



Rua General Jardim, 660 – 7º andar
Vila Buarque - São Paulo – CEP 01223-010
FoneFax (11) 3237-2122
E.mail: abong@uol.com.br
Site: www.abong.org.br

NOTA ABONG:

DEBATE SOBRE ACESSO A RECURSOS PÚBLICOS E POSICIONAMENTO SOBRE O DECRETO 6.170, DE 25 DE JULHO DE 2007¹:

A direção executiva da ABONG – Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais participa intensamente dos debates públicos com a sociedade e movimentos sociais e junto ao Governo Federal sobre problemas existentes no acesso e utilização de recursos públicos, por parte das organizações da sociedade civil e sobre a necessidade de regulação que melhor contribua para mapear identidades das organizações sem fins lucrativos no Brasil. O que está em questão é o padrão de relação entre Estado e sociedade e a relevância das ações da sociedade para o processo democrático, envolvendo nesse debate a legitimidade do financiamento público para suas ações.

Há algum tempo, ocorre crescente processo de criminalização pública de ONGs e movimentos sociais, sob a argumentação de utilizarem de forma irregular recursos públicos. Ainda que existam entidades não idôneas, criadas muitas vezes para servirem de “laranjas” para desvio de verbas públicas - na maioria das vezes com conivência de gestores e mandatários públicos - há também uma outra natureza de problema, relacionado a irregularidades nas prestações de contas na utilização de recursos públicos, por uma forma equivocada de relação imposta pelo Estado à sociedade ao utilizar recursos públicos, envolvendo organizações sem fins lucrativos e organizações da sociedade civil de interesse público idôneas, que efetivamente desenvolvem os trabalhos aos quais se propuseram.

Essas questões, tratadas de forma indiferenciada, têm dado a tônica na mídia para ataques às ONGs, alimentando disputas político-partidárias e trazendo como consequência, criminalizações generalizadas em relação às ONGs e movimentos sociais.

O governo, já como primeira atitude de resposta a essas pressões, sem diálogo com a sociedade, emite em 2005 o Decreto 5.504/05, regulamentado pela portaria 217/2006, o qual estende o procedimento do Pregão Eletrônico às Organizações Sem Fins Lucrativos para implementação de convênios com recursos federais, com prazo para implementação desse mecanismo até março de 2008.

Além de produzir uma situação inconstitucional, uma vez que o Decreto, referindo-se à Lei das Licitações (8.666), a modifica; há problemas graves quanto à natureza de organizações do universo sem fins lucrativos, já que, por não serem de mercado, nem estarem pautadas pela obtenção do lucro, não atuam sob a lógica concorrencial. A ABONG acredita que o modelo de pregão eletrônico, para empresas e organizações concorrenciais, possa vir a se constituir em um instrumento que viabiliza transparência, impessoalidade e economicidade nos processos públicos de licitação,

¹ Esse texto foi elaborado pela direção colegiada da ABONG, com apoio de parecer jurídico de Lisandra Arantes, advogada do escritório de Brasília.

porém não deve ser esse procedimento estendido a organizações sem fins lucrativos, dada a sua natureza completamente diferenciada das empresas.

O pano de fundo desse debate relaciona-se ao papel e sentido dos recursos públicos nesse país e à relação da sociedade civil com o mesmo e, conseqüentemente, com o Estado. As entidades da sociedade civil, há tempos vêm debatendo sobre a insustentabilidade do modelo atual de acesso e utilização dos recursos públicos, que além de possuírem um padrão bastante burocratizado de acesso e de prestação de contas, não fortalecem a estrutura institucional das organizações, limitando-se a financiar atividades, dentro de uma lógica de transformação das organizações em co-executoras de políticas públicas, em “braços” do Estado. Contraditoriamente, não assegura sequer direitos trabalhistas daqueles que executam as atividades propostas, colocando-se o próprio Estado no papel de sonegador de direitos trabalhistas. Cabe às ONGs arcarem com uma estrutura institucional em relação a qual, muitas vezes, não têm porte, nem capacidade de arcar.

O que em parte explica essa relação é que a sociedade civil acessa recursos públicos na maior parte das vezes por convênios e, mesmo com uma regulamentação frágil em relação a esse formato, as ONGs são tratadas como administração direta, isso é, como se fossem órgãos de prefeituras.

A relação das organizações da sociedade com o Estado acaba pautando-se por uma lógica de precarização institucional, de trato das organizações como se fossem “um braço (barato) do Estado” ou parte da administração direta. Toda essa aparente confusão conceitual expressa uma visão bastante utilitária e perversa sobre a existência e o papel da sociedade civil organizada, bem como um trato patrimonialista e autoritário, por parte do Estado em relação a recursos públicos – como se estes pertencessem essencialmente a governos, descaracterizados de sua dimensão pública de fato.

Infelizmente, o senso comum, de uma forma geral, acaba por partilhar dessas visões superficiais e preconceituosas sobre os papéis da sociedade civil organizada, sem conhecer sua relevância para o aprofundamento da democracia e para a afirmação de direitos e controle social sobre recursos e investimentos públicos.

Cai-se no discurso autoritário e despolitizado da necessidade de controle *sobre* as ONGs, quando estas não são um ente público e têm o direito constitucional de se conformar como, com quem e quando bem entenderem. O que deve ser alvo de controle, isso sim, *são recursos públicos*, sejam estes acessados por quem for (governos municipais, sindicatos, ONGs, etc).

Em diferentes países, como a Suécia, Holanda, Alemanha, entre outros, há modelos públicos claros de financiamento das ONGs, pelo simples fato destas serem fundamentais à democracia. Nesses países, recursos públicos podem ser investidos em ações públicas, governamentais ou não, desde que contribuam para formação cidadã, para experiências inovadoras e para o fortalecimento da participação cívica e do controle social. Cabe a quem acessa recurso público, prestar contas de forma permanente à sociedade e ao Estado, sobre como são aplicados tais recursos, não apenas de forma fiscalista, mas, principalmente, envolvendo a sociedade e governos no debate sobre o sentido dos trabalhos desenvolvidos e as conseqüências de fortalecimento da esfera pública.

A partir de denúncias do Tribunal de Contas da União – TCU ao final do ano passado, nasce a CPI das ONGs², ainda em negociação para instalação no Senado.

²Esta é a terceira CPI implementada desde 2001. Na ocasião da primeira, contribuimos no debate junto à parlamentares e à mídia esclarecendo qual o papel das ONGs, formas de regulação e de controle sobre uso de dinheiro público existentes atualmente,

Nesse contexto confuso, movimentos organizações sociais como o MST / ANCA, a ABONG, a Cáritas e outras organizações têm travado debate intenso com o governo, exigindo uma mudança estrutural na relação com o dinheiro público.

Em maio de 2007, o governo emite um novo Decreto suspendendo a portaria, mas sem resolver os imbrólios gerados por esse primeiro. Em julho, a partir de pressão permanente tanto dos movimentos sociais por diálogo, quanto da conjuntura política, novo decreto (Dec 6.170/07) é emitido.

É sobre esse novo Decreto que apresentamos uma análise mais profunda. Uma primeira versão sobre o tema do marco regulatório, foi apresentada pelos interlocutores do governo que estavam em diálogo com as organizações. Ocorre que nenhuma das contribuições e críticas realizadas por esse grupo foram consideradas e incorporadas ao Decreto.

De caráter moralizante e claramente voltado para dar uma resposta defensiva, à sociedade em momento de instalação da CPI, o Decreto contribui muito pouco ou em nada para regulamentação de acesso a recursos públicos por parte das sem fins lucrativos, tratando-as ainda como se fossem parte da administração pública, além de não revogar o decreto referente ao uso do Pregão para convênios com recursos federais.

O Decreto 6.170/07 veio para regulamentar o artigo 116 da Lei 8666/93, a Lei de Licitações. O artigo regulamentado estende as disposições da Lei de Licitações aos convênios, contratos de repasse ou termos de cooperação firmados por órgãos e entidades da Administração Pública, estabelecendo regras gerais, o que permite a sua regulamentação via decreto.

Numa análise geral o decreto não evolui na regulamentação das organizações privadas sem fins lucrativos, não estabelece normas que contemplem as especificidades do campo, (e) não facilita o acesso aos recursos públicos nem reestabelece uma nova relação entre Estado e sociedade civil. Em princípio, avança no sentido de que não há a obrigatoriedade de realização de pregão eletrônico, como estabelecia o Decreto 5504/05, porém não está expressa a sua dispensa o que deixa uma lacuna permissiva a uma regulamentação posterior (a ser feita pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão) que poderá gerar esta ou outras novas obrigações. Por hora, a obrigatoriedade do Pregão eletrônico permanece suspensa até 31 de março de 2008, conforme Portaria Interministerial número 150/2007 de 18 de maio de 2007.

O Decreto 6.170/2007 enumera no artigo primeiro as atividades por ele regulamentadas, estabelecendo que todo convênio, contrato de repasse ou termo de cooperação que envolver repasse de recurso público da união (Orçamento Fiscal e Seguridade Social) deverá respeitar as regras nele contidas.

problemas da fiscalização não apenas quando acessados por tais entidades. (Infelizmente, as) **As** motivações eleitorais e disputas políticas produziram como um dos produtos finais uma proposta de projeto de lei de autoria do Senador Mozarildo Cavalcante (PP-RR) com uma visão equivocada e autoritária de controle sobre as ONGs, com propostas absurdas, que ferem direitos constitucionais à livre associação. Esse projeto recebeu um parecer da então deputada Ann Pontes por sua rejeição, mas há proposta de desengavetamento do mesmo na legislatura atual. Em final de 2006, antes das eleições, foi instalada nova CPI, a partir de requerimento do Senador Heráclito Fortes (DEM-PI) para apuração de repasses de recursos federais para entidades da sociedade civil, a qual acabou por se extinguir com o fim da legislatura passada e foi apresentada novamente no início desta, com algumas diferenças (tais como a ampliação do período de apuração, envolvendo o governo Fernando Henrique Cardoso, também). Ela tem prazo de duração de cento e vinte dias, a contar de sua instalação.

Uma primeira observação a ser feita é que o decreto não menciona em momento algum a regulamentação do Termo de Parceria³ o que significa que ele não pretende regulamentar esse instrumento, valendo suas disposições apenas para convênios, contratos de repasse e termos de cooperação.

Ainda no inciso I do parágrafo primeiro o decreto define convênio como instrumento que disciplina a transferência de recursos da União, liberados por órgão da administração pública federal a órgão da administração pública estadual, distrital ou municipal, ou ainda à entidades privadas sem fins lucrativos. Neste inciso permanece um problema já indicado perante as legislações anteriores que é o fato de destinar às organizações não governamentais sem fins lucrativos o mesmo tratamento destinado aos estados, municípios e distrito federal. Um tema caro às organizações na definição de um marco regulatório do campo é justamente que haja tratamento específico a cada tipo de sujeito, diferenciando, especialmente, as organizações não governamentais sem fins lucrativos dos entes federados.

O artigo segundo, inciso II, alínea "a", impede que celebre convênio ou contrato de repasse as entidades privadas sem fins lucrativos que tenham como dirigente membro de qualquer um dos três poderes (executivo, Legislativo e judiciário), do Ministério Público e do Tribunal de Contas da União. Esta proibição se estende às/aos companheiros/as, cônjuges, e a parentes em linha reta, colateral ou por afinidade até segundo grau do/a dirigente da organização. Essa proibição alcança filhos/as, netos/as, pai e mãe, avô e avó, irmãos/ãs e ainda os/as cônjuges dessas pessoas, considerados parentes por afinidade de segundo grau, o que inclui sogro/a, cunhados/as, madrasta, padrasto, cônjuges de netos/as e de avós.

Essa disposição é nova e bem rígida, afinal amplia o leque de proibição a todos os poderes do Estado, Ministério Público e Tribunal de Contas da União - TCU, independentemente da vinculação desses órgãos ao convênio e pode gerar problemas caso as organizações não atentem para isso. Pelo código civil, nem com a separação de um casal o parentesco com os familiares do outro se extingue.

No mesmo inciso, na alínea "b", a nova norma estabelece que também não poderão celebrar convênio ou contrato de repasse as organizações sem fins lucrativos que tiverem como dirigente servidor/a público/a vinculado/a ao órgão concedente, e também quando o/a servidor/a for cônjuge, companheiro/a e parente em linha reta, colateral ou por afinidade até segundo grau do/a dirigente. Neste ponto, a disposição é menos rígida, pois se refere apenas a servidor/a do órgão concedente, porém alcança de igual forma todos/as os/as parentes do/a dirigente elencados no parágrafo anterior, inclusive os por afinidade até o segundo grau e portanto merece igual atenção das organizações.

Outra novidade é que as organizações que pretenderem acessar recursos públicos da União deverão se cadastrar no Sistema de Gestão de Convênios, Contratos de Repasse e Termos de Parcerias - SINCOV. Esse sistema será gerido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelecerá as normas a serem seguidas e todos os órgãos da administração pública federal que realizarem transferências voluntárias de recursos serão considerados órgãos setoriais do sistema, que será aberto ao público via internet.

O Cadastramento no SINCOV poderá ser realizado por meio de qualquer órgão concedente e serão exigidos: cópia do estatuto social, relação dos/as dirigentes com CPF, prova de cadastro no CNPJ, prova de regularidade fiscal (certidões negativas), das fazendas municipais, estaduais e federal e do FGTS. Além desses documentos o/a dirigente da organização terá que apresentar uma declaração de que não possui dívida com o poder público nem está inscrito em cadastros de proteção ao crédito, bem como

³ Instrumento obrigatório para formalização de convênios entre governo e OSCIPs.

de sua vinculação ou não a cargo ou emprego público na administração pública em geral. A idéia é que este cadastro seja compartilhado pelos órgãos da administração e que facilite o acompanhamento da execução dos convênios pela administração.

Porém a legislação dita que serão exigidos pelo menos esses documentos o que significa que se deve ficar atento para que os órgãos não estabeleçam maiores exigências que burocratizem ainda mais o processo. Outro problema é a obrigatoriedade de ser feito o cadastramento no sistema para acessar os recursos públicos federais, ou seja, mais uma imposição burocrática e autoritária do poder público e que não contempla as expectativas das organizações, uma vez que já existe a exigência de cadastramento para o acesso de recursos nos setores da Assistência Social, da Saúde e da Criança e Adolescente, por exemplo.

O artigo 4º do decreto menciona a possibilidade de ser realizada a modalidade "chamamento público" visando a seleção de projetos e de entidades que tornem mais eficazes os objetos dos ajustes a serem efetivados, mediante convênio com as entidades privadas sem fins lucrativos.

O convenio deverá sempre indicar a forma pela qual a execução do projeto poderá ser acompanhada pelo órgão concedente, conforme indica o artigo 6º do estatuto em análise.

Permanece no Decreto a exigência de contrapartida a ser dada pelas organizações convenientes, devendo ser esta financeira ou de bens e serviços, desde que economicamente mensuráveis e auferíveis. A contrapartida vem sendo discutida como uma exigência ruim do Estado nesta relação com as organizações e a sua permanência como exigência legal é mais um ponto que não contempla as expectativas e necessidades das organizações.

O artigo 10 regulamenta a operacionalização dos repasses ditando entre outras coisas que a movimentação de recursos será sempre em conta bancária específica para cada convênio, que os recursos serão obrigatoriamente aplicados em poupança de instituição financeira federal, quando forem executados em mais de 30 dias ou em títulos da dívida pública em prazos menores. Estabelece também que a prestação de contas deve ser feita no prazo de trinta dias a contar do último repasse e que o concedente (administração) terá o prazo de noventa dias para analisar as contas apresentadas.

Com relação à contratação de serviços e aquisição de produtos na execução de projetos com recursos da união, o Artigo 11 resgata a necessidade de serem observados os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, tal qual já havia disposto a Lei de Licitações e dita que deverá ser necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato. Aqui a regra estabelecida segue o que comumente é feito pelas organizações que pesquisam ao menos três preços antes de contratar. O problema é que o texto legal coloca essa exigência como mínima, ou seja, deixa uma alternativa para que posterior regulamentação venha a estabelecer estabeleça outras exigências que venham

- (a) dificultar essas aquisições e contratações. Neste ponto devemos ficar atentos/as para que não haja retrocesso, o que poderia se verificar, por exemplo, se uma portaria, regulamentando esse decreto, viesse
- (b) estabelecer novamente a exigência do pregão eletrônico nessas contratações.

Pela nova regulamentação, os órgãos concedentes poderão efetuar a seleção e padronização dos objetos mais frequentes nos convênios, adquirindo-os e distribuindo-os aos convenientes (entidade ou organização executora do convênio).

Já nas disposições finais, o decreto ainda abre a possibilidade de que em ato conjunto, os Ministérios da Fazenda e de Planejamento, Orçamento e Gestão, juntamente com a Controladoria Geral da União (CGU), disciplinem sobre o arquivamento dos convênios com prazo de vigência encerrado há mais de cinco anos e que tenham o valor de até cem mil reais. Esses convênios ainda estão pendentes e de acordo com o artigo 17 da Lei poderão vir a ser arquivados respeitados os princípios da economia e publicidade.

O novo decreto terá vigência a partir do dia 1º de janeiro de 2008, com exceção dos artigos 16 (padronização dos objetos) e 17 (arquivamento dos convênios com mais de cinco anos), que já estão valendo desde a sua publicação.

Conclusões

Como afirmamos no início desse texto, a questão central em debate refere-se à mudança de natureza da relação entre Estado e sociedade, que não seja pautada por relações utilitárias de ambas as partes e, principalmente, que o papel de cada ente seja distinto e claro. Assim, não cabe à sociedade desempenhar o papel do Estado, tampouco ser tratada como parte executora de políticas públicas, aquela que "faz o que o Estado não faz".

Ainda que seja importante compreender as movimentações jurídicas, o foco do debate deve ser pautar junto à sociedade e governos o tema sobre o papel das organizações sociais na construção da democracia e a legitimidade do acesso a recursos públicos, isto é, de toda a sociedade, para realizarem ações de interesse comum. Obviamente, a construção de critérios e procedimentos de transparência e de controle social sobre o acesso e uso desses recursos deve ser parte importante desse debate público, assim como deveria ser quando governos, sindicatos, partidos e empresas utilizam recursos do Estado.

O corpo de legislação existente hoje em dia é bastante confuso: além de não existir harmonização entre leis, decretos e portarias emitidos, há problemas quanto à falta de maiores especificações para instrumentos corriqueiramente utilizados para repasse de recursos públicos, como é o caso dos convênios. Mas, centralmente, há uma falta de sensibilidade política para compreender como hoje são complexas as formas de organização da sociedade civil e quais os papéis diferenciados a que estão se propondo essas organizações. A regulação de acesso a recursos públicos deve assegurar o reconhecimento dessa complexidade, bem como pautar regras claras, desburocratizadas e democráticas de acesso a recursos. Não tem sido o excesso de burocratização o grande impeditivo para desvio de recursos – ao contrário, ele tem inviabilizado o acesso de organizações sérias e capazes para desenvolverem seu trabalho e controle social, de fiscalização e de educação para cidadania, ações claramente vinculadas ao fortalecimento das esferas públicas e, conseqüentemente, da democracia.

A ABONG, juntamente com movimentos sociais históricos, idôneos e de reconhecida importância para a democracia e afirmação dos direitos humanos nesse país, coloca-se a público para o debate transparente e crítico sobre a construção de uma legislação consistente de acesso(a) e de utilização de recursos públicos

09 de setembro de 2007

ABONG

Direção Colegiada