

Cadastros, informações e transparência das ONG no Brasil¹

Antonio Alves de Carvalho Neto

A carência de fontes de informações oficiais sobre as Organizações Não-Governamentais (ONG) tem sido uma das queixas mais recorrentes e a causa de várias proposições legislativas com vistas à instituição de cadastros e registros no âmbito do Poder Público.

O relatório final da **CPI das ONG**, instalada no Senado Federal no início de 2001, referiu-se à questão nos seguintes termos: “ao pretender investigar o universo das Organizações Não-Governamentais (ONG) no Brasil, esta CPI deparou-se com um panorama de incerteza [...] são vagos, incompletos ou indisponíveis os cadastros e estatísticas sobre essas entidades”.

Este artigo traz um levantamento dos cadastros existentes atualmente nos órgãos públicos federais e sobre a natureza das informações neles contidas, procurando evidenciar as necessidades de melhorias, de integração e de compartilhamento de suas bases de dados, bem como da adoção de mecanismos de transparência que favoreçam um controle mais efetivo, tanto pelos órgãos estatais como pelos cidadãos e pelas entidades da sociedade civil organizada.

No momento, tramitam na Câmara dos Deputados quatro projetos de lei (PL) visando à instituição de cadastros e registros obrigatórios das ONG, um deles oriundo da CPI antes referida - O PL n° 3877/2004, dispondo **sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais** - ao qual tramitam apensados, dentre outros, os seguintes projetos:

Antonio Alves de Carvalho Neto é servidor do Tribunal de Contas da União, Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade São Judas Tadeu (USJT/SP).

PL n° 2312/2003 - dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de organizações não-governamentais (CNO);

PL nº 3841/2004 – dispõe sobre as regras para registro de organizações não-governamentais, estabelece normas para celebração de convênio entre estas e o Poder Público e dá outras providências;

PL nº 3982/2004 – dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de organizações não-governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências.

Sobre a criação de um Cadastro Nacional de ONG, previsto nos projetos supramencionados, a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais (Abong) publicou uma nota de esclarecimento² em seu sítio na *web*, na qual manifesta preocupação com a criação de mais um cadastro, gerando mais duplicidade e burocracia, ao invés da utilização e sistematização dos já existentes:

A Abong teme que a criação de mais um cadastro poderá, ao invés de atender ao interesse público (maior conhecimento do universo das ONGs), criar uma duplicidade de informações e burocracias desnecessárias, em um contexto de **inúmeros cadastros que não se comunicam**. O problema não é a falta de informações prestadas pelas associações e fundações, mas sim a falta de interesse do poder público em utilizar e sistematizar os dados disponíveis (grifo nosso).

A Abong tem razão! Existem vários cadastros e bancos de dados públicos com informações sobre as ONG existentes no País. O que lhes falta, além de uma oficialização normativa (que poderia ser fornecida por um dos PL em tramitação) é integração, qualidade e suficiência de informações que permitam o compartilhamento delas pelos diversos órgãos e entidades interessados.

As duas principais bases de dados existentes no país pertencem à Receita Federal do Brasil: o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) e a Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica (DIPJ). Além dessas, há também cadastros públicos de ONG no Ministério da Justiça (MJ) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS/MDS). Tais cadastros, porém, não têm as vantagens daqueles da

Receita Federal, principalmente por não alcançarem todo o universo das ONG e não terem um caráter compulsório.

Há ainda cadastros específicos em outros órgãos, como é o caso do Cadastro Nacional de Entidades Ambientais (CNEA), no Ministério do Meio Ambiente; de cadastros de fundações do Ministério Público (estes espalhados por todo o País); de cadastros das ONG que atuam com questões relacionadas a doenças sexualmente transmissíveis DST/Aids, no Ministério da Saúde, dentre outros.

A constituição de qualquer organização da sociedade civil sem fins lucrativos, ou seja, de qualquer ONG, bem como qualquer alteração estatutária ou eleição de novos dirigentes, deve ser obrigatoriamente registrada em um Cartório de Registro Civil das Pessoas Jurídicas (CRCPJ) da sua comarca, inclusive com a qualificação completa dos dirigentes e representantes legais. Esse constitui o primeiro registro legal de uma ONG, condição necessária para a sua existência jurídica. Antes de iniciar suas atividades, porém, ela é ainda obrigada a fazer sua inscrição no CNPJ, conforme dispõe a IN-RFB nº 748, de 28.6.2007:

Art. 10. As entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscreverem no CNPJ, antes de iniciarem suas atividades, todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior.

Uma vez que os CRCPJ estão espalhados por todas as cidades do país, o cadastro mais qualificado é o do CNPJ, que concentra informações não apenas das ONG, mas de todas as demais pessoas jurídicas existentes no País, em uma só base de dados, com detalhes da natureza jurídica, o quadro social, do setor e do ramo de atividade, dos endereços, inclusive das filiais, dentre outros, atualizados a cada alteração social ou estatutária da entidade.

Outra importante base de informações da Receita Federal é a DIPJ, atualizada anualmente mediante declaração (compulsória) das receitas e despesas realizadas no ano anterior, dos rendimentos pagos a dirigentes e do balanço patrimonial das entidades.

Essas bases de dados, no entanto, não estão disponíveis para o livre acesso da sociedade, ou até mesmo para o compartilhamento dos dados com outros órgãos públicos, em razão de sigilo fiscal, situação muito diferente da que existe em outros países, como, por exemplo, nos Estados Unidos, em que as informações das ONG, conforme Naranjo (2006:51), são públicas.

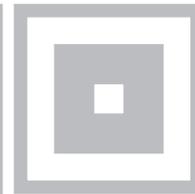
Além disso, as tabelas que estruturam esses cadastros contêm equívocos conceituais, e até mesmo insuficiência de parâmetros, que impedem a obtenção fácil de informações adequadamente classificadas e estratificadas. Essas lacunas e equívocos serão demonstrados a seguir, a partir da análise de duas de suas tabelas básicas.

TABELA 1
CLASSIFICAÇÃO DAS ONG POR NATUREZA JURÍDICA – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

| | |
|-------|--|
| 303-4 | Serviço Notarial e Registral (Cartório) |
| 304-2 | Organização Social |
| 305-0 | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) |
| 306-9 | Outras Formas de Fundações Mantidas com Recursos Privados |
| 307-7 | Serviço Social Autônomo |
| 308-5 | Condomínio Edilício |
| 309-3 | Unidade Executora (Programa Dinheiro Direto na Escola) |
| 310-7 | Comissão de Conciliação Prévia |
| 311-5 | Entidade de Mediação e Arbitragem |
| 312-3 | Partido Político |
| 313-1 | Entidade Sindical |
| 320-4 | Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras |
| 321-2 | Fundação ou Associação domiciliada no exterior |
| 399-9 | Outras Formas de Associação |

Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br)

Observe-se a confusão presente na tabela acima, na qual a natureza jurídica das entidades (associação, fundação, partido político, organização religiosa) é confundida com qualificações outorgadas pelo poder público (Organização Social e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e até com a natureza da atividade da organização, como Comissão de Conciliação Prévia, Entidade de Mediação e Arbitragem, Serviço Notarial e Registral (cartório), que, neste último caso, embora seja uma atividade delegada pelo Estado e



“Essas bases de dados, no entanto, não estão disponíveis para o livre acesso da sociedade [...] em razão de sigilo fiscal, situação muito diferente da que existe em outros países”

receba dele um tratamento privilegiado, é notório que não se trata de uma entidade **sem fins lucrativos**, pelo menos na acepção que a integre no conjunto das organizações não-governamentais ou do terceiro setor, privado, de interesse social ou público.

Atente-se, ainda, no tocante às qualificações de Organização Social e de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, que tanto uma associação como uma fundação podem obter estas qualificações.

TABELA 2

CLASSIFICAÇÃO DAS ONG POR TIPO DE BENEFÍCIO FISCAL - RECEITA FEDERAL DO BRASIL

| | |
|-------------------|-------------------------------------|
| Entidades IMUNES | Assistência Social |
| | Educacional |
| | Sindicato de Trabalhadores |
| | Outras |
| Entidades ISENTAS | Associação Civil |
| | Cultural |
| | Previdência Complementar - Aberta |
| | Previdência Complementar - Fechada |
| | Associação de Poupança e Empréstimo |
| | Filantrópica |
| | Sindicato |
| | Recreativa |
| | Científica |
| | Outras |

Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br)

Essa outra forma da Receita Federal classificar as ONG é utilizada, cumulativamente, com a anterior, na coleta das informações econômicas que devem ser prestadas anualmente por essas entidades, na declaração que tem por fim atender a legislação do imposto de renda (DIPJ). A tabela busca capturar o tipo de entidade e o tipo de benefício fiscal a ele associado, todavia, como é possível perceber, também existem conceitos sobrepostos, tais como assistência social, nas entidades imunes, e entidade filantrópica, nas entidades isentas; sindicato de trabalhadores, nas entidades imunes, e sindicato, nas entidades isentas. Ademais, a classificação está longe de contemplar o detalhamento que seria desejável, no que diz respeito aos segmentos e às atividades que estão sendo fomentados com a renúncia fiscal do Estado.

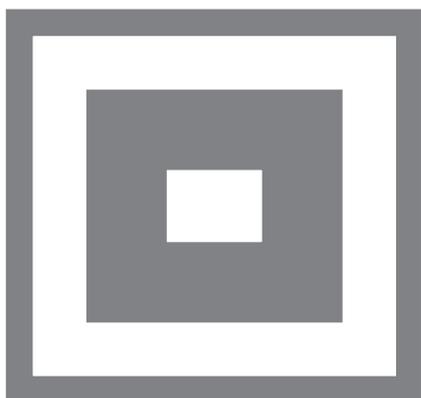
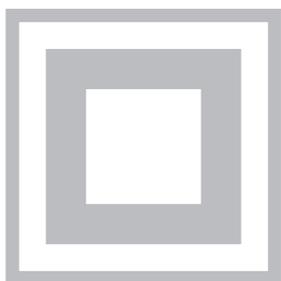
Para que seja possível obter o perfil das entidades que compõem o terceiro setor no país, bem como informações qualificadas sobre a atuação delas, é imprescindível que essas classificações sejam revistas e detalhadas em nível suficiente, considerando as várias abordagens possíveis, além da ótica fiscal 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 integração e o compartilhamento das bases de dados por todos os interessados, facilitando sobremaneira os procedimentos legais em relação às ONG e à atuação da administração pública, reduzindo a burocracia, a sobreposição de exigências e de cadastros.

Importa consignar, ainda, que um bom sistema de classificação deve permitir diferenciar as entidades que prestam serviços a toda comunidade, de forma irrestrita e incondicionalmente (de benefício ou interesse público) daquelas que exercem 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 à insuficiência informativa das bases de dados da Receita, menciona-se a natureza sumária das informações coletadas por meio da DIPJ, quanto à origem e à aplicação de recursos das ONG, que, além de não estarem disponibilizadas publicamente, também não permitem qualquer inferência mais qualificada sobre o perfil das entidades ou de seus projetos e atividades.

A insuficiência e a falta de transparência dessas informações acaba por estimular o uso das ONG por quadrilhas, favorecendo a ocorrência de situações como a descrita a seguir, descoberta pela polícia do Paraná:

O desvio atingiria, segundo a Secretaria de Segurança, 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).



O quadro a seguir demonstra a natureza sumária das informações coletadas pela Receita Federal, na DIPJ, de apresentação anual obrigatória pelas ONG, na qual também são coletadas informações sobre os rendimentos pagos aos dirigentes e sobre a situação patrimonial.

QUADRO INFORMAÇÕES PRESTADAS PELAS ONG NA DIPJ ANUAL – RECEITA FEDERAL DO BRASIL

| | |
|-----------------------|--|
| ORIGEM DE RECURSOS | 01. Contribuições de Associados ou Sindicalizados |
| | 02. Receita da Venda de Bens ou da Prestação de Serviços |
| | 03. Rendimentos de Aplicações Financeiras de Renda Fixa |
| | 04. Ganhos Líquidos Auferidos no Mercado de Renda Variável |
| | 05. Doações e Subvenções |
| | 06. Outros Recursos |
| | 07. TOTAL |
| APLICAÇÃO DE RECURSOS | 08. Ordenados, Gratific. e Outros Pagamentos, Inclusive Enc. Sociais |
| | 09. IR Retido sobre Rendimentos de Aplicações Financeiras de Renda Fixa |
| | 10. IR Retido ou Pago s/ Ganhos Líquidos Auf. no Merc. de Renda Variável |
| | 11. Impostos, Taxas e Contribuições |
| | 12. Despesas de Manutenção |
| | 13. Outras Despesas |
| | 14. TOTAL |
| | 15. SUPERÁVIT / DÉFICIT |

Fonte: Receita Federal do Brasil (www.receita.fazenda.gov.br): PGD - Programa Gerador da DIPJ 2007

Considera-se que esse nível de informações é adequado apenas às entidades fechadas, de natureza muito restrita e voltadas exclusivamente para o atendimento dos interesses de seus associados. Para as ONG cujas fontes de recursos são doações e parcerias privadas (particulares em geral, empresas ou outras entidades), internacional privada ou pública, ou, principalmente, renúncias fiscais ou recursos de subvenções, convênios e parcerias com órgãos ou entidades públicos, esse nível de detalhamento é absolutamente insuficiente e, mais, tais informações não deveriam ficar confinadas nos arquivos magnéticos da Receita, mas sim publicadas em página específica na Internet, abertas à inspeção pública. 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.



Nesse sentido, é exemplar a postura da *Internal Revenue Service (IRS)* norte americana, que exige informações pormenorizadas de todas as atividades das ONG e da procedência de seus recursos, por meio do formulário denominado *Form 990*, aberto à inspeção pública:

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).

O *Form 990* (disponível na página da *web CHARITIES & NON-PROFITS ORGS*, da *IRS*: <<http://www.irs.gov/charities/charitable/article/0,,id=96099,00.html>>) traz, ao longo de oito páginas de coleta de dados, requisição das seguintes informações, dentre outras:

receitas e custos pormenorizados, evidenciando as contribuições livres e as vinculadas a determinados fundos ou projetos; montante do fomento direto e indireto do Poder Público, detalhando separadamente as doações, os convênios e os contratos governamentais; receita de eventos e atividades especiais, inclusive, sorteios públicos, e as contribuições e doações recebidas do exterior;

despesas operacionais detalhando os benefícios pagos a ou em favor de membros (com relação dos beneficiados); dispêndios com assistência individualizada (com relação dos beneficiados); compensações (diretas ou indiretas) a dirigentes e empregados-chaves (com relação dos beneficiados, seus endereços e tempo semanal dedicado a ONG); além do tradicional detalhamento ao nível de elemento de despesa (aluguel, telefone, salários, depreciação etc.);

quadros de detalhamento de cada um dos projetos em que os recursos foram aplicadas, os cinco maiores salários, os cinco principais contratos com fornecedores e informações das contribuições recebidas do exterior;

número de empregados, de associados ou afiliados; dados relativos a entidades controladas e associadas e da movimentação de recursos e empregados entre elas.

No que diz respeito ao cadastro do Ministério da Justiça, vale ressaltar que ele está sendo reformulado no momento, inclusive com a implantação de um novo sistema, em função da Portaria nº 23, de 28.12.2006, da Secretaria Nacional de Justiça, que institui o Cadastro Nacional de Entidades Qualificadas pelo Ministério da Justiça - CNEs/MJ.

Esse cadastro, como assinalado, tem um caráter restrito e facultativo, pois abrange apenas as entidades de direito privado sem fins lucrativos, cujo objeto social atenda a fins de interesse público, que já detêm ou que estão requerendo qualificações públicas federais ou autorização para funcionamento no Brasil (organizações estrangeiras), especificamente:

I - o título de Utilidade Pública Federal - UPE, outorgado na forma da Lei nº 91, de 28.8.1935, regulamentada pelo Decreto nº 50.517, de 2.4.1961;

II - a qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, concedida na forma da Lei 9.790, de 23.3.1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30.6.1999;

III - às entidades estrangeiras de direito privado sem fins lucrativos.

De acordo com seu interesse, as entidades poderão se cadastrar nas seguintes funcionalidades:

1. inscrição para outorga do título de Utilidade Pública Federal;
2. prestação de contas anual das entidades de Utilidade Pública Federal;
3. inscrição para qualificação como OSCIP;
4. renovação anual da qualificação como OSCIP;
5. prestação de contas anual de entidades sem fins lucrativos estrangeiras.

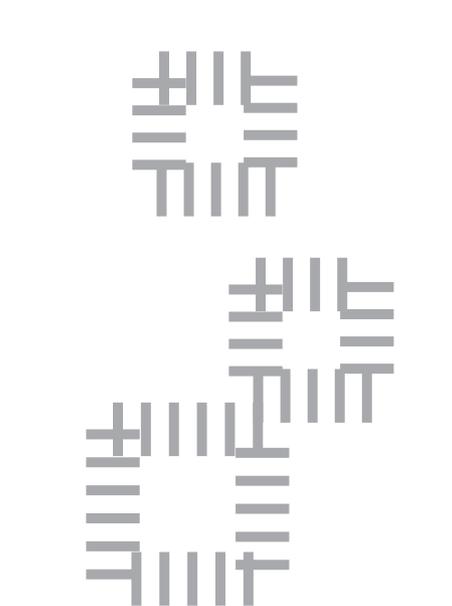
O CNEs/MJ foi instituído considerando “a oportunidade de criação de um sistema de processamento eletrônico de dados que permita a divulgação ampla e irrestrita, tanto das ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada, quanto dos recursos públicos utilizados pelas entidades qualificadas ou tituladas pelo MJ [...]” (Portaria nº 23, SNJ/MJ, de 28/12/2007), significa, pois, que não abrangerá, pelo menos em princípio, as demais ONG, sem qualquer qualificação ou título jurídico, que celebram convênios e outros instrumentos congêneres para aplicar recursos do Orçamento Geral da União.

No tocante às informações, o CNEs/MJ, quando completamente implantado, representará um grande salto de qualidade, aproximando-se, em muitos aspectos, do nível antes descrito em relação às entidades americanas, noutros até superando-o. O novo cadastro se destacará, ainda, pelo padrão adotado para classificação das finalidades das entidades, que tem com parâmetro a Classificação dos Objetivos das Instituições sem Fins Lucrativos ao Serviço da Família, COPNI (*Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Households*), integrante da família de classificações reconhecidas pela Divisão de Estatísticas das Nações Unidas. A **COPNI Ampliada**, uma adequação definida à realidade brasileira no estudo FASFIL³, disponível no Manual do CNEs/MJ (<<http://www.mj.gov.br/cnes/index.htm>>), suplanta as críticas antes expostas de necessidade

de revisão e detalhamento de um sistema classificatório. Ganhar-se-ia muito em qualidade de informação, capacidade de consolidação e de detalhamento se o sistema classificatório adotado pelo CNEs/MJ fosse padronizado para utilização em todos os órgãos públicos, em todos os níveis de governo.

Consulta realizada no referido sítio, no dia 28.6.2007, revela a existência de 11.899 entidades de Utilidade Pública Federal e 4.090 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Ou seja, em 72 anos foram criadas, em média, 165 UPF/ano, enquanto em apenas oito anos, uma média de 511 Oscip surgiram a cada ano. Outro dado curioso, agora obtido no Siafi, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, é a imensa vantagem numérica de convênios celebrados com as Oscip em relação aos termos de parceria, instrumento este criado pela Lei 9.790/99 destinado a regular a formação do vínculo de cooperação entre elas e o Estado para o fomento e a execução das atividades de interesse público, já que o convênio, na exposição de motivos da referida lei, era considerado inadequado para regular essa relação.

O outro importante cadastro existente no país é o do CNAS/MDS. Também neste caso, há um novo sistema de informática sendo implantado para modernizar o cadastro, que é integrado apenas pelas entidades registradas ou certificadas como Entidade Beneficente de Assistência Social naquele conselho. As entidades



desse segmento estão divididas em quatro áreas, segundo o critério de classificação adotado pelo cadastro: Assistência social, Saúde, Educação e Cultura.

Consulta realizada no sítio do CNAS/MDS (<<http://www.mds.gov.br/cnas/>>), em 28.6.2007, mostra que o Brasil possui 21.996 entidades beneficentes de assistência social, sendo 11.281 apenas registradas no CNAS, e 10.715, além do registro, também detêm o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social. Destaque-se que a coleta dessas informações somente foi possível graças a uma determinação do TCU para que elas fossem disponibilizadas na Internet (Acórdão nº 2.066/2006-Plenário). Além dos dados básicos das entidades, nenhuma outra informação está ainda disponível para acesso público, o que, espera-se, possa vir a ocorrer após a completa implementação do novo sistema.

No Siafi, a mais importante fonte de informações da execução orçamentária e financeira da União, a forma como a destinação de recursos é classificada não permite que se conheça, objetivamente, quais setores e que tipos de entidades estão sendo beneficiadas. Coloca-se no mesmo rol recursos destinados a universidades, hospitais, partidos políticos, etc. gerando-se merecidas críticas quanto à clareza da destinação dos recursos. Parlamentares e outros agentes públicos pronunciam cifras divergentes quando se referem aos recursos públicos transferidos às ONG, tudo em razão da confusa classificação adotada no Siafi. Que ações, afinal, o governo está financiando e por intermédio de que tipo de entidade são questões que não podem ser facilmente respondidas mediante simples consulta ao referido sistema.

Pelo exposto, pode-se concluir que as mais abrangentes fontes oficiais de informações cadastrais, econômicas e fiscais das ONG, as bases de dados da Receita Federal, não estão adequadamente estruturadas para fornecê-las com a qualidade que seria desejável. Ademais, tais informações não estão disponíveis ao público em razão do sigilo fiscal. No entanto, toda e qualquer pessoa jurídica que se constitua no país está obrigada a se cadastrar e prestar informações à Receita, o que lhe credencia, por excelência, como provedora de informações para o Cadastro Nacional de ONG. Tal hipótese deveria ser seriamente considerada no bojo dos projetos de lei em tramitação. O cadastro da Receita, por ser o mais abrangente e ter um caráter obrigatório, deveria ter suas informações compartilhadas, integrando-se os dados de interesse comum para evitar a exigência das mesmas informações e documentos por mais de um órgão público. A alimentação de dados ou a sua captação por outros cadastros, como os do CNEs/MJ e do CNAS/MDS, poderia ocorrer de forma *on-line*, cabendo-lhes exigir apenas o que fosse necessário para complementar o atendimento de necessidades específicas, sem superposição de procedimentos ou exigências burocráticas. Bom para a administração, melhor ainda para as entidades.

Essa questão, aliás, diz respeito diretamente a três metas (especialmente a 28) da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro - ENCCLA 2007⁴, coordenada pelo Poder Executivo e com participação de cerca de 60 órgãos da administração pública federal, visando à elaboração de normas e à implementação de mecanismos para disciplinar o repasse, o controle e a avaliação de resultados referentes aos recursos públicos destinados ao terceiro setor, quais sejam:

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.

A questão do sigilo fiscal, insculpida no art. 198, do Código Tributário Nacional (CTN), Lei n° 5.172/66, que reza “sem prejuízo do disposto na legislação criminal, é vedada a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades” também precisa ser revista em relação às entidades do terceiro setor. É necessário reinterpretar, no que diz respeito especificamente a essas entidades, o alcance de expressões como **a natureza e o estado de seus negócios ou atividades e sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo**. É claro que ao se referir a **negócios**, o CTN o está fazendo em relação aos negócios lucrativos, atividades sujeitas à competição do mercado, tendo em vista que não se justifica colocar sob o manto do sigilo fiscal o manejo de recursos públicos, a destinação que lhes é dada e os resultados que são obtidos, ainda que tais recursos tenham sido angariados diretamente da economia popular, de particulares, de empresas ou de outras instituições.

A necessidade de *accountability*, que segundo Nakagawa (1987:17) “é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”, não deveria ser um tema controverso do terceiro setor. Essa delegação de poderes, segundo Olak e Nascimento (2006:22), “ocorre, via de regra, quando a sociedade contribui com estas entidades através do pagamento de uma infinidade de impostos ao Estado (subventores destas entidades) ou mesmo diretamente na forma de doações pecuniárias, doação de bens, serviços prestados gratuitamente, ou, ainda, quando paga por algum tipo de serviço por elas prestado.” Ao consignar, em seus estatutos, a missão de desenvolver objetivos sociais ou públicos, a entidade está assumindo responsabilidades que, em razão de sua natureza, exigem prestação de contas quanto aos resultados obtidos:

Por desempenhar função de interesse público, espera-se que a organização do Terceiro Setor cultive a **transparência** quanto ao seu portfólio de projetos e, também, quanto aos resultados obtidos e os recursos alocados. O diagnóstico *ex-ante* e a avaliação *ex-post* constituem instrumentos determinantes para o êxito e o apoio a ser obtido em iniciativas futuras. Nesse sentido, a preparação de **relatórios de avaliação** e a sua disseminação constituem importantes **instrumentos de comunicação** com a sociedade. (MARCOVITCH, 1997:121 apud OLAK e NASCIMENTO, 2006:21, com grifos da citação).

As ONG não cultivam a transparência no Brasil, e essa é uma questão que, a exemplo da reforma do marco legal do Terceiro Setor, tende a não avançar com a velocidade que seria desejável, por duas razões.

A primeira nos remete à CPI dos Anões do Orçamento, na década de 90, quando se descobriu que as emendas orçamentárias que alguns parlamentares faziam eram para ONG nos seus estados, dirigidas por seus familiares. De lá para cá, pouco se avançou, em termos de resultados efetivamente palpáveis, na melhoria da transparência, seja em relação à escolha das ONG beneficiadas com recursos orçamentários, seja nas normas relativas a divulgação de informações e nos mecanismos que favoreçam o controle social das ações. Infelizmente, como bem lembra Nunes (2006:150), “a política de assistência social no Brasil ainda não se livrou do ranço assistencialista e do fisiologismo de alguns dos nossos políticos.” Legisladores eleitos para estabelecer leis, fiscalizar e tentar estabelecer fontes de financiamento para suprir áreas deficitárias do Estado, confundem o seu papel de parlamentar com o de prestar serviços sociais a comunidades carentes, visando a transformar a ajuda em voto, situação que leva à “existência de verdadeiros comitês eleitorais travestidos de entidades sociais.”

A segunda é a falta de tradição da sociedade brasileira com o controle social, o que gera, em certa medida, uma acomodação das entidades, e do próprio poder público, no tocante à adoção de mecanismos de publicação de prestação de contas e de transparência das ações. Felizmente, segundo aponta Olak e Nascimento (2006:23), a transparência tende a estabelecer-se como estratégia competitiva em face da necessidade de demonstrar posições claras e resultados concretos em um contexto onde as organizações passam a competir de forma mais direta por recursos públicos e privados.

REFERÊNCIAS

- MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão à coesão social: profissionalização do terceiro setor. In: IIOSCHPE, Evelyn Berg (Org.). *3º setor: desenvolvimento social sustentado*: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997. p. 121-130.
- NAKAGAWA, Masayuki. *Estudos de alguns aspectos de controladoria que contribuem para a eficácia gerencial*. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1987.
- NARANJO, Fabio A. Painel 2: A experiência internacional. In: FÓRUM SENADO DEBATE BRASIL, 2., 2006, Brasília. *Terceiro setor: cenários e perspectivas*. Notas Taquigráficas.
- NUNES, Andréa. *Terceiro setor: controle e fiscalização*. 2. ed. São Paulo: Método, 2006.
- OLAK, Paulo Arnaldo; NASCIMENTO, Diogo Toledo do. *Contabilidade para entidades sem fins lucrativos: terceiro setor*. São Paulo: Atlas, 2006.

NOTAS

1. O texto é parte da monografia de pós-graduação do autor no curso de Especialização em Orçamento Público do Instituto Serzedello Corrêa (ISC/TCU) e do Centro de Formação e Aperfeiçoamento (CEFOP/Câmara dos Deputados): Transferências de recursos do orçamento público para organizações não-governamentais: eficácia dos procedimentos de concessão e controle.
2. Castro Nacional de ONGS, disponível em www.abong.org.br, acesso em 1/7/2007.
3. FASFIL – As Fundações privadas e as Associações Sem Fins Lucrativos no Brasil: 2002, realizado pelo IBGE e pelo IPEA, em parceria com a Abong e o GIFE (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas).
4. Informações sobre a ENCCLA disponíveis no sítio <<http://www.mj.gov.br/drci/>>.

