

CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS PARA ASSOCIAÇÕES CIVIS INTERNACIONAIS: ASPECTOS DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2012

Henrique Pissaia de Souza¹

Resumo: No Brasil a burocracia e a corrupção são dois dos maiores problemas enfrentados pelos gestores públicos e pela população em geral e que afetam em todos os campos de atuação do poder público e dos particulares. Quando há corrupção, uma de suas consequências é o aumento da burocracia, a qual busca impedir a existência e aumento da corrupção. Nas transferências destinadas a Associações Civas, sem fins lucrativos, este problema e sua consequência são bem claros, sendo que a cada ano maiores regulamentações e empecilhos são colocados, em especial pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. A burocratização acarreta uma especial dificuldade na participação dos órgãos governamentais junto as Associações civis internacionais que prestam relevantes contribuições para a comunidade brasileira. Dessa sorte, este artigo traz uma pesquisa sobre os principais pontos referentes ao que são Associações Civas, sobre as principais regras do Sistema Orçamentário Federal Constitucional e os aspectos contidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 no que tange as transferências de entes federais para Associações Civas internacionais, sem fins lucrativos.

Palavras-Chave: Associações Civas – Lei de Diretrizes Orçamentárias – Transferências - Transparência

¹ Título: Contribuições Federais para Associações Civas Internacionais: Aspectos da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012

FEDERAL CONTRIBUTIONS TO INTERNATIONAL CIVIL ASSOCIATIONS: ISSUES OF THE 2012 BUDGET GUIDELINES LAW

Abstract: In Brazil, the bureaucracy and corruption are two of the major problems faced by public administrators and the general population, that affect's all the fields of activity of public and private agents. When corruption occurs, one of its consequences is the rise of bureaucracy, which seeks to prevent the existence and the increasing of corruption. In transfers to Civil Associations, nonprofit, this problem and its consequences are clear, and every year more regulatory impediments are placed, in particular by the Budget Guidelines Law. The bureaucracy entails difficulties for the governmental entities to engage themselves with the internationals civil associations that provide relevant contributions to the Brazilian community. That sort, this article brings a research on the main points related to Civil Associations, the main rules of the Constitutional Federal Budget System and the elements contained in the Budget Guidelines Law of 2012 regarding the transfer of federal entities to International Civil Associations, nonprofits.

Keywords: Civil Associations – Budget Guidelines Law – Transfers - Transparence

1. INTRODUÇÃO



o cenário atual, tanto na esfera internacional como na nacional, as Associações Civis têm ganhado abrangência e representatividade. As popularmente conhecidas Organizações Não-Governamentais – ONGs, têm assumido cada vez mais destaque.

Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não-

Governamentais – ABONG, “com base em dados do Cadastro de Empresas – CEMPRE de 2005, a pesquisa demonstra que existem hoje no Brasil 338 mil organizações sem fins lucrativos divididas em cinco categorias²”.

A pesquisa foi elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e pela ABONG:

Em 2004, o IBGE celebrou parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais – ABONG e o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas – GIFE com o objetivo de mapear o universo das organizações da sociedade civil que atendem, simultaneamente, aos critérios de entidades privadas, sem fins lucrativos, institucionalizadas, auto-administradas e voluntárias. Para tal, foi desenvolvida uma proposta de identificação e classificação dessas entidades, com base nos dados do Cadastro Central de Empresas do IBGE referentes a 2002, tendo como norte a construção de estatísticas comparáveis internacionalmente³.

Por prestarem serviços relevantes ao interesse público, essas Associações podem receber e efetivamente recebem grandes vultos de dinheiro da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal.

Todavia, ante ao seu elevado número, à frágil fiscalização de suas contas e a possibilidade de repasses sem licitação, uma série de escândalos vêm sendo noticiados pela mídia, como os que ocorreram em 2010, envolvendo os Deputados, Senadores e Ministérios⁴. Quando o dinheiro é repassado para o

² Disponível em <http://www.abong.org.br/ongs.php>, acesso em 19 de janeiro de 2011.

³ Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>, acesso em 19 de janeiro de 2011.

⁴ Várias matérias podem ser facilmente encontradas nos jornais e periódicos de acesso público, vide: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-orcamento-distribui-verba-e-faz-lobby-para-esquema-fraudulento,649485,0.htm>; http://www.ubaweb.com/revista/g_mascara.php?grc=30428; <http://www.gp1.com.br/noticias/justica-suspende-repasse-de-r-600-mil-para-ong->

exterior a fiscalização e o controle se tornam ainda mais complexos, devido ao fato de o Brasil “apenas agora está inserindo-se nesse novo contexto internacional” (SOUZA, 2011, p.516), o que acarreta em leis pouco claras e imprecisas.

Ante a possibilidade de fraudes e desvios de verbas nos repasses por parte do Governo Federal, este artigo tem por finalidade analisar as normas e regras que devem ser observados pelos Administradores Federais no que tange aos repasses internacionais às Associações Civas sem fins lucrativos sediadas no exterior, em especial nas regras constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012.

Assim, na primeira parte far-se-á uma análise do que são as Associações Civas, sem fins lucrativos, quais os institutos que regulamentam sua atividade no Brasil, sua diferenciação para organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público – Oscip. Na segunda parte será feita uma breve análise dos aspectos e das leis orçamentárias brasileiras, no que concerne aos repasses de valores às Associações Civas situadas no exterior. Na terceira parte analisar-se-ão os elementos presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012, sobre os repasses as Associações Civas situadas no exterior, a qual estabelece os requisitos básicos para que tais repasses ocorram e os avanços ocorridos a partir de 2009, com a centralização da administração dos repasses no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Por fim, será feita uma conclusão com os principais pontos abordados no artigo.

2. DAS ASSOCIAÇÕES CIVIS

ligada-ao-deputado-assis-carvalho-do-pt-141864.html;

http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=35560;

http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=35560; <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-orcamento-distribui-verba-e-faz-lobby-para-esquema-fraudulento,649485,0.htm>, acesso em 19 de janeiro de 2011.

A Constituição Federal em seu art. 5, XVII, concede plena liberdade aos particulares o direito de associação para qualquer finalidade lícita, como ensina Sílvio de Salvo Venosa (2009, p.262):

A Constituição Federal diz ser plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar (art.5º,XVII). Dadas as particularidades de suas finalidades, o parágrafo único do art. 53, (...), lembra que entre os associados não há direitos e obrigações recíprocas. As associações preenchem as mais variadas finalidades na sociedade.

Essas associações de pessoas são definidas como pessoas jurídicas, pelo Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, em seu art. 44, I:

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

As pessoas jurídicas, “são entidades a que a lei empresta personalidade, isto é, são seres que atuam na vida jurídica, com personalidade diversa da dos indivíduos que os compõem, capazes de serem sujeitos de direitos e obrigações na ordem civil” (RODRIGUES, 2003, p.86).

Para que a lei empreste personalidade às associações e elas tenham vida jurídica é necessário que haja o registro dos seus atos constitutivos. “De fato, o art. 45 do Código Civil determina que começa a existência legal das pessoas jurídicas pela inscrição de seus contratos no seu registro peculiar”(RODRIGUES, 2003, p.89). E “[e]nquanto não inscritos nos atos constitutivos, a sociedade atua como irregular ou de fato, ou como sociedade em comum, como denomina o Código (arts. 986 ss)” (VENOSA, 2009, p.575).

Os atos constitutivos podem ser revestidos sob a forma de contrato social ou estatuto social, que é a “lei” interna da associação, como ensina Sílvio de Salvo Venosa (2009, p.577):

O contrato social ou estatuto social instituidor da pessoa jurídica, além de vincular as partes como qualquer outro, também tem como particularidade o condão de ordenar inter-

namente a instituição que por ele se erigiu, constituindo sua lei interna. O contrato ordena, portanto, a relação entre os sócios, associados ou membros e regula a atuação da sociedade perante terceiros

Silvio Rodrigues (2003, p.86) classifica as pessoas jurídicas de duas maneiras, quanto a sua estrutura e quanto a sua órbita de atuação:

Sob o primeiro aspecto poderíamos agrupar: a) as que têm como elemento subjacente o homem, isto é, as que se compõem pela reunião de pessoas, tais como as associações e as sociedades – *universitas personarum*; b) as que se constituem em torno de um patrimônio destinado a um fim, isto é, as fundações – *universitas bonorum*.

Sob o segundo aspecto – órbita de sua atuação -, as pessoas jurídicas podem ser de direito público externo (tais as várias nações, a Santa Sé, a Organização das Nações Unidas) ou interno (tais a União, os Estados, o Distrito Federal e cada um dos Municípios legalmente constituídos) e de direito privado.

Neste artigo, serão analisadas as que tem como elemento subjacente o homem, ou seja, as associações no primeiro aspecto e no segundo aspecto as de direito privado. Mais especificamente as Associações Cíveis.

Associações são definidas e reguladas pelos arts. 53 a 61, do Código Civil. No art. 53, é definida a associação como “união de pessoas que se organizem para fins não econômicos⁵”. No art. 54 são definidas as normas mínimas de funcionamento e requisitos dos estatutos. Nos arts. 55, 56, 57, 58 são dispostos os direitos e deveres dos associados. Nos arts. 59 e 60 são demonstradas as formas de deliberação. No art. 61 a forma de dissolução da associação e divisão patrimonial.

No Brasil as Associações Cíveis podem assumir, ainda, duas formas especiais, com privilégios e aspectos legais específicos, sendo denominadas organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público – Oscip.

⁵ Art. 53, do Código Civil.

As organizações sociais são associações privadas, sobre as quais “o Poder Público assenhoreia-se do controle da entidade privada – com a colaboração da comunidade – para que ela possa vir a exercer as atividades sociais desejadas, utilizando-se de recursos oficiais” (MEIRELLES, 2009, p.37). A Lei Federal nº 9.637, de 18 de maio de 1998, outorga poderes ao Poder Executivo para nomear e qualificar, pessoas jurídicas de Direito Privado, com fins não-lucrativos, desde que obedeçam aos requisitos da Lei, como ensina Hely Lopes Meirelles (2009, p.386):

A Lei federal 9.637, de 18.5.98, autorizou o Poder Executivo a qualificar como *organizações sociais* as pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, cujas atividades estatutárias sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, a proteção e preservação do meio ambiente, á cultura e à saúde, atendidos os requisitos previstos naquele diploma”.

Já as organizações da sociedade civil de interesse público foram criadas pela Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 e também são associações civis, sem finalidade de lucro, que recebem recursos do Estado e que firmam termo de parceria para com o mesmo, conforme ensina Mara Sylvia Zanella Di Pietro(2008, p.474):

A Lei nº 9.790, de 23-3-99, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30-6-99, veio disciplinar as entidades que denominou de organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip). Trata-se de qualificação jurídica dada a pessoa jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços não exclusivos do Estado com incentivo e fiscalização pelo Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio *de termo de parceria*.

Celso Antonio Bandeira de Mello expõe os requisitos mínimos para a concessão de recursos e bens públicos por parte do Poder Público, através do termo de parceria, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p.241-42):

- a) não tenham fins lucrativos;
- b) sejam prepostas a determinadas atividades socialmente úteis (arroladas no art. 3º, quais, *exempli gratia*, assistência social, combate à pobreza, promoção gratuita da saúde, da cultura, da cidadania, dos direitos humanos etc.);
- c) não estejam incluídas no rol das impedidas (listadas no art. 2º, como por exemplo, sociedades comerciais, organizações sociais, instituições religiosas, cooperativas, sindicatos e entidades criadas pelo Governo); e
- d) consagram em seus estatutos uma série de normas (preestabelecidas no art. 4º) sobre estrutura, funcionamento e prestação de contas.

Assim sendo, nota-se que no ordenamento jurídico brasileiro, as associações civis são regidas pelo Direito Civil, mais especificamente pelo Código Civil, Lei nº 10.406/02. E caso o Poder Público tenha interesse em que essas associações exerçam atividades de interesse social, o poder público pode tomar para si o controle da mesma, criando-se organizações sociais, ou pode simplesmente repassar recursos através de termo de parceria criando as organizações da sociedade civil de interesse público.

3. BREVES NOTAS SOBRE O SISTEMA ORÇAMENTÁRIO FEDERAL CONSTITUCIONAL

Nesta seção serão apresentadas algumas notas sobre o orçamento federal indispensáveis para compreensão do tema. Pelo objetivo principal do artigo ser a demonstração da LDO 2012, no que concerne às remessas federais às associações civis internacionais, alguns elementos básicos sobre orçamento federal devem ser apresentados.

A Constituição Federal de 1988 traz os principais pontos do sistema orçamentário nacional nos arts. 165 a 169. “O primeiro desses dispositivos indica os instrumentos normativos do sistema: a *lei complementar de caráter financeiro*, a *lei do plano plurianual*, a lei de diretrizes orçamentárias e a *lei orçamen-*

tária anual”(SILVA, 2006,p.735).

A lei complementar de caráter financeiro se refere ao modelo de arrecadação e disponibilidade financeira. Quanto a Lei do Plano Plurianual, Alexandre de Moraes (2010, p.695) ensina, que:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Além disso, servirá de paradigma para a elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais conforme previstos na constituição.

Para a definição da Lei de Diretrizes Orçamentárias socorre-se dos ensinamentos de José Afonso da Silva (2006, p.735):

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º).

A Lei Orçamentária Anual, que segue os preceitos das anteriores e segundo o artigo 165 §5º, da Constituição Federal, compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

O sistema orçamentário compreendido pelas Leis supra citadas, tem o viés de antecipar as despesas do Governo e o planejamento de como os gastos serão realizados ao longo do

período fiscal, ou do triênio no caso da Lei Plurianual. Assim, “a partir de suas características como documento de ‘antecipação’, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo” (GIACOMONI, p.2009,p.57-8) .

Nessa toada em que o orçamento passa a ser visto como balizador da política a ser seguida por parte dos governantes, em especial do Poder Executivo, cabe ressaltar a lição Cláudio Manoel de Albuquerque (2006, p.25) para quem:

[G]asto público passou a ser entendido não mais como simples meio de atendimento aos serviços públicos essenciais, mas também como fator preponderante para fomento e direcionamento do crescimento econômico e como instrumento de redistribuição da renda.

Para a persecução de seus fins e para a fiscalização e controle dos gastos públicos e das políticas de governo o orçamento deve seguir alguns princípios básicos, que segundo José Afonso da SILVA seriam: “(1) princípio da exclusividade; (2) princípio da programação; (3) princípio do equilíbrio orçamentário; (4) princípio da anualidade; (5) princípio da unidade; (6) princípio da universalidade ou da globalização; (7) princípio da legalidade” (SILVA,2006, p.739).

O princípio da exclusividade “deve ser entendido hoje como meio de evitar que se incluam na lei orçamentária normas relativas a outros campos jurídicos, tais como as que modificam ou ampliam, por exemplo, o Código Civil e a legislação de pessoal”(SILVA,2006, p.739). O princípio da programação visa “a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os fins da atividade governamental” (SILVA,2006, p.740).

O princípio do equilíbrio orçamentário “traduz a determinação de que, no momento da elaboração do orçamento, o montante fixado para as despesas seja, igualmente, o mesmo valor previsto para as receitas” (AGUIAR, 2004, p.43). O princípio da anualidade dispõe “que o orçamento de cada pessoa federativa tenha sua vigência limitada ao período financeiro

correspondente a um ano” (AGUIAR, 2004, p.41). O princípio da unidade reza que “cada ente da federação só poderá elaborar, para si, *um só e único* orçamento anual para cada exercício financeiro, no qual consolidem todas as suas receitas e todas as suas despesas” (AGUIAR, 2004, p.41).

O princípio da universalidade disciplina que “todas as receitas e todas as despesas pertencentes ao ente político devem se constar obrigatoriamente do seu orçamento anual pelos seus totais, não se admitindo deduções de qualquer natureza” (AGUIAR, 2004, p.41-2). E por fim o “*princípio da legalidade* em matéria orçamentária tem o mesmo fundamento do princípio da legalidade geral, segundo o qual a Administração se subordina aos ditames da lei” (SILVA, 2006, p.744).

Nesta secção de breves definições e delimitações do Sistema Orçamentário Federal, cabe demonstrar a forma de estruturação do orçamento-programa e em qual categoria os repasses de valores as Associações Civas se enquadra. Para a divisão do orçamento-programa, cabe demonstrar os ensinamentos de Flávio da Cruz (2008, p.25), no que segue:

No Brasil, o orçamento-programa está estruturado em diversas categorias programáticas, ou níveis de programação, que representam objetivos da ação governamental em diversos níveis decisórios. Assim, a classificação funcional programática apresenta:

Um rol de *funções*, representando objetivos gerais: o maior nível de agregação das ações, de modo a refletir as atribuições permanentes do Governo.

Um rol de *programas*, representando produtos concretos. São os meios e instrumentos de ações organicamente articulados para o cumprimento das funções. Uma função se concretiza pela contribuição de vários programas.

Um rol de *subprogramas*, representando produtos e ações parciais dos programas.

As remessas para Associações Civas situadas no Brasil estão espalhadas em vários órgãos da administração e espalhadas por vários programas e subprogramas, em alguns casos nem aparecem discriminados em ações específicas. Já os re-

passes para Associações Cíveis situadas estão inscritas no Programa 0910 – – Gestão da Participação em Organismos Internacionais⁶ sendo que cada remessa está inscrita em uma ação, todavia entende-se que as mesmas não deveriam estar inscritas juntamente com as organizações internacionais sujeitos de direito internacional público. Os repasses estão inscritos na Modalidade 50. Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, para os repasses efetuados no Brasil e na Modalidade 80. Transferências ao Exterior, para os repasses efetuados ao exterior⁷, conforme define a Portaria Interministerial nº 163/2001, alterada pelas Portarias Interministeriais STN/SOF nº 325, de 27-8-2001, 519, de 27-11-2001 e 688, de 14-10-2005.

4. TRANSFERÊNCIAS PARA ASSOCIAÇÕES CÍVIS INTERNACIONAIS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2012

Como demonstrado a LDO dispõe sobre as normas e metas a serem seguidas no exercício financeiro subsequente, ou seja, a LDO 2012, Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, foi elaborada em 2011, fixando as diretrizes para a elaboração da LOA, conforme ensina Flávio da Cruz (2009, p.5) “[a]s diretrizes orçamentárias visam estabelecer regras, indicar prioridades e fixar metas para o Governo e para a administração pública, que servirão de orientação para a elaboração da lei orçamentária anual”.

⁶ Os programas e ações detalhadas podem ser encontradas no endereço: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/index.html>.

⁷ As modalidade de aplicação destinam-se a indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades, e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados, *in*. GIACOMONI, James. *Orçamento público* - 14. ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009, p.110.

Visando estabelecer as regras da aplicação dos recursos e posteriores repasses para as Associações Cívicas nacionais e internacionais, foram estabelecidos nos arts. 30 a 43. O art. 30, dispõe sobre as subvenções sociais que são as transferências de recursos destinadas, em síntese, as OSCIPs⁸. O art. 33 dispõe sobre os requisitos e formas de transferência de recursos na forma de auxílio, para as entidades que prestem serviços de relevância pública, ou seja, atende aos requisitos das OSCIPs e das organizações sociais⁹.

⁸ Art. 30. A transferência de recursos a título de subvenções sociais, nos termos do art. 16 da Lei no 4.320, de 1964, atenderá as entidades privadas sem fins lucrativos que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas de assistência social, saúde e educação, prestem atendimento direto ao público e tenham certificação de entidade beneficente de assistência social nos termos da legislação vigente.

⁹ Art. 33. A transferência de recursos a título de auxílios, previstos no art. 12, § 6º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, somente poderá ser realizada para entidades privadas sem fins lucrativos e desde que sejam: I - de atendimento direto e gratuito ao público, atendam ao disposto no art. 30 desta Lei e alternativamente sejam voltadas para a: a) educação especial; ou b) educação básica; II - registradas no Cadastro Nacional de Entidades Ambientais - CNEA do Ministério do Meio Ambiente e qualificadas para desenvolver atividades de conservação, preservação ambiental, desde que formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a destinação de recursos oriundos de programas governamentais a cargo do citado Ministério, bem como àquelas cadastradas junto a esse Ministério para recebimento de recursos oriundos de programas ambientais, doados por organismos internacionais ou agências governamentais estrangeiras; III - de atendimento direto e gratuito ao público na área de saúde e alternativamente: a) atendam ao disposto no art. 30 desta Lei; ou b) sejam signatárias de contrato de gestão celebrado com a Administração Pública Federal, não qualificadas como organizações sociais nos termos da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; IV - qualificadas ou registradas e credenciadas como instituições de apoio ao desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e tenham contrato de gestão firmado com órgãos públicos; V - qualificadas para o desenvolvimento de atividades esportivas que contribuam para a capacitação de atletas de alto rendimento nas modalidades olímpicas e paraolímpicas, desde que seja formalizado instrumento jurídico adequado que garanta a disponibilização do espaço esportivo implantado para o desenvolvimento de programas governamentais e seja demonstrada, pelo órgão concedente, a necessidade de tal destinação e sua imprescindibilidade, oportunidade e importância para o setor público; VI - de atendimento direto e gratuito ao público na área de assistência social e atendam ao disposto no art. 30 desta Lei e cujas ações se destinem a: a) idosos, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social; ou b) habilitação, reabilitação e integração da pessoa portadora de deficiência; VII - voltadas

No que se refere aos repasses para Associações Cíveis internacionais, devem ser obedecidos os arts. 31, 34 e 35 no que couber, conforme o entendimento disposto no anexo II, item XVII¹⁰. O art. 31 define que as contribuições correntes, não englobadas pelo art. 30, ou seja, OSCIPs, devem obedecer a um destes três requisitos: I - estejam autorizadas em lei que identifique expressamente a entidade beneficiária; II - estejam nominalmente identificadas na Lei Orçamentária de 2011; ou III - sejam selecionadas para execução, em parceria com a Administração Pública Federal, de programas e ações que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual. O §1º, define que as contribuições correntes não autorizadas em lei específica “depen-

diretamente às atividades de coleta e processamento de material reciclável, desde que constituídas sob a forma de associações ou cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para a aplicação dos recursos; VIII - voltadas ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, risco pessoal e social, violação de direitos ou diretamente alcançadas por programas e ações de combate à pobreza e geração de trabalho e renda, nos casos em que ficar demonstrado que a entidade privada tem melhores condições que o Poder Público local para o desenvolvimento das ações pretendidas, devidamente justificado pelo órgão concedente responsável; IX - colaboradoras na execução dos programas de proteção a pessoas ameaçadas promovidos pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, com base na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999; ou X - voltadas diretamente às atividades de extrativismo, manejo de florestas de baixo impacto, pesca e agricultura de pequeno porte realizadas por povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares, desde que constituídas sob a forma de associações e cooperativas integradas por pessoas em situação de risco social, na forma prevista em regulamento do Poder Executivo, cabendo ao órgão concedente aprovar as condições para aplicação dos recursos.

¹⁰ XVII - relação das entidades, organismos ou associações, nacionais e internacionais, aos quais foram ou serão destinados diretamente recursos a título de subvenções, auxílios ou de contribuições correntes ou de capital nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, informando para cada entidade: a) os valores totais transferidos ou a transferir por exercício; b) a categoria de programação, detalhada por elemento de despesa, à qual serão apropriadas as referidas transferências em cada exercício; c) a prévia e específica autorização legal que ampara a transferência, nos termos do art. 26 da Lei Complementar no 101, de 2000; e d) a finalidade e a motivação do ato, bem como a importância para o setor público de tal alocação, quando a transferência não for amparada em lei específica;

derá de publicação, para cada entidade beneficiada, de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora, o qual conterá o critério de seleção, o objeto, o prazo do convênio ou instrumento congêneres e a justificativa para a escolha da entidade”.

Encontra-se, então, o grande problema dos repasses às Associações Cívicas sejam elas situadas no Brasil ou no exterior, haja vista a possibilidade de transferências arbitrárias e sem previsão legal. Note-se que as possibilidades de contribuição elencadas nos incisos II e III, possibilitam um grande grau de discricionariedade, mesmo com as restrições do §1º. As transferências (contribuições) correntes são definidas pelo art. 12, § 2º, da Lei 4.320, como “as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado”. Ou seja, são gastos para a manutenção de outras entidades sem uma contraprestação, sem a obtenção de um bem ou de um serviço prestado para o Poder Público, sendo que as entidades receptoras gastam os valores recebidos sem vinculação direta dos seus gastos.

A simples inscrição na LOA ou a seleção por órgão da Administração Pública Federal, mesmo com as amarras da necessidade de publicação, do critério de seleção, do objetivo, do prazo e da autorização da unidade orçamentária transferidora, são elementos muito frágeis para impedir o dano ao erário, mesmo que posteriormente haja a reparação. Prova de que o modelo é frágil são as denúncias de desvio de divisas noticiados pela imprensa e a imposição na própria LDO 2012, em seu art. 20, XVIII, que não podem ser destinados recursos para atender as transferências de recursos às entidades privadas para a realização de eventos no âmbito do Ministério do Turismo e da Cultura:

Art. 20. Não poderão ser destinados recursos para atender a despesas com:

XIII - transferência de recursos a entidades privadas destinados à realização de eventos, no âmbito do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura;

O art. 32, da LDO 2012, é mais restritivo permitindo apenas as transferências de capital, para entidades privadas sem fins lucrativos, desde que haja lei anterior que permita a transferência. Este artigo é mais restritivo, pois normalmente os valores envolvidos nas transferências de capital são de maior monta e que não necessariamente reverterão em algum benefício para a administração ou para o público em geral. Essas transferências de capital¹¹ são destinadas a investimentos ou inversões financeiras, independentes de contraprestação direta em bens ou serviços.

Ainda, na tentativa de restringir os desvios e dar maior transparência nos repasses, o art. 34, da LDO 2012, impõe uma série de requisitos para a efetivação dos repasses para as entidades privadas. Neste artigo apenas serão tratados, aqui, os aspectos relevantes para os repasses as Associações Cívicas situadas no exterior.

O inciso I¹² relata sobre os requisitos para os repasses de capital. O “princípio da transparência fiscal [que] é, por conseguinte, diretriz que assegura o acesso público à informação sobre as atividades fiscais, que deve ser observada na gestão dos recursos públicos” (MARTINS, 2001, p.226), está consig-

¹¹ Art. 12, §6, da Lei 4.320/64.

¹² Art. 34. Sem prejuízo das disposições contidas nos arts. 30, 31, 32 e 33 desta Lei, a transferência de recursos prevista na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a entidade privada sem fins lucrativos, nos termos do disposto no § 3º do art. 12 da Lei nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, dependerá da justificação pelo órgão concedente de que a entidade complementa de forma adequada os serviços prestados diretamente pelo setor público e ainda de: I - aplicação de recursos de capital exclusivamente para: a) aquisição e instalação de equipamentos, bem como obras de adequação física necessárias à instalação dos referidos equipamentos; b) aquisição de material permanente; c) conclusão de obra em andamento, cujo início tenha ocorrido com recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, até o exercício de 2000, atestado pela autoridade máxima da unidade concedente, vedada a destinação de recursos para ampliação do projeto original; e

nado nos incisos IV, V, VI e § 5º. Em que a Internet é o principal meio de controle, pois os órgãos da Administração Pública Federal e as Associações Cíveis, devem divulgar documentos, convênios e prestações de contas em sítios da Internet¹³. A ferreamenta se mostra ainda mais relevante no que concerne as Associações Cíveis situadas no exterior, pois o cidadão não tem condições de deslocar-se até a sede das mesmas para fiscalizar as contas e a aplicação do dinheiro público.

Um grande problema decorrente da edição nos repasses ao exterior, surgiu quanto ao artigo VII, b¹⁴, em que é exigida a declaração de comprovação de regularidade no funcionamento da entidade, nos últimos três anos, por meio de declaração emitida por três autoridades locais, inclusive com inscrição no CNPJ. Como as remessas são destinadas ao exterior cada país tem a sua própria forma de constituição de empresa jurídica e requisitos o qual deve ser obedecido. Para resolver o impasse socorre-se a Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei nº 4.567, de 4 de setembro de 1942. Seu art. 11 dispõe que “As

¹³ IV - compromisso da entidade beneficiada de disponibilizar ao cidadão, na sua página na internet ou, na falta desta, em sua sede, consulta ao extrato do convênio ou instrumento congêneres, contendo, pelo menos, o objeto, a finalidade e o detalhamento da aplicação dos recursos; V - apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação e inexistência de prestação de contas rejeitada; VI - publicação, pelo Poder respectivo, de normas, a serem observadas na concessão de subvenções sociais, auxílios e contribuições correntes, que definam, entre outros aspectos, critérios objetivos de habilitação e seleção das entidades beneficiárias e de alocação de recursos e prazo do benefício, prevendo-se, ainda, cláusula de reversão no caso de desvio de finalidade; (...)§ 5º Os Poderes e o MPU divulgarão e manterão atualizada, na página do órgão concedente na internet, relação das entidades privadas beneficiadas nos termos dos arts. 30, 31, 32 e 33 desta Lei, contendo, pelo menos: I - nome e CNPJ; II - nome, função e CPF dos dirigentes; III - área de atuação; IV - endereço da sede; V - data, objeto, valor e número do convênio ou instrumento congêneres; VI - órgão transferidor; e VII - valores transferidos e respectivas datas.

¹⁴ VII - comprovação pela entidade da regularidade do mandato de sua diretoria, além da comprovação da atividade regular nos últimos 3 (três) anos, por meio de: b) declaração de funcionamento regular da entidade beneficiária, inclusive com inscrição no CNPJ, emitida no exercício de 2012 por 3 (três) autoridades locais sob as penas da lei;

organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do Estado em que se constituírem”.

Como desde 2009¹⁵ os repasses para organismos internacionais foi centralizado no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, muitas tratativas foram realizadas pelos órgãos gestores, dos recursos e elaboradores dos dispositivos legais pertinentes à matéria¹⁶, foi lavrado o Parecer nº 0127 – 6.16/2011/CCV/CONJUR/MP, da Advocacia Geral da União em que se expõe, em apertada síntese, os requisitos necessários são:

- 1) Entidades sem fins lucrativos nominalmente identificadas na Lei Orçamentária, que não atuem nas áreas de assistência social, saúde e educação;
- 2) Rubrica suficiente para cobrir a referida despesa;
- 3) Transferência de recursos a título de contribuição corrente;
- 4) Publicação de ato de autorização da unidade orçamentária transferidora contendo o critério de seleção, o objeto, o prazo do instrumento e a justificativa para a escolha da entidade.

Com esse Parecer, a situação ficou esclarecida e facilitou o entendimento de como devem ser aplicados os dispositivos legais constantes na LDO 2012, diminuindo a burocracia nos repasses. A desburocratização, todavia não enseja em menor transparência ou possibilidade de fraudes ao erário, tendo em

¹⁵ A Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assumiu a atribuição de centralizar e administração dos repasses, juntando a documentação necessária e esclarecendo os impasses existentes, com a finalidade de dar maior transparência, agilidade e evitar que o país continuasse sendo devedor, em especial das organizações internacionais de direito internacional público, com a criação da Coordenação de Administração de Pagamentos a Organismos Internacionais.

¹⁶ Na estrutura do Ministério do Planejamento, as secretárias responsáveis são a Secretaria de Assuntos Internacionais, responsável pela administração das contribuições; a Secretaria de Orçamento Federal, responsável pela elaboração do orçamento federal e das leis orçamentárias e; a Consultoria Jurídica, responsável pela interpretação dos dispositivos legais.

vista que deve haver rubrica orçamentária e publicação da motivação de escolha da entidade com os valores efetivamente repassados.

Os mecanismos de fiscalização por parte da sociedade são compostos de acompanhamento da execução orçamentária, pelo sítio da câmara dos deputados¹⁷, do acompanhamento da Lei Orçamentária por meio do Portal da Secretaria de Orçamento Federal (disponível inclusive em inglês)¹⁸ e controle por meio do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal¹⁹. Bem como a LDO 2012 expõe em várias passagens a necessidade de ampla divulgação na internet dos dados dos entes beneficiados (ver notas 12 e 13).

5. CONCLUSÃO

Ante a existência de uma série de irregularidades nas transferências por parte dos administradores públicos, com desvios de verbas e constituição de entidades fantasmas, a LDO cria cada vez mais regras para que sejam possíveis os repasses às Associações Cívicas.

Ocorre que os entes da Administração Pública que buscam realizar trabalhos com seriedade são punidos com o excesso de burocracia e de documentos necessários para conseguirem a realização de atividades de interesse público e privado, os quais seriam benéficos para toda a comunidade.

Todavia, desde que a administração das contribuições foi centralizada no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a criação da Coordenação de Administração de Pagamentos a Organismos Internacionais, o processo passou a ser mais transparente, com uma série de avanços institucionais, evitando que o erário seja indevidamente prejudicado.

¹⁷ <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>

¹⁸ <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

¹⁹ <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>

Assim, mesmo com os claros problemas enfrentados nos repasses internacionais, os avanços tem sido significativos. A lei de diretrizes orçamentárias tem sido revista, as instituições tem sido mais melhoradas, a transparência tem sido garantida, a lei orçamentária está expondo mais claramente os valores repassados e as dívidas foram diminuídas significativamente, sendo hoje quase inexistentes. Com isso toda a sociedade ganha, tendo em vista os claros benefícios oriundos dos trabalhos e da participação dos órgãos governamentais junto às associações civis internacionais e da clareza de informações disponíveis nos meios eletrônicos, para controle por meio da sociedade.



6. REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Afonso Gomes, *Direito Financeiro: a Lei nº 4.320 – comentada ao alcance de todos*. 3.ed., 2ª tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2004.
- ALBUQUERQUE, Cláudio Manoel de; MEDEIROS, Márcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. *Gestão de finanças públicas*. Brasília: 2006.
- CRUZ, Flávio da; e outros. *Comentários à lei nº 4.320 – 5.ed.* – São Paulo: Atlas, 2008.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21. ed. – 2. reimpr – São Paulo: Atlas, 2008.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público* - 14. ed. Ampliada, revista e atualizada – 3. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2009.
- MARTINS, Ives Gandra da Silva ; NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. São Paulo/SP: Saraiva, 2001. v. 1
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*.

São Paulo: Malheiros, 2009

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. - 26ª ed., rev. e at. até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008 - São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 25. ed., atual. até a EC nº 62/09 Sumula vincula São Paulo: Atlas, 2010.

RODRIGUES, Silvio. *Direito Civil*. Parte Geral. São Paulo: Saraiva, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27ª ed., rev. e at. Até a Emenda Constitucional n.52, de 8.3.2006. São Paulo: Malheiros, 2006.

SOUZA, Henrique Pissaia. *Arbitragem Internacional na Administração Pública*. In: *Direito Internacional*. Anais do 9º Congresso Brasileiro de Direito Internacional

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: parte geral* - 9.ed. 2. reimpr – São Paulo: Atlas, 2009.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil: contratos em espécie* - 9.ed. 2. reimpr – São Paulo: Atlas, 2009.

SÍTIOS DA INTERNET

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/fiscalize/index.html>

<http://www.abong.org.br/ongs.php>

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/>

[http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-orcamento-distribui-verba-e-faz-lobby-para-esquema-fraudulento,649485,0.htm;](http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-orcamento-distribui-verba-e-faz-lobby-para-esquema-fraudulento,649485,0.htm)

http://www.ubaweb.com/revista/g_mascara.php?grc=30428;

[http://www.gp1.com.br/noticias/justica-suspende-repasse-de-r-600-mil-para-ong-ligada-ao-deputado-assis-carvalho-do-pt-141864.html;](http://www.gp1.com.br/noticias/justica-suspende-repasse-de-r-600-mil-para-ong-ligada-ao-deputado-assis-carvalho-do-pt-141864.html)

http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=35560;

[http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=35560;](http://congressoemfoco.uol.com.br/noticia.asp?cod_canal=21&cod_publicacao=35560)

<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relator-do-orcamento-distribui-verba-e-faz-lobby-para-esquema-fraudulento,649485,0.htm>

<http://emec.mec.gov.br/>

<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>

<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/>

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index.asp>