

**Os requerimentos da CPI da Amazônia em 2019:
o que as antigas CPIs das ONGs têm a ensinar**
*Working Paper*¹

Aline Gonçalves de Souza

Doutoranda em Administração Pública e Governo pela EAESP - FGV, especialista L.L.M. em Direito Societário, bacharel em Direito. Pesquisadora na FGV Direito SP. E-mail: aline.souza@fgv.br.

Eduardo Pannunzio

Doutor em Direito do Estado pela USP, Mestre (LL.M.) em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Reino Unido e bacharel em Direito. E-mail: eduardo.pannunzio@fgv.br

Sumário: I. Introdução. II. Análise sobre os requerimentos. III. Atualização do contexto: o que os dados mostram? IV. Histórico das CPIs das ONGs: o que esses processos ensinam? IV.I Primeira CPI das ONGs (2001-2002) IV.II Segunda CPI das ONGs (2007-2010) V. Conclusão

I. Introdução

Diante dos últimos acontecimentos relacionados à Amazônia², assinaturas para abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) foram colhidas sob a liderança dos Senadores Plínio Valério (PSDB-AM) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP)³. Também houve pedido para abertura de Comissão Externa Temporária (CET) pelo Deputado João Henrique Caldas (PSB/AL)⁴.

Todos buscam investigação sobre as queimadas e desmatamento. No entanto, os requerimentos do Senador Plínio Valério e do Deputado João Henrique dirigem essa análise para a atuação de organizações não governamentais (ONGs⁵) de

¹ A responsabilidade pelo conteúdo deste *working paper* é exclusiva dos seus autores e não expressa necessariamente a posição institucional da Fundação Getúlio Vargas. Agradecemos as contribuições de Eloísa Machado, Thiago Donnini, Melissa Mestriner e Letícia Oliveira para a sua elaboração. Esta versão de 24.09.19 complementa o documento de 18.09.19 disponibilizado em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28072>. Acrescenta informações dos órgãos de controle convocados pelas CPIs das ONGs e ressalta a compreensão de que é salutar a investigação dos responsáveis pelos temas relacionados à Amazônia, destacando os dados e mecanismos de controle sobre as ONGs que apontam para a necessidade de cautela na generalização para que não se agrave uma visão estigmatizante sobre todo o conjunto das organizações.

² No início de agosto de 2019, dados apresentados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) indicaram aumento de 278% do desmatamento da Amazônia em comparação com o mês de julho de 2018. Isso, somado ao fenômeno de escuridão ocorrido em São Paulo na tarde do dia 19.08.2019, tem chamado a atenção para o tema das queimadas.

³ As assinaturas já foram obtidas, mas os requerimentos não foram lidos e os números ainda estão disponíveis.

⁴ Requerimento 2230-2019, apresentado em 21.08.2019.

⁵ A expressão ONG não possui conceito jurídico e o termo OSCIP, indicado no requerimento, é uma titulação e não um tipo societário. Seria mais adequado utilizar a expressão Organização da Sociedade Civil (OSC), que possui conceito definido na Lei 13.019/2014. Além disso, reafirma o caráter autônomo e a voz própria da sociedade

modo genérico. Pretendem, assim, dar início a uma investigação ampla de todo um setor, que é composto por mais de 820 mil associações, fundações e organizações religiosas⁶.

Iniciativas como essas não são novidade no Congresso Nacional. Já houve duas CPIs das ONGs no Senado Federal (2001-2002 e 2007-2010) que, em longo tempo de duração, diversas prorrogações e grande quantidade de trabalhos, tiveram como grande achado a necessidade de produção de normas mais adequadas para a relação entre o Estado e as organizações.

O número de irregularidades verificadas naquelas CPIs foi ínfimo se comparado ao universo de organizações e à intensidade das investigações, conforme será detalhado no item IV mais adiante. Já os efeitos de falta de confiança e estigmatização do setor foram profundos e ainda persistem.

Os projetos de lei decorrentes das CPIs fizeram parte de uma agenda de debates mais ampla denominada Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). Além da revisão e produção de normas – com destaque à Lei 13.019/2014, que estabeleceu um ambiente legal novo e mais rigoroso para parcerias e transferências de recursos a ONGs –, a agenda MROSC também foi responsável pela produção de diversos dados e pesquisas que hoje dão mais transparência e acesso a informações sobre o setor.

É relevante, portanto, conhecer os atuais dados e a sistemática de monitoramento e fiscalização sobre as organizações, pois houve significativos avanços nos últimos anos. Este *working paper* pretende contribuir para essa discussão, com subsídios técnicos e analíticos que possam auxiliar a qualificar o debate público.

Nesse sentido, chama atenção aos seguintes aspectos, que serão detalhados mais à frente:

a) As mais de 820 mil ONGs existentes no país são relevantes:

a.1) **economicamente:** juntas empregam mais de 3 milhões de pessoas com carteira assinada, o que equivale a 9% do total de pessoas empregadas no setor privado e a 3% da população ocupada do país. Na última medição, estima-se receita bruta de R\$ 400 bilhões do setor, sendo que desta, menos de 10% é oriunda de recursos públicos;

civil organizada, afastando abordagens de negação que a expressão ONG suscita. Ainda assim, para dialogar com o requerimento, utilizaremos a expressão ONG ao longo deste documento, cientes da sua atecnicidade.

⁶ LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*. Brasília: Ipea, 2018, p. 21.

a.2) **socialmente**: mobilizam milhares de voluntários para causas como defesa de direitos, educação, assistência social, saúde, cultura, esporte e tantas outras relevantes para a sociedade; e

a.3) **para a democracia**: expressam o direito constitucional de um grupo de pessoas se organizarem formalmente para a prática de fins lícitos, sem interferência estatal. Com isso, podem sugerir e colaborar na execução de políticas públicas e fiscalizar governos, denunciando irregularidades e estimulando melhores práticas.

b) **Já houve duas CPIs das ONGs no Senado Federal** (2001-2002 e 2007-2010) que, em longo tempo de duração, com grande quantidade de trabalhos realizados, **identificou baixa quantidade de irregularidades** se comparado ao universo de organizações e à intensidade das investigações (10 casos na primeira e 7 na segunda), tendo ressaltado a necessidade de suprir o vazio normativo na relação entre Estado e organizações;

c) **Essas duas CPIs produziram projetos de lei** que, após debate suprapartidário, **foram convertidos na Lei 13.019/2014**, que possui abrangência nacional e regras de controle bastante rigorosas, reforçando e ampliando sistemas de controle interno e externos incidentes sobre as parcerias e transferências de recursos públicos às ONGs;

d) Nos últimos anos, **melhorou a produção de dados sobre as organizações**, inclusive pelo próprio poder público, como é o caso do Mapa das Organizações da Sociedade Civil, plataforma georreferenciada gerenciada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) com diversas informações sobre cada organização; da pesquisa FASFIL – Fundações e Associações Privadas sem fins lucrativos, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); o Portal Brasil, que deu lugar ao antigo SICONV – Sistema de Convênios; e estudos produzidos por diversas instituições.

Esses pontos sinalizam que investigar todo o setor das ONGs, genericamente, não seria adequado para dar respostas sobre a responsabilização pelas queimadas e desmatamentos relacionados à Amazônia. Além disso, pode prejudicar a confiança pública sobre organizações que exercem um papel relevante social, econômico e para a própria democracia.

II. Análise sobre os requerimentos

São bastante distintos o grau de detalhamento das justificativas e o nível da precisão sobre os objetos das investigações dos três requerimentos apresentados para abertura de CPIs e de CET relacionadas aos temas das queimadas e desmatamentos na Amazônia.

No pedido que foi liderado pelo Senador Randolfe Rodrigues são apresentados dez pontos para investigação, com justificativa que contextualiza cada pedido formulado. Busca a investigação ampla dos responsáveis pelos atos e omissões, dentro e fora do governo.

Com menção mais rápida às questões ambientais, a justificativa do pedido liderado pelo Senador Plínio Valério é voltada à investigação sobre as ONGs de modo genérico. Abre as portas para, por exemplo, investigar todas as organizações que atuaram no Brasil nos últimos dezessete anos e que, em algum momento, receberam recursos públicos ou internacionais.

Ainda mais sucinto nas questões ambientais, o requerimento do Deputado João Henrique pretende investigar falhas dos mecanismos de prevenção, investigação e punição do Estado e Terceiro Setor.

O quadro a seguir sintetiza o objeto de investigação de cada um dos requerimentos.

Tabela 01 - Sistematização dos requerimentos para abertura de CPIs e CET

Autoria	Descritivo do pedido
Requerimento 2230-2019 - Deputado João Henrique Caldas (PSB/AL)	<p>“para acompanhar e fiscalizar o aumento de desmatamento em áreas da Floresta Amazônica e a deficiência nos mecanismos de prevenção, investigação e punição do Estado e Terceiro Setor”</p> <p>Temas: Desmatamento da Amazônia e deficiência na prevenção, investigação e punição do Estado e Terceiro Setor</p>
Requerimento liderado pelo Senador Plínio Valério (PSDB/AM)	<p>“a) apurar as causas da ampliação dos índices do desmatamento na Amazônia Legal no período entre 1º de janeiro de 2018 e 27 de agosto do ano de 2019, assim como o aumento dos índices de queimadas na Amazônia Legal nesse período;</p> <p>b) analisar os motivos e impactos da paralisação do Fundo Amazônia</p> <p>c) investigar a liberação 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 de 1º de janeiro de 2002 até 27 de agosto de 2019, além do desvirtuamento dos objetos de ação dessas entidades, operando inclusive contra interesses nacionais”.</p> <p>Temas: Desmatamento e queimadas; Fundo Amazônia, e; atuação de ONGs e OSCIP, uso de recursos públicos e recursos recebidos do exterior</p>
Requerimento liderado pelo Randolfe Rodrigues (REDE-AP)	<p>“a) apurar as causas da ampliação dos índices do desmatamento na Amazônia Legal no período entre janeiro e 23 de agosto do ano de 2019;</p> <p>b) apurar o aumento dos índices de queimadas na Amazônia Legal no período entre janeiro e 23 de agosto do ano de 2019;</p> <p>c) identificar se tais fatos estão relacionados a ações ou omissões governamentais, especialmente na disponibilização e aplicação de recursos financeiros e na</p>

	<p>utilização dos instrumentos de prevenção, controle e fiscalização dos órgãos governamentais;</p> <p>d) identificar os possíveis responsáveis;</p> <p>e) avaliar o sistema e a estrutura de combate ao desmatamento;</p> <p>f) apontar a adoção de providências cabíveis para promover a redução desses índices;</p> <p>g) analisar os motivos e impactos da paralisação do Fundo Amazônia;</p> <p>h) avaliar a pertinência da contratação de empresas privadas para realizar o trabalho de monitoramento que já é feito pelo INPE;</p> <p>i) investigar a ação ocorrida no Distrito de Cachoeira da Serra (Altamira- PA), em 10/08/2019, denominada “Dia do Fogo”, que resultou na maior queimada da história do estado;</p> <p>j) analisar as denúncias de imposição de dificuldades de acesso da imprensa às informações do IBAMA e ICMBio”.</p> <p>Temas: Desmatamento; Queimadas; Responsabilidade governamental; Responsabilização em geral; Sistema de combate ao desmatamento; Providências de redução; Fundo Amazônia; Contratação de empresas para monitoramento; Apurar fato específico “Dia do Fogo”; Denúncia sobre dificuldade de acesso da imprensa</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria a partir dos requerimentos disponibilizados

O texto do item focado em ONGs é muito similar ao que constou no requerimento da segunda CPI das ONGs, cujo histórico será apresentado em detalhes mais a frente:

Tabela 02 - Comparativo entre os requerimentos de CPI das ONGs

Segunda CPI das ONGs (2007-2010)	Item “c” do requerimento liderado pelo Senador Plínio Valério
<p>“investigar a liberação, pelo <i>Governo Federal</i>, 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, <i>a partir do ano de 1999 até 8 de novembro de 2007</i>”.</p>	<p>“investigar a liberação de <i>recursos públicos</i> 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, <i>a partir de 1º de janeiro de 2002 até 27 de agosto de 2019, além do desvirtuamento dos objetos de ação dessas entidades, operando inclusive contra interesses nacionais</i>”.</p>

Fonte: elaboração própria, a partir dos textos oficiais dos requerimentos

Enquanto naquela CPI o objetivo era “investigar a liberação, pelo Governo Federal, de recursos públicos para organizações”, neste requerimento a pretensão é de “investigar a liberação de recursos públicos para organizações”, mais amplo, portanto, podendo ampliar o escopo para análise das transferências estaduais e municipais.

No que se refere ao marco temporal, aquela CPI investigou recursos públicos nacionais e recursos estrangeiros para organizações entre 1999 até 2007 e neste pedido, a pretensão é investigar de 2002 até 2019. Abarca assim parte do trabalho feito pela mesma Casa Legislativa e amplia o tempo de investigação.

Os pedidos alargados de investigação sobre as organizações amparam-se em argumentos como “crescentes dúvidas sobre o real papel desempenhado pelas Organizações Não-Governamentais e pelas chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público”; em afirmações de que essas organizações “proliferaram”; que “vinham recebendo crescentes volumes de recursos públicos, assim como de recursos vindos de fora do País”; e de que teria havido aumento de “falha nos mecanismos de prevenção, repressão e fiscalização”⁷.

Parece-nos infundada a ideia generalizada de que as ONGs não têm controle ou não estão sujeitas a mecanismos de fiscalização. Diante disso, desenvolvemos a seguir uma atualização de contexto sobre o setor.

III. Atualização do contexto: o que os dados mostram?

No Brasil, de acordo com o Ipea, o setor abrange 820 mil organizações, sendo 86% associações, 12% organizações religiosas e 2% fundações⁸⁻⁹.

Juntas, as organizações empregam mais de 3 milhões de pessoas com carteira assinada – o que equivale a 9% do total de pessoas empregadas no setor privado e a 3% da população ocupada do país¹⁰ -, além de mobilizarem milhares de voluntários para causas como defesa de direitos, educação, assistência social, saúde, cultura, esporte e tantas outras relevantes para a sociedade.

No estado do Amazonas, são 11.624 organizações, representando 1,4% do total das existentes no Brasil. Empregam juntas 22.092 pessoas com carteira assinada.

O “Mapa das OSC” permite conhecer os dados sobre os outros oito estados que compõem a Amazônia Legal juntamente com o Amazonas¹¹. Trata-se de plataforma governamental georreferenciada¹² que identifica cada organização, com informações oriundas de 17 bases públicas. Além disso, permite a inserção de infor-

⁷ As primeiras aspas foram extraídas do requerimento do Senador Plínio Valério, ao passo a que a última da justificativa do Deputado João Henrique Caldas.

⁸ LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*, op. cit., pp. 21 e 46.

⁹ São ainda 110 as organizações estrangeiras que têm autorização para atuar no país (quantidade considerando o total com CNPJ ativo em 2018). Fonte: Dados públicos do CNPJ (SRF/ME). Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/orientacao/tributaria/cadastros/cadastro-nacional-de-pessoas-juridicas-cnpj/dados-publicos-cnpj>>. Visualizado em 13.09.2019.

¹⁰ LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*, op. cit., pp. 21 e 55.

¹¹ A Amazônia Legal é composta de outros estados além do Amazonas, como Acre, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e parte de Maranhão.

¹² Disponível em: <<https://mapaosci.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>>. Acesso em: 03 set. 2019.

mações adicionais pela própria organização, geração de relatórios e outras funcionalidades. Trata-se de ferramenta que tem contribuído desde 2013 para a transparência do setor.

As organizações estão distribuídas pelo país na proporção populacional. São financiadas por contribuições dos seus associados, doações, patrocínios, venda de produtos e prestação de serviços, por exemplo¹³. Na última medição, estima-se que a receita bruta deste setor foi de R\$ 400 bilhões, sendo que menos de 10% foi oriunda de recursos públicos¹⁴.

É, portanto, um setor de extrema relevância social e econômica. Mas a sua importância é ainda maior: as organizações são elemento essencial da democracia.

Há direito constitucional que garante que um grupo de pessoas se organize formalmente para a prática de fins lícitos sem interferência estatal¹⁵. Desta forma, podem, por exemplo, sugerir e colaborar na execução de políticas públicas e fiscalizar governos, denunciando irregularidades e estimulando melhores práticas.

No entanto, o protagonismo e a importância das organizações não têm sido acompanhados de mecanismos e fontes para a sua sustentabilidade econômica.

Desde 2001, houve tendência de redução do percentual das transferências de recursos federais para entidades privadas sem fins lucrativos. De 0,71% do orçamento geral da União em 2001 para menos de 0,35% em 2017.¹⁶

Entre 2014 e 2016, os repasses para organizações –incluindo tanto as transferências diretas da União como as indiretas, por meio de Estados e municípios – passaram de R\$ 12,1 bilhões para R\$ 2,3 bilhões, ou seja, uma queda de mais de 80%. Se olharmos apenas para as transferências federais diretas, a diminuição no período é ainda maior, de quase 86% (R\$ 2,5 bilhões, em 2014, para R\$ 353,5 milhões, em 2016)¹⁷.

¹³ COMUNITAS. *Benchmarking do Investimento Social Corporativo (BISC)*. São Paulo, 2018.

¹⁴ LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*, op. cit., p. 152.

¹⁵ Cf. os incisos XVII e XVIII, art. 5º, da Constituição Federal (CF/1988).

¹⁶ Entidades sem fins lucrativos (ESFLs) compõem um grupo mais amplo do que organizações da sociedade civil (OSC). Além de associações, fundações, organizações religiosas e as organizações sociais, também compõe o grupo de ESFLs organizações como Sistema S, Sindicatos, Partidos Políticos e Caixas Escolares, por exemplo. Na publicação do IPEA, indica-se que após a promulgação da Lei no 13.019/2014 que inseriu a nomenclatura “organização da sociedade civil”, espera-se mais precisão nos orçamentos no futuro a partir do reconhecimento do campo da sociedade civil organizada como diferente do todo das entidades privadas sem fins lucrativos. No entanto, para algumas medições históricas do orçamento público não foi possível separar o subgrupo OSC do grupo das ESFL. Por isso, foi necessário recorrer a análise mais ampla do grupo ESFLs. Os dados indicados neste parágrafo referem-se à modalidade 50 de aplicação orçamentária para ESFLs, conforme detalhado em LOPEZ, Felix Garcia (Org.). *Perfil das Organizações da Sociedade Civil no Brasil*, 2018, op. cit., p. 120.

¹⁷ Consideram-se neste dados as OSC e não as ESFLs, conforme esclarecido na nota de rodapé acima. Para 2017, o valor de transferências diretas e indiretas somou R\$ 6,3 bilhões e as transferências federais diretas (modalidade orçamentária 50) somou R\$ 2,2 bilhões. Cf. PANNUNZIO, Eduardo e SOUZA, Aline Gonçalves. “Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: Desafios do ambiente jurídico brasileiro atual”. FGV Direito SP, 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/24576>>. Visualizado em 06.09.2019.

III.1 Sistemas de controle

Para se constituírem, todas as organizações possuem registros em cartório, que exige o cumprimento de condições e obrigações descritas no Código Civil, e, no caso das fundações, sujeitam-se à fiscalização do Ministério Público por intermédio das curadorias de fundações. Muitas delas avançaram em sua governança e possuem Conselhos de Administração/Deliberativo e/ou Conselho Fiscal que zelam por seu adequado funcionamento. Seguem regras específicas de contabilidade que requerem, até mesmo, a contabilização do trabalho dos voluntários. Em muitos casos, são sujeitas a auditoria externa independente e obrigadas a publicar suas demonstrações financeiras e relatórios de atividades.

Nos últimos anos, sobrevieram sistemas de informação e controle mais apurados¹⁸, além da Lei 13.019/2014 para regular, em âmbito nacional, as parcerias e as transferências de recursos públicos às ONGs.

A legislação, denominada de MROSC, define princípios, diretrizes e critérios para a seleção e o financiamento de atividades e projetos de interesse público. Determina, ainda, parâmetros mínimos de eficácia e efetividade, subordinando as parcerias com organizações aos instrumentos de controle social e administrativo.

Seu objetivo foi criar normas claras para reconhecer as especificidades das organizações, respeitando a sua autonomia e, ao mesmo tempo, oferecer mecanismos de transparência e controle da aplicação dos recursos públicos¹⁹.

Previu, por exemplo, os princípios de “reconhecimento da participação social como direito do cidadão” (art.5, I) e do “direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas” (art. 5, IV). Indicou como diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: “o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público” (art.6, I) e “a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil (art.6, VII).

Do ponto de vista do controle, a Lei reforçou atribuições de controle interno e de competências do Tribunal de Contas, definindo um rol de sanções administrativas e mecanismos de ressarcimento ao erário nos casos de desvios. Além disso, introduziu a responsabilização por improbidade administrativa – de modo específico – para diversas hipóteses de mau uso dos recursos públicos em parcerias com organizações, alterando o texto da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

¹⁸ São exemplos: o Mapa das OSC gerenciado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a pesquisa FASFIL “Fundações e Associações Privadas sem Fins Lucrativos”, publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

¹⁹ LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara. Marco regulatório das organizações da sociedade civil: a construção a agenda no governo federal: 2011-2014. Brasília: Governo Federal, 2015, p.22.

Embora editada em 2014, a lei obedeceu a um período de *vacatio legis*, que permitiu sua entrada em vigor apenas em 2016 (na União e Estados) e em 2017 (de forma obrigatória, para os Municípios). Portanto, não houve sequer tempo de implementação suficiente para uma revisão dessas normas – que, como visto, quanto ao controle, são bastante rigorosas, reforçando e ampliando sistemas de controle interno e externos incidentes sobre as parcerias.

IV. Histórico das CPIs das ONGs: o que esses processos ensinam?

Referente ao tema das ONGs, três requerimentos de criação de CPI já foram feitos na Câmara dos Deputados (em 1995, em 1999 e em 2005) e apenas um deles (o de 1995) gerou a instauração de CPI. O objetivo era investigar a atuação da FUNAI, mas a comissão foi extinta e arquivada por não ter tido o seu pedido de prorrogação deferido²⁰. Já no Senado Federal, foram instauradas duas CPIs sobre ONGs.

IV.I. Primeira CPI das ONGs (2001-2002)

Realizada no Senado Federal, teve por objetivo apurar denúncias veiculadas pela imprensa a respeito da atuação irregular de determinadas organizações em assuntos indígenas, ambientais e de segurança nacional, sobretudo daquelas atuantes na Região Amazônica.

No seu Relatório foi indicada a dificuldade de acesso a dados sobre as organizações e houve avaliação de que os controles por parte do Poder Público eram débeis, díspares e confusos²¹. Uma das principais críticas e fonte de preocupação era justamente a de que “o Poder Público distribui recursos a essas organizações por meio de convênios, sem recorrer a edital público para selecionar os melhores projetos”.

Depois de 21 meses de duração²², de ter expedido mais de 500 expedientes a autoridades, ter recebido mais de 700 expedientes e realizado mais de 15 audiências públicas, a primeira CPI das ONGs, cujo presidente era o Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) e a relatora, a Senadora Marluce Pinto (PMDB/RR), enviou para providências de autoridades públicas os indícios de irregularidades verificados de 10 organizações.

Além do número relativamente baixo, o Relatório ressaltou se tratar de “ilícitos em tese”²³, que deveriam ser levados à consideração de autoridades e órgãos competentes, tais como Secretaria da Receita Federal, Procuradoria-Geral de Jus-

²⁰ Não consta no site da Câmara dos Deputados qualquer relatório dos trabalhos por ela desenvolvidos

²¹ Cf. Relatório Final disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4185258&ts=1553281354669&disposition=inline>>. Acesso em: 01 set. 2019.

²² A primeira CPI das ONGs tinha com prazo inicial para realização dos trabalhos 180 dias e foi prorrogada por duas vezes, tendo desenvolvido os seus trabalhos de 27/03/2011 até 15/12/2002.

²³ Expressão utilizada no item 7.2 “Encaminhamentos” do Relatório.

tiça de alguns Estados, Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA e Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, entre outros. Parte dos indícios verificados já estava sendo apurada em processos administrativos ou judiciais.

Concluídos os trabalhos da Comissão, competiu a esses órgãos e aos demais que foram comunicados confirmar ou não os indícios identificados e aplicar as sanções correspondentes.

A primeira CPI das ONGs gerou ainda a proposição de sete Projetos de Lei²⁴, com a pretensão de, por exemplo, regular a obrigatoriedade de hasteamento da bandeira nacional nos núcleos habitacionais da Amazônia Legal ou a punição àquele que divulgar mapa ou qualquer documento do território nacional sem qualquer parte integrante do Brasil.

Dos projetos propostos, o único que teve avanço na tramitação e foi convertido em lei foi o PLS n. 7/2003, que dispunha sobre “o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais”. Após apensamento e texto substitutivo em processo de tramitação suprapartidário, transformou-se na já mencionada Lei 13.019/2014, que justamente cria a regra do chamamento público obrigatório, extingue a figura dos convênios e estipula regras de planejamento, seleção, execução, monitoramento e avaliação e prestação de contas para o repasse de recursos públicos para OSC²⁵.

IV.II. Segunda CPI das ONGs (2007-2010)

Também realizada no Senado Federal, a segunda CPI das ONGs²⁶ tinha objetivo mais amplo de apurar “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 8 de novembro de 2007”²⁷.

²⁴ Eram eles: PLS 7 de 18/02/2003 “Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências”; SF PLS 8/2003 de 18/02/2003 “Institui a competência territorial no registro de atos relativos à pessoa jurídica de direito privado”; SF PLS 9/2003 de 18/02/2003 “Altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal. (Apropriação indébita contra associação ou fundação)”; SF PLS 10/2003 de 18/02/2003 “Altera o artigo 14 da Lei n.º 5700, de 1.º de setembro de 1971, tornando obrigatório o hasteamento da Bandeira Nacional nos núcleos habitacionais da Amazônia Legal”; SF PLS 11/2003 de 18/02/2003 “Acrescenta tipo penal à Lei n.º 7170, de 14 de dezembro de 1983, Lei de Segurança Nacional”, e; SF PLS 12/2003 de 18/02/2003 “Altera o artigo 108 da Lei n.º 6815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do estrangeiro) e o artigo 115 da Lei n.º 6015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos)”.

²⁵ A exceção é a continuidade dos convênios para parcerias relacionadas ao SUS – Sistema único de saúde.

²⁶ Relatório disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIlongs.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 30 ago. 2019.

²⁷ Trecho extraído do Capítulo “Descrição das atividades”, pg. 17 do Relatório Final. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/194594/CPIlongs.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 01 set. 2019.

Com a presidência do Senador Heráclito Fortes (DEM/PI) e relatoria do Senador Inácio Arruda (PCdoB/CE), a comissão teve a sua primeira reunião em 03.10.2007, mas só encerrou as suas atividades em 2010, tendo sido prorrogada por quatro vezes, apesar do prazo inicial de 120 dias para a conclusão de seus trabalhos.

De um total de 22 reuniões ocorridas, 11 foram destinadas à realização de oitivas e audiências públicas com 30 autoridades governamentais, servidores públicos, especialistas e dirigentes de entidades não governamentais. O relatório final de quase 1.500 páginas reconheceu e reafirmou a importância da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos, indicando a necessidade urgente de edição de uma lei para regular as parcerias entre Estado e ONGs.

Diferentemente da primeira CPI, a segunda fez análise ampla sobre a relação das organizações com o Governo Federal. Indicou que a mais valiosa contribuição que a Comissão poderia oferecer às instituições e à sociedade brasileira era “propor um marco legal regulando as parcerias entre os Poderes Públicos, das três esferas (...) e as entidades privadas sem fins lucrativos²⁸”.

A CPI solicitou aos órgãos de controle interno e externo, bem como outros do Poder Executivo, que enviassem relatórios de auditorias de maior abrangência e profundidade realizadas em entidades privadas sem fins lucrativos.

Foram analisadas auditorias do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, da Controladoria Geral da União sobre casos específicos, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas- SEBRAE e do Tribunal de Contas da União. Neste último caso, a auditoria teve origem a partir de um ofício do Senado Federal, anterior à CPI, requerendo auditoria para examinar irregularidades de repasses de recursos pelo Governo Federal, entre 2003-2006, de vinte e duas entidades concedentes.

A CPI elaborou um plano de trabalho determinando que o objeto de investigação seria oriundo de requerimentos aprovados pelo Plenário da Comissão nos quais houvesse suspeitas de envolvimento ou cometimento de irregularidades na execução de convênios com o Governo Federal.

Dentre esses, foram selecionados os casos que se constituíam como paradigmas de irregularidades, ilegalidades, ilícitos civis e penais e situações de infringência aos princípios constitucionais da impessoalidade e eficiência que, conforme apontou o Relatório da CPI, ocorrem em maior escala nas relações do Governo Federal com entidades privadas sem fins lucrativos.

A Comissão apontou indícios de irregularidades de 7 organizações investigadas em profundidade. Outras 31 organizações foram investigadas a partir de questões oriundas de CPIs pregressas ou de requerimentos novos de membros desta CPI.

²⁸ Op. Cit. Trecho extraído na página 02 do Relatório Final da Segunda CPI.

No entanto, essas organizações não participaram de oitivas, o que inviabilizou a formulação de juízos que demandariam a instalação do contraditório.

Ganhou destaque a constatação pela CPI de que a destinação de recursos públicos a muitas entidades decorria muito mais da influência política do que do enquadramento em critérios objetivos de seleção. De fato, à época não existia uma lei nacional impondo a regra do chamamento público obrigatório.

Parte da conclusão foi então a de que o foco desta CPI foi “direcionado ao aprimoramento da gestão pública relativa às transferências voluntárias para entes sem fins lucrativos”²⁹ – algo que, como visto, buscou-se resolver a partir de 2014 com a edição da Lei 13.019.

Diante das irregularidades, o relatório afirmou que “os problemas não ofuscam a importância das ONGs para a democratização do Estado e da sociedade. Todos os especialistas ouvidos pela Comissão foram unânimes em destacar a importância desta parceria. Todos, sem exceção, reconheceram que as entidades privadas sem fins lucrativos têm um importante papel na formulação, execução e fiscalização de políticas públicas.”³⁰

Esta CPI, depois de mais de três anos de trabalho afirmou:

“Há um grande campo para a atuação das ONGs, sobretudo em áreas, seguimentos e localidade em que a atuação do Estado é insuficiente ou inexistente. Este relatório reconhece e reafirma a importância da parceria entre Estado e entidades privadas sem fins lucrativos. E, também reconhece a existência de problemas e dedica-se a diagnosticá-los, avaliá-los e propor soluções e recomendações de enfrentamento, sempre com o objetivo de fortalecer e tornar mais produtivas as parcerias Estado/ONGs” (grifos nossos, Relatório Final da Segunda CPI das ONGs, p.4).

No tocante às relações entre o Estado e as organizações, foram produzidos no âmbito desta CPI, dois Projetos de Lei³¹. Um deles serviu de base para a elaboração do PLS 649/2011 apresentado pelo Senador Aloysio Nunes (PSDB/SP) que, após anos de tramitação e processo de apensamento e substituição, foi convertido na recente Lei 13.019/2014, já mencionada.

²⁹ Op. Cit. Trechos extraídos da página 1172 e 1173 do Relatório Final da Segunda CPI.

³⁰ Op. Cit. Trecho extraído na página 03 e 04 do Relatório Final da Segunda CPI.

³¹ O primeiro altera a Lei nº 8.598, de 20 de dezembro de 1994 e a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. O segundo estabelecia um regime jurídico para as parcerias entre a Administração Pública e as entidades privadas sem fins lucrativos para a consecução de finalidades de interesse público. Nesse projeto reúnem-se as principais contribuições gestadas na CPI como exigência de planejamento prévio, processo seletivo obrigatório, processos de gestão e controle dos recursos, entre outros.

V. Conclusão

O longo tempo de duração, a grande quantidade de documentos, de oitivas e audiências públicas *versus* a quantidade e gravidade das irregularidades verificadas nas duas CPIs das ONGs demonstra que houve uma desproporcionalidade que fragilizou todo um setor.

O estudo “Cobertura da Imprensa Brasileira sobre as organizações da sociedade civil” examinou a cobertura de mídia por revistas e jornais durante seis anos (janeiro de 2007 a dezembro de 2012). Verificou que parte do noticiário ainda fazia generalização negativa das organizações para situações específicas³². O desgaste e aumento da desconfiança pública foram profundos e persistem até hoje, reforçando uma visão distorcida sobre o que são, o que fazem e como as organizações são financiadas.

É salutar a iniciativa de parlamentares de buscar melhor apurar as queimadas e o desmatamento na Amazônia. Caso, no curso desse trabalho, verifique-se o efetivo envolvimento de ONGs em qualquer ilícito, essas organizações – desde que devidamente individualizadas e identificadas – podem e devem ser responsabilizadas, da mesma forma que ocorreria com empresas ou indivíduos. A generalização da suspeição sobre todo o conjunto de ONGs, no entanto, pode desviar o foco das preocupações que hoje mobilizam a sociedade e os próprios senadores que formularam os requerimentos aqui examinados sobre as queimadas e desmatamentos.

Na iminência da repetição histórica que poder agravar uma visão estigmatizante das organizações, buscamos contribuir com uma breve análise das duas CPIs das ONGs já ocorridas, fazendo um balanço sobre o atual contexto dos dados e mecanismos de controle existentes.

É importante, pois, acompanhar o desenrolar dos requerimentos e qualificar o debate público a respeito. Trata-se de uma tarefa essencial para a investigação dos temas relacionados à Amazônia e, ao mesmo tempo, para o respeito e valorização das ONGs – organizações que, de modo geral, exercem um papel fundamental para a democracia e os direitos dos cidadãos.

³² Agência de Notícias dos Direitos da Infância - ANDI. *Análise de Mídia: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil*, 2013, pp. 41 e 42.