

CPI das ONGs

PLANO DE TRABALHO

Presidente: Senador Raimundo Colombo (DEM-SC)

Vice-Presidente: Senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO)

Relator: Senador Inácio Arruda (PC do B – CE)

Outubro de 2007

PLANO DE TRABALHO DA CPI DAS ONGs

INTRODUÇÃO

O crescimento do chamado "terceiro setor" na década de 90 criou novos desafios para o Estado brasileiro. Foi consolidada a idéia de que o Estado necessita de parceiros para prestação de serviços, com destaque para a área social.

No entanto, com o aumento dos repasses de dinheiro público ao "terceiro setor", cresceu também a necessidade de criação de mecanismos eficazes de controle da aplicação desses recursos.

Um dos sinais deste processo de crescimento e reconhecimento da importância do "terceiro setor" foi a aprovação, em 1999, da Lei nº 9.790, que *"dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências"*.

A atual CPI das ONGs está inserida nesse contexto. O requerimento de criação da CPI explicita e delinea sua finalidade, qual seja:

"apurar, no prazo de cento e vinte dias [o requerimento original fixa o prazo de sessenta dias], a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações não-governamentais – ONGs – e para organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs, bem como a utilização, por essas entidades, desses recursos e de outros por elas recebidos do exterior, a partir do ano de 1999 até o ano de 2006".

O ponto de partida desse trabalho é o reconhecimento de que a sociedade civil tem um importante papel na prestação de atividades de assistência, capacitação e afirmação de direitos e que a ampliação da fiscalização e o aprimoramento dos mecanismos de repasse são passos importantes para assegurar a consolidação do "terceiro setor", não como substituto do Estado, mas sim como parceiro.

Os trabalhos da CPI serão desenvolvidos segundo sete linhas básicas de atuação, descritas a seguir.

A – AVALIAÇÃO DAS RELAÇÕES DO ESTADO COM AS ONGS

Preliminarmente, a CPI debaterá com autoridades governamentais e especialistas da sociedade civil as relações do Estado com as ONGs (inclusive o conceito de ONG e o rol de entidades sem fins lucrativos - ou sem fins econômicos – que devem ser incluídas neste conceito). Algumas das questões que devem ser debatidas são, por exemplo: 1) Em que medida deve o Estado se valer de parcerias com ONGs para prestação de serviços públicos? 2) Admite-se que o Estado conceda recursos a ONGs que apenas se mantêm operantes porque recebem recursos do Estado? 3) O padrão atual de relacionamento deve ser mantido ou modificado? Em que direção?

1. Convidar para debater a concepção, os problemas e as soluções pertinentes ao atual modelo de relação Estado/ONG:

- 1.1. representante da Abong;
- 1.2. representantes de ONGs que prestam serviços reconhecidamente relevantes;
- 1.3. pensadores do setor acadêmico e/ou outros especialistas da sociedade civil;
- 1.4. autoridades governamentais.

2. Analisar, sob o aspecto normativo, as diversas espécies de entidades privadas sem fins lucrativos que executam ações com recursos públicos.

B – MAPEAMENTO DA TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO PARA ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS NO PERÍODO DE 1999 A 2006

É preciso descortinar o panorama das transferências de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, buscando identificar: a) os montantes envolvidos; b) as entidades beneficiadas, revelando quais mantêm relações episódicas com o Estado e quais mantêm relacionamento duradouro; c) o padrão de relacionamento Governo/ONG por programas e órgãos e por subperíodos, entre outras possibilidades, e; d) verificar o cumprimento das restrições legais para transferências de recursos para ONGs.

Uma vez identificadas as organizações que mantêm vínculo duradouro e significativo com o Estado, em termos financeiros, a CPI selecionará as parcerias mais relevantes, segundo critérios ainda a serem definidos, podendo utilizar os que estejam sendo adotados pela CGU ou pelo TCU para orientar seus respectivos trabalhos de auditoria e fiscalização.

Devemos enfatizar que o objetivo dessa seleção é o de conhecer o funcionamento dessas parcerias, avaliar os resultados que vêm sendo alcançados, os benefícios que vêm sendo colhidos pelo Poder Público e averiguar a regularidade da aplicação dos recursos. Eventualmente, se no curso desse processo forem coletados indícios de irregularidades ou se tais entidades também forem objeto de denúncia, a CPI não se furtará a dirigir sua atuação para apuração dos fatos e identificação dos culpados.

1. Solicitar ao Ministério do Planejamento banco de dados com informações, por ano, sobre liberação de recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, contendo: ano, nome, CNPJ, valores autorizados, empenhado, liquidado e pago, funcional-programática, unidade orçamentária, órgão orçamentário, convênios relacionados, entre outros dados.
2. Solicitar à Receita Federal do Brasil banco de dados com os dados cadastrais dessas entidades.
3. Solicitar autorização da Receita Federal do Brasil para acesso aos sistemas que permitem consulta dos dados cadastrais de pessoa jurídica e de pessoa física.

4. Solicitar ao Ministério do Planejamento relatórios ou planilhas contendo informações sobre a destinação de recursos públicos por meio de emendas parlamentares para entidades privadas sem fins lucrativos no período de 1999 a 2006.
5. Solicitar à Consultoria de Orçamentos do Senado relatórios ou planilhas contendo informações sobre destinação de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, inclusive por meio de emendas parlamentares, no período de 1999 a 2006, bem como outros trabalhos complementares e específicos.

C – INVESTIGAÇÃO DE DENÚNCIAS OU DE EVIDÊNCIAS DE FRAUDES, DESVIOS DE RECURSOS PÚBLICOS E IRREGULARIDADES NAS PARCERIAS ESTADO/ONGS

No período de 1999 a 2006 foram noticiados inúmeros casos de irregularidades e fraudes perpetradas por ONGs que recebem recursos públicos. Várias CPIs investigaram a atuação de ONGs. Vários casos estão pendentes de aprofundamento de investigação.

Nessa linha de investigação, a CPI identificará e examinará as denúncias que lhe chegarem ao conhecimento, bem como investigará os fatos

irregulares que identificar. Serão selecionados casos que a própria Comissão apurará, na medida de sua capacidade operacional e do tempo disponível para a investigação. Outros casos serão encaminhados aos órgãos competentes para a devida apuração, com solicitação de fiscalização imediata e encaminhamento de relatório preliminar à CPI e, por fim, outros serão encaminhados àqueles órgãos sem essa solicitação.

Os casos já investigados por outras CPIs não serão objeto de nova investigação, exceto se houver fato novo e relevante.

1. Identificar e selecionar casos notórios de irregularidades denunciadas, para aprofundamento das investigações, o qual poderá requerer a quebra de sigilos da entidade e, se for o caso, de seus gestores e terceiros envolvidos, diligências *in loco* (com a participação de membros e assessores da CPI), requisição de informações aos ministérios repassadores, auditoria contábil etc.
2. Identificar e selecionar casos notórios de irregularidades, para aprofundamento das investigações, solicitando informações à CGU e, ao TCU, a imediata instauração de fiscalização e a apresentação de relatórios preliminares no prazo de vinte dias. (Ou seja, em alguns casos a CPI atuará diretamente, de forma mais incisiva;

em outros, a atuação primeira será desses órgãos de fiscalização; a da CPI se fará mediante análise dos relatórios preliminares, e continuidade das investigações, a partir daí, se for o caso).

3. Identificar, no manancial de informações sob análise, indícios de irregularidades que sustentem investigação aprofundada.
4. No momento oportuno da investigação, convocar para depor pessoas envolvidas nas denúncias que estiverem sendo investigadas, bem como outras que possam ajudar no esclarecimento ou na apuração dos fatos denunciados.
5. Solicitar ao Tribunal de Contas da União:
 - 5.1. informações sobre as prestações de contas de entidades privadas sem lucrativos que recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas, multas aplicadas, valores desviados, ilícitos penais;
 - 5.2. análise geral das prestações de contas de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas;

- 5.3. informações sobre denúncias envolvendo ONGs;
 - 5.4. cópias de processos de fiscalização e/ou julgamento de contas específicos, pré-selecionados durante o processo de investigação
6. Solicitar à Controladoria-Geral da União:
- 6.1. informações sobre denúncias envolvendo ONGs;
 - 6.2. informações sobre as prestações de contas de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas, multas aplicadas, valores desviados, ilícitos penais ;
 - 6.3. análise geral das prestações de contas de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas;
 - 6.4. cópias de convênios específicos (e dos respectivos processos), pré-selecionados durante o processo de investigação.
7. Solicitar informações sobre investigações já conduzidas ou que estejam sendo conduzidas e nas quais estejam envolvidas a destinação e a aplicação de recursos

públicos repassados pelo Governo Federal para entidades privadas caracterizadas como ONGs:

7.1. ao Ministério Público Federal;

7.2. ao Departamento de Polícia Federal.

8. Solicitar aos ministérios informações sobre denúncias de irregularidades na destinação e aplicação de recursos repassados a entidades sem fins lucrativos (ONG) no período de 1999 a 2006.

9. Solicitar ao Conselho Nacional de Assistência Social:

9.1. cópia do banco de dados SICNAS, com todas as informações disponíveis sobre as entidades que dispõem do Certificado de Entidade da Assistência Social – CEAS (filantrópicas);

9.2. banco de dados de convênios realizados entre 1999 e 2006 para transferir recursos para uma ONG pré-definida, ainda que o conveniente seja estado ou município, contendo: data de celebração, nome, CNPJ, fim da vigência, valor empenhado, valor pago, funcional-programática, unidade orçamentária, órgão orçamentário, nº do convênio no Siafi, nº do convênio no FNAS, objeto do convênio, justificativa do convênio, nº do processo e CPF do responsável pela ONG;

9.3. relação das entidades que tenham perdido o CEAS entre 1999 e 2006, acompanhada de justificativa acerca da saída voluntária ou exclusão pelo CNAS;

9.4. informações sobre denúncias recebidas pertinentes à atuação dessas entidades.

10. Solicitar ao Ministério da Justiça:

10.1. banco de dados com informações sobre as Oscips;

10.2. informações sobre os procedimentos de fiscalização empreendidos sobre essas entidades.

11. Solicitar à Câmara dos Deputados cópia, em meio magnético, dos relatórios de CPIs que, como parte ou não de seu objeto principal, investigaram ONGs, e de estudos e análises a respeito dessas entidades realizados pelas consultorias daquela Casa ou por suas comissões parlamentares.

12. Obter cópia dos relatórios de CPIs realizadas no âmbito do Senado Federal que, como parte ou não de seu objeto principal, investigaram ONGs, e de estudos e análises a respeito dessas entidades realizados pelas consultorias desta Casa ou por suas comissões parlamentares.

D – AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS DE DESTINAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PELO GOVERNO FEDERAL PARA ONGS, DA REGULARIDADE DA APLICAÇÃO E DOS RESULTADOS OBTIDOS NESSAS PARCERIAS

Nessa linha de atuação, serão discutidos e examinados: a) os procedimentos adotados pelos órgãos federais para escolha dos parceiros do Terceiro Setor com os quais trabalhará para implementação de políticas públicas; b) a suficiência/insuficiência das fiscalizações realizadas no âmbito do controle interno e do controle externo para verificar a correta aplicação dos recursos e o cumprimento das metas estabelecidas; c) os resultados produzidos por essas parcerias e o grau de conhecimento que o governo detém sobre a efetividade da atuação dessas entidades.

Tais análises serão feitas a partir, principalmente, dos trabalhos já conduzidos pelos órgãos de controle interno (Controladoria-Geral da União) e externo (Congresso Nacional e Tribunal de Contas da União).

1. Solicitar ao Tribunal de Contas da União:

- 1.1. os mais relevantes trabalhos de auditoria pertinentes a ONGs;
- 1.2. informações sobre as prestações de contas de entidades privadas sem fins lucrativos que

recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas, multas aplicadas, valores desviados, ilícitos penais ;

- 1.3. estudos e análises já realizados ou em andamento sobre os problemas detectados na relação Governo/Entidades privadas sem fins lucrativos e possíveis soluções, bem como sobre a política de se utilizar ONGs para executar programas governamentais;
 - 1.4. informações sobre os procedimentos que estão sendo aplicados para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e aferir a eficiência, eficácia e efetividade dos serviços prestados por essas entidades.
2. Solicitar à Controladoria-Geral da União:
- 2.1. os mais relevantes trabalhos de auditorias realizadas em convênios com ONG;
 - 2.2. prestações de contas específicas de entidades privadas sem fins lucrativos que recebem recursos do Governo Federal, incluindo informações sobre irregularidades verificadas;
 - 2.3. estudos e análises já realizados ou em andamento sobre os problemas detectados na relação Governo/Entidades privadas sem fins lucrativos e possíveis soluções.
3. Convidar para discorrer sobre os problemas detectados na destinação, aplicação e fiscalização de recursos repassados pelo Governo Federal a entidades privadas sem fins lucrativos:

- 3.1. o Presidente do Tribunal de Contas da União (ou seu representante);
 - 3.2. o Ministro-Chefe da Controladoria Geral da União (ou seu representante).
 - 3.3. os ministros de Estado (ou seus representantes) em cuja área de competência tenham ocorrido casos noticiados de irregularidades.
4. Convidar representantes de entidades da sociedade civil para falar sobre os problemas da fiscalização de recursos repassados pelo Governo Federal a entidades privadas sem fins lucrativos.
 5. Solicitar aos ministérios (inclusive dos fundos e entidades que lhes são vinculados, como FNS, FNDE, FNC&T, FNAS, FAT, por exemplo) informações sobre os critérios utilizados para selecionar entidades sem fins lucrativos (ONG ou entidades do Terceiro Setor) para atuar em parceria com o Governo na prestação de serviços públicos, bem como a evolução da fixação desses critérios ao longo do tempo, especialmente a partir de 1999.
 6. Solicitar aos ministérios informações pertinentes à sua área de competência (inclusive dos fundos e entidades que lhes são vinculados, como FNS, FNDE, FNC&T, FNAS, FAT, por exemplo) sobre a destinação, fiscalização e aplicação de recursos transferidos a

entidades privadas sem fins lucrativos no período de 1999 a 2006.

E – AVALIAÇÃO E APRIMORAMENTO DO MARCO LEGAL QUE REGULA A RELAÇÃO DAS ONGS COM O ESTADO

Vários especialistas avaliam que a relação das ONGs com o Estado precisa ser adequadamente disciplinada. A CPI pretende aprofundar esse debate.

1. Convidar autoridades governamentais e representantes da sociedade civil para expor à CPI a avaliação dos diversos modelos de relação Estado/ONG: a) termos de parceria (Oscips); b) contratos de gestão (organizações sociais); c) convênios, etc
2. Analisar as normas que regulam a destinação de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos: LDO, Lei 4.320, Lei das Oscips, instruções normativas da Secretaria do Tesouro Nacional, decretos do Poder Executivo, etc.
3. Solicitar à Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal estudo sobre as normas da LDO a respeito da destinação de recursos públicos a entidades do setor privado sem fins lucrativos, sua

evolução e sugestões para aperfeiçoamento dessa legislação.

4. Solicitar à Consultoria Legislativa do Senado Federal estudo sobre o marco legal a respeito da destinação de recursos públicos a entidades do setor privado sem fins lucrativos, sua evolução e sugestões para aperfeiçoamento dessa legislação, inclusive a partir de elementos colhidos ao longo desta CPI.
5. Solicitar ao Tribunal de Contas da União estudo sobre as normas a respeito da destinação de recursos públicos a entidades do setor privado sem fins lucrativos, sua evolução e sugestões para aperfeiçoamento dessa legislação.
6. Solicitar de outros órgãos e entidades sugestões para aperfeiçoamento do marco legal.

F – AVALIAÇÃO DA RENÚNCIA FISCAL DERIVADA DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PRIVADOS PARA ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS E ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS POR ELAS USUFRUÍDAS

Aqui será examinada outra vertente da absorção de recursos públicos pelas entidades privadas sem fins lucrativos: a) o recebimento de doações de pessoas físicas e jurídicas que proporcionam aos doadores o benefício de redução do imposto de renda a pagar; b)

isenções tributárias usufruídas por essas entidades em razão da atividade, sem fins lucrativos, que realizam em benefício da sociedade.

1. Solicitar informações sobre esse tipo de renúncia fiscal à Receita Federal do Brasil.
2. Convidar para debater o tema com a CPI:
 - 2.1. o Secretário da Receita Federal do Brasil;
 - 2.2. representantes dos ministérios
 - 2.3. especialistas da área tributária;
 - 2.4. representantes de entidades filantrópicas beneficiárias.

G – EXAMINAR O RECEBIMENTO DE RECURSOS EXTERNOS POR ONG ATUANTES NO BRASIL

Trata-se de um segundo objetivo desta CPI avaliar essa situação. Num primeiro momento, a CPI procurará avaliar a sua dimensão: montantes envolvidos, número de entidades nessa posição, etc. Posteriormente, definirá, se for o caso, nova linha de ação.

1. Visita do relator, do presidente e outros membros da CPI ao Banco Central do Brasil para tratar desse tema.
2. Solicitar informações ao Banco Central do Brasil em meio magnético.

REGRAS PROCEDIMENTAIS

Algumas regras para apresentação de requerimentos podem ser acordadas para o melhor desenvolvimento dos trabalhos.

Propomos que as denúncias a serem investigadas pela CPI sejam aquelas objeto de requerimento devidamente aprovado pela Comissão. O requerimento deverá especificar se a investigação será feita diretamente pela CPI ou, indiretamente, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e/ou da Controladoria-Geral da União, aos quais serão solicitados relatórios preliminares, a serem examinados, posteriormente, pela CPI.

O requerimento, devidamente fundamentado, deverá especificar a entidade objeto da investigação ou os fatos a serem apurados, bem como a ação específica a ser adotada.

Somente os requerimentos que forem apresentados na Secretaria da Comissão com 24h de antecedência, em relação à hora prevista para início da reunião convocada para deliberação de requerimentos, serão incluídos na respectiva pauta. Em casos

excepcionais, mediante acordo entre o autor, o relator e o presidente, essa regra não será aplicada.

Por fim, devemos esclarecer que não estão abrangidos no escopo das investigações desta CPI: a) o repasse de recursos estaduais (ou do Distrito Federal) ou municipais para ONG; b) o funcionamento e a aplicação dos recursos dos fundos orçamentários (FNS, FNC&T, FNAS, FAT, por exemplo), exceto no que se refere à destinação a entidades privadas sem fins lucrativos.

Sala das Comissões, 23 de outubro de 2007.

Senador Raimundo Colombo – Presidente

Senadora Lúcia Vânia – Vice-Presidente

Senador Inácio Arruda - Relator