem a critérios técnicos condizentes com os objetivos dos programas em que são inseridas. No momento da alocação de verbas, nenhuma verificação é realizada com base em critérios técnicos quanto às justificativas, necessidade local, prioridade de intervenção, especificações, custos etc., desvirtuando a atividade de planejamento.

Os órgãos e as entidades repassadores estão desestruturados para o bom desempenho de suas atribuições, em todas as fases do ciclo de operacionalização das transferências, desde o exame e aprovação dos projetos, ao acompanhamento concomitante da execução e à análise das prestações de contas. Faltam-lhes adequados recursos materiais, humanos e tecnológicos: não há servidores habilitados e qualificados para acompanhar e fiscalizar a descentralização das ações em número compatível com o volume de instrumentos celebrados; os sistemas informatizados inexistem ou são deficientes; os controles são ineficientes ou ausentes; os mecanismos de transparência são insuficientes.

Não há critérios técnicos objetivos, tais como especificações, referenciais de custo, parâmetros fundamentados em indicadores sociais e econômicos aptos a orientar a aplicação mais eficaz do dinheiro público. Também não há critérios objetivos para justificar a seleção de propostas e a escolha das entidades a serem contempladas com os recursos. As análises das propostas apresentadas pelos convenentes são negligenciadas; por vezes inócuas, sem qualquer efetividade, sugerindo um padrão de análise tão-somente *pro forma*. Em consequência, as proposições aprovadas não apresentam consistência. Descrições genéricas, de difícil entendimento, não trazem informações qualitativas e quantitativas que permitam avaliar os objetivos, como as ações serão realizadas, nem o que se obterá concretamente em termos de produtos ou serviços a serem prestados à comunidade. Procedimentos que deveriam constituir a depuração e a validação do planejamento das ações às vezes se resumem à escolha de emendas ou entidades, sem avaliação técnica adequada para subsidiar a tomada de decisões.

Os cadastros oficiais com informações sobre as ONGs são vagos, incompletos ou indisponíveis. Isso impede que se obtenha um perfil qualificado das entidades e de suas atividades, necessário para subsidiar o planejamento de programas, a seleção de entidades, o acompanhamento e a avaliação das ações por elas executadas. A situação é agravada pelo fato de muitas ONGs, no Brasil, não cultivarem a transparência de suas atividades e projetos, valendo ressaltar, neste ponto, que a falta de transparência e a insuficiência de informações acabam por estimular o uso das ONGs por quadrilhas, favorecendo o desvio de recursos, sejam eles repassados pelo poder público ou arrecadados diretamente da economia popular, de particulares ou de empresas.

Os problemas apresentados terminam por inviabilizar a atuação tanto do órgão repassador dos recursos como dos órgãos de controle, interno e externo, nas fases subsequentes do ciclo de operacionalização dos repasses, isto é, no acompanhamento e fiscalização da execução (controle concomitante), na análise da prestação de contas e na avaliação dos resultados (controle subsequente), uma vez que os critérios e os parâmetros de atuação deixaram de ser objetivamente definidos na fase antecedente da cadeia de controle (alocação de recursos e seleção de projetos e ONGs).

Na verdade, observa-se uma correlação do tipo causa-efeito entre as negligências das fases do planejamento das ações e as irregularidades que irão se materializar nas demais fases (execução e prestação de contas). A precária atuação dos órgãos e das entidades repassadores na fase de avaliação das propostas termina por facilitar a atuação irregular das entidades nas fases seguintes e na montagem posterior de prestações de contas.

O acompanhamento e a fiscalização da execução das ações, quando realizados, são tecnicamente deficientes, em razão da falta de parâmetros que deveriam constar dos planos de trabalho. Os pareceres técnicos relativos à execução física e ao atingimento dos objetivos, bem como acerca da correta e regular aplicação dos recursos denotam, também, um padrão de análises meramente *pro forma*. Não existem procedimentos de avaliação dos resultados alcançados em termos de benefícios, impactos econômicos ou sociais, ou ainda, relativos à satisfação do público-alvo em relação aos objetos implementados.

As prestações de contas se acumulam nos órgãos repassadores, carentes de pessoal e meios para analisá-las. ONGs se omitem no dever de prestar contas. Segundo dados de 31/12/2006, obtidos no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), o atraso médio na entrega de prestações de contas, em toda a administração pública federal, supera 3 anos, e é quase a mesma a idade média dos processos já recebidos mas ainda não analisados. Sete mil processos encontram-se nessas situações e já ultrapassam R\$ 2 bilhões o montante de recursos cuja aplicação o governo desconhece os resultados.

Chama a atenção, ainda, o expressivo número de convênios e ajustes similares aprovados pelos órgãos e entidades concedentes, nos quais auditorias do TCU encontraram irregularidades graves.

Em razão dos fatos descritos, a expectativa de controle é quase nula. O resultado, como é de se inferir, é uma pluralidade de falhas, fraudes, desvios e outras irregularidades contra os cofres públicos. Materializa-se, na fase de execução das ações, toda sorte de ilícitos que as falhas da sistemática permitem, sejam elas resultado de ações arditosamente planejadas desde as fases anteriores do processo (fatores condicionantes), sejam elas fruto de deficiências materiais, humanas e tecnológicas dos órgãos e entidades repassadores (fatores circunstanciais ou intencionalmente condicionados).

CONCLUSÃO

As análises empreendidas, permitem afirmar que os procedimentos de concessão e controle das transferências de recursos do orçamento público para ONGs não são eficazes. Os procedimentos adotados, bem como a estrutura disponível para operacionalizá-los, são insuficientes para garantir a efetiva implementação das ações e a regular aplicação dos recursos transferidos.

Os critérios atuais para escolha de ONGs e projetos não garantem a observância dos princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

Os instrumentos e mecanismos de transparência não são suficientes para assegurar o pleno atendimento ao princípio da publicidade. Conseqüentemente, não favorecem um controle social efetivo, uma governança pública mais fortalecida e a manutenção de um nível razoável de *accountability* em todo o ciclo de operacionalização das transferências.

Em todos esses aspectos, o poder público é o maior responsável pelo estado de coisas que se verifica.

MELHORIAS EM CURSO E INDICATIVOS DE SOLUÇÃO

Já se encontram em andamento diversas iniciativas para melhorar o arcabouço normativo e para racionalizar e tornar mais objetivos e auditáveis os processos relativos às transferências voluntárias do orçamento federal, não apenas para as ONGs, mas também para as que são destinadas a estados e municípios. Entre essa iniciativa exemplifica-se as que estão sendo implementadas para atender aos Acórdãos TCU 788/2006 e 2.066/2006, ambos do Plenário da Corte. O conjunto de medidas decorrentes desses acórdãos, a cargo, principalmente, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pretende modificar substancialmente o modelo de operacionalização das transferências orçamentárias da União, quer em relação às ONGs quer em relação aos estados e municípios.

Dando início à concretização dessas medidas, o poder executivo federal expediu o Decreto 6.170/2007, instituindo o Sistema de Gestão de Convenios e o Portal de Convênios (Siconv) e alterando as normas e os procedimentos básicos relativos às transferências.

No âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA 2007), três metas pretendem abordar a questão:

Meta 27: Elaborar anteprojeto de lei para disciplinar repasse, controle e avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao Terceiro Setor.

Meta 28: Integrar bancos de dados do MJ, do TCU, da CGU, do MPOG, do INSS e do CNAS sobre entidades do Terceiro Setor beneficiárias, diretas ou indiretas, de recursos públicos ao Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ), objetivando ampla e irrestrita publicidade, transparência e controle social.

Meta 29: Elaborar projeto de norma estabelecendo a obrigatoriedade de consulta prévia pelos órgãos da administração pública federal ou entidades que recebam recursos de transferências voluntárias da União ao Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ) ao firmar parcerias com o Terceiro Setor.

No Ministério da Justiça e no Conselho Nacional de Assistência Social/MDS, sistemas de informática estão sendo implementados com vistas a melhorar a qualidade e a disponibilização de informações relativas às entidades qualificadas ou registradas naqueles órgãos, respectivamente, Cadastro Nacional de Entidades (CNEs/MJ) e o Sistema de Informações do CNAS (SICNAS).

Sem apoucar a importância das medidas em curso, entende-se que outras medidas deveriam ser consideradas na reformulação do marco de controle que se faz necessário em relação ao manejo de recursos públicos pelas ONGs, dentre as quais:

- ✓ **Reformulação das classificações, dos cadastros e as declarações prestadas à Receita Federal, para tornar mais abrangentes as informações relativas à procedência e ao destino dos recursos arrecadados pelas ONGs, bem como integrar tais cadastros aos sistemas do Ministério da Justiça, do Conselho Nacional de Assistência Social/MDS e dos demais órgãos públicos que necessitem de tais informações, as quais deverão ser também disponibilizadas na Internet, para acesso da sociedade em geral que, ao fim de tudo, é quem subvenciona as ações das ONGs e deve exercer o controle social.**

Para que seja possível obter o perfil das entidades que compõem o terceiro setor no País, bem como informações qualificadas sobre a atuação delas, é imprescindível que essas classificações sejam revistas e suficientemente detalhadas, considerando as várias abordagens possíveis, além da ótica fiscal e jurídica. A adoção de um bom sistema classificatório, padronizado e regulamentado para utilização em todos os órgãos públicos, de todos os níveis de governo, possibilitaria a integrar e o compartilhar as bases de dados por todos os interessados, facilitando sobremaneira os procedimentos legais em relação as ONGs e a atuação da administração pública, reduzindo a burocracia e a sobreposição de exigências e de cadastros.

Um bom sistema de classificação deve permitir diferenciar as entidades que prestam serviços a toda comunidade, irrestrita e incondicionalmente (de benefício ou interesse público), daquelas que exerçam atividades apenas voltadas ao seu quadro social (de benefício ou interesse mútuo). Essa diferenciação é importante para a avaliação de mérito na concessão de benefícios estatais e para os órgãos de controle verificarem a legitimidade das parcerias onerosas estabelecidas com o poder público.

No que tange às declarações de entrega obrigatória à Receita Federal, é emblemática a postura da receita norte americana (*IRS – Internal Revenue Service*), que exige informações pormenorizadas de todas as atividades das ONGs e da procedência de seus recursos, por meio do formulário denominado *Form 990*, aberto à inspeção pública, inclusive disponível na Internet:

Nos Estados Unidos, ao contrário daqui, há um efetivo controle do Terceiro Setor realizado pelos órgãos da Receita Federal. Esses órgãos avaliam o desempenho e a obediência à finalidade dessas entidades, mediante cobrança de relatórios, por parte das ONGs, neste sentido. A omissão na entrega de tais relatórios pode acarretar a responsabilização criminal dos dirigentes das referidas ONGs. Esse tipo de controle inexistente no Brasil. (NUNES, 2006:90).

- ✓ **estabelecimento de controle fazendário sobre os recursos arrecadados pelas ONGs. O simples recibo de doações hoje existente não garante ao doador que, de fato, sua contribuição integrará a receita da ONG nem que será aplicada em seus fins.**

A falta de transparência e a insuficiência de informações associadas ao precário controle fazendário dos recursos arrecadados pelas ONGs acaba por estimular o uso das ONGs por quadrilhas, favorecendo a ocorrência de situações como a descrita a seguir:

O desvio atingiria, segundo a Secretaria de Segurança [do estado do Paraná], mais de dois terços de todo o dinheiro arrecadado, podendo chegar a R\$ 30 milhões. As duas ONGs possuem mais de cinquenta filiais em todo o Brasil. As doações eram pedidas via telemarketing e a coleta realizada por um motoboy. Do total coletado, apenas 10% era usado para doações de cestas básicas. Outros 20% serviam para o pagamento de funcionários e despesas operacionais. O restante era desviado. (MULLER, 2006:1).

- ✓ **revisão das normas relativas ao sigilo das atividades, inclusive fiscal e bancário, das ONGs, para favorecer a transparência das entidades e o controle social;**

Ora, se a atividade da ONG é de interesse social ou público, se seus recursos provêm da sociedade ou são destinados à aplicação no interesse dela, não se justifica o confinamento das informações relativas ao manejo dos recursos obtidos e das ações desenvolvidas sob o pretexto do sigilo fiscal ou outro qualquer.

REFERÊNCIAS

_____. Congresso Nacional. **Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”**, criada por meio do requerimento nº 77/2006-CN. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPL.asp>>. Acesso em: 3 jul. 2006.

_____. Senado Federal. **2º Fórum Senado debate Brasil – Terceiro Setor: cenários e perspectivas**. Anais eletrônicos. Brasília: Interlegis, 29 e 30 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comunica/forumdebatebrasil/default.asp/>>. Acesso em: 1 jun. 2007.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório e pareceres prévios sobre as contas do governo da república**. Exercício de 2006. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/portal/page?_pageid=33,442508&_dad=portal&_schema=PORTAL>. Acesso em: 29 jul. 2007.

CARVALHO NETO, Antonio Alves de. **Transferências de recursos do orçamento da União para Organizações Não-Governamentais: Análise dos procedimentos de concessão e controle**. 2007. 146f. Monografia (pós-graduação em Orçamento Público) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor); Instituto Serzedello Corrêa (ISC) do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

CHAVES, Francisco Eduardo Carrilho. **Controle externo da gestão pública**. Niterói: Impetus, 2007.

CICONELLO, Alexandre. **O conceito legal de público no terceiro setor**. In: Terceiro setor/textos de Alexandre Ciconello ... [et al.]; Eduardo Szazi, (org.), et al. Terceiro setor: temas polêmicos 1. São Paulo: Peirópolis, 2004 – (Temas polêmicos; 1). Disponível em: <http://www.abong.org.br/novosite/download/conceito_legal.pdf> Acesso em: 3 jul. 2006.

CLEMENTE, Isabel. **A onda da pilantropia**. Reprodução de Época, in UNIÃO. Informativo do Tribunal de Contas da União, Ano XXI. Nº 093, segunda-feira, 5/6/2006, p.31-33.

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e do seu campo de gestão**. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

MULLER, Henry. **Polícia prende 16 de ONG que deveria ajudar pessoas com câncer**. Gazeta do Povo online, Paraná, 23 nov. 2006. Disponível em <<http://canais.ondarpc.com.br/gazetadopovo/parana/conteudo.phtml?id=615948>> Acesso em: 4 jul. 2007.

NUNES, Andrea. **Terceiro setor: controle e fiscalização**. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.

OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do Nascimento. **Contabilidade para entidades sem fins lucrativos (terceiro setor)**. São Paulo: Atlas, 2006.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações, associações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. 6. ed. rev., atual. e ampl. de acordo com o novo Código Civil Brasileiro. Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

SHINODA, Camilla; KLEBER, Leandro. **CPI das ONGs: Entidades Privadas receberam R\$ 14 bilhões nos últimos seis anos. Contas Abertas**. Brasília, 22/11/2006. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias.asp?auto=1552> Acesso em: 22 nov. 2006.

TELES, Aline Sá; OLINDA, Caroline. **Governo empenha em 2006 quase R\$ 1,3 bilhão em transferências de recursos a instituições privadas sem fins lucrativos**. Contas Abertas. Brasília, 13/7/1006. Disponível em: <http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhe_noticias.asp?auto=1441> Acesso em: 13 jul. 2006.

CURRICULO DO AUTOR

Antonio Alves de Carvalho Neto é servidor do Tribunal de Contas da União. Graduado em Ciências Contábeis pela Universidade São Judas Tadeu (USJT/SP). Especialista em Orçamento Público pelo Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, e pelo Centro de Formação Profissional, da Câmara dos Deputados.