



ORGANIZAÇÕES NÃO- GOVERNAMENTAIS; FISCALIZAÇÃO

ROBERTO BOCACCIO PISCITELLI

Consultor Legislativo da Área IV

Finanças Públicas

SETEMBRO/2004

NOTA TÉCNICA

© 2004 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



Câmara dos Deputados
Praça 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS; FISCALIZAÇÃO

O jornal *O Estado de São Paulo* vem publicando várias reportagens a respeito do assunto, contendo denúncias e questionamentos relacionados à proliferação de entidades denominadas organizações não governamentais e à profusão de recursos públicos que lhes são transferidos. Conclui-se, *a priori*, que é preciso definir o que constituem as chamadas ONGs, a abrangência de sua área de atuação, a forma de seleção das entidades, o tipo de controle a ser exercido sobre as mesmas. Suspeita-se que, em muitos casos, tais organizações se constituam e se relacionem de forma promíscua com a Administração, atuando como se se tratasse de uma forma artificial de terceirização e funcionando muitas vezes como cabides de empregos, providos sem nenhum critério seletivo objetivo.

A idéia de conferir ao Ministério Público prerrogativas de atuação e controle sobre as ONGs é compatível com o papel institucional desse Poder. No entanto, é preciso levar em conta que tipo de controle seria esse, evitando conflitos ou superposição com as funções dos Tribunais e Conselhos de Contas.

De acordo com a Constituição de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (CF, art. 70, *caput*). As normas relativas à Seção correspondente da Constituição se aplicam, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (CF, art. 75, *caput*).

Entre as competências dos órgãos de controle externo destaca-se, para o exame da solicitação, a de fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Saliente-se, contudo, que a prerrogativa do TCU aplica-se às transferências voluntárias, negociadas, e não às constitucionais (Lei nº 8.443/92 – Lei Orgânica do TCU). Por outro lado, no âmbito de cada esfera da Administração, nos limites da discricionariedade na aplicação de seus recursos próprios e transferidos constitucionalmente (e, inclusive, voluntariamente), a fiscalização caberá aos respectivos órgãos de controle.

De uma forma geral, o Decreto-lei nº 200, de 1967 (art. 93), reproduzido pelo Decreto nº 93.872, de 1986 (art. 145), determinou que “quem quer que utilize dinheiro público terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Não há, pois, nenhuma dúvida quanto à competência dos órgãos estatais de fiscalizarem a aplicação dos recursos dos orçamentos públicos e das entidades integrantes da Administração. Mas não há prerrogativa específica de fiscalização abrangente de *entidade* beneficiária de recursos públicos, tentativa abortada por ocasião da discussão e votação da Lei Orgânica do TCU.

A solicitação do Parlamentar dá o ensejo de recorrer-se ao Código Civil – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 -, de onde sobressai a competência do Ministério Público (dos Estados e da União, neste caso em relação ao Distrito Federal ou Território), no sentido de *velar pelas fundações* (e aqui não se faz distinção entre fundações privadas ou *públicas*, que já estariam abrangidas pelo controle convencional), o que constitui uma prerrogativa mais ampla, mais abstrata, que tem essencialmente a ver com a finalidade, com os objetivos da criação e do funcionamento dessas entidades.

No caso específico das chamadas ONGs, a forma jurídica não está definida; muitas delas são fundações, mas o próprio Código Civil admite dois outros tipos de pessoas jurídicas de direito privado: as associações e as sociedades.

A partir desse entendimento, uma possibilidade seria alterar o Código Civil, para ampliar o alcance dessa prerrogativa do Ministério Público, permitindo-lhe atuar sobre qualquer tipo de organização não-estatal que se relacione com o Poder Público, recebendo recursos direcionados a ações de competência originária ou complementar às funções do Estado, de modo que não haja restrições à fiscalização do cumprimento de quaisquer instrumentos através dos quais a Administração transfira, delegue a instituições privadas ou públicas (não-estatais) atribuições ou responsabilidades mediante o uso de recursos *públicos* para fins *públicos*.