

O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

Davi Ulisses Brasil Simões Pires



O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

Davi Ulisses Brasil Simões Pires

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar a ferramenta do Cadastro Nacional de Entidades do Ministério da Justiça (CNEs/MJ), um sistema eletrônico que facilita a comunicação entre Estado, entidades e sociedade, desburocratiza, padroniza e dá transparência às prestações de contas de entidades qualificadas como OSCIPs, UPFs, Organizações Estrangeiras (OEs), sem fins lucrativos autorizadas a funcionar no País e as entidades não tituladas. Busca-se identificar a potencialidade desse instrumento na geração de controle social e transparência, assim como a possibilidade de se tornar um cadastro transversal utilizado por todos os órgãos e entidades da União como requisito para formalização de transferências financeiras para as entidades sem fins lucrativos. Em outra vertente, busca-se avaliar a pertinência dos dados presentes no CNEs/MJ, seu potencial papel como indutor das parcerias entre sociedade e Estado e como indutor de pesquisas científicas por parte da comunidade acadêmica nacional.



O CADASTRO NACIONAL DE ENTIDADES DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, UMA FERRAMENTA A SERVIÇO DO PÚBLICO

No Brasil, em tese, convivem duas realidades distintas no que se convencionou designar por terceiro setor¹: de um lado a filantropia caritativa e de outro uma atuação mais politizada e transformadora. A primeira marcada pela tradição das Santas Casas de Caridade, orfanatos e lares de idosos e a segunda de atuação complementar (e, até mesmo, substitutiva) ao Estado, representada por entidades de garantia de direitos, capacitação e educação não-formal, ecológicas, de assistência social, entre outras.

Esta última, historicamente, emerge de uma confluência de fatores: crescimento populacional e urbanização, modernização capitalista, expansão das forças produtivas e industrialização experimentados no Brasil nas décadas de 1960 e 1980². A estes fatores, acrescenta-se os desdobramentos do regime autoritário e as restrições de liberdades que se seguiram ao golpe militar de 1964, que fizeram das entidades associativas o canal alternativo da participação social (e política) de uma sociedade dinâmica e com anseios de participação.

¹ Para Boaventura Souza Santos, "Terceiro sector" é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais. Entre tais organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações quasigovernamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc." (**SANTOS**, Boaventura de Sousa. "Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado", In PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP, 1999. p. 243-271). José Eduardo Sabo Paes também destaca a generalidade da designação: "o Terceiro Setor tem uma grande abrangência não só na sua forma de atuação, como com relação às entidades ou organizações sociais que o constituem, não havendo, ainda, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, uma definição exata em lei do que seja esse setor, de que se compõe e em que áreas atua." (**PAES**, José Eduardo Sabo. Terceiro Setor: conceituação e observância dos princípios constitucionais aplicáveis à Administração Pública. Fórum administrativo – Direito Público, Belo Horizonte, ano 5, n. 48, p. 5093-5098, fev. 2005. p.5094). Para Sílvia Luís Ferreira da Rocha: "o nome Terceiro Setor indica os entes que estão situados entre os setores empresarial e estatal. Os entes que integram o Terceiro Setor são entes privados, não vinculados à organização centralizada ou descentralizada da Administração Pública, mas que não almejam, entretanto, entre os seus objetivos sociais, o lucro e que prestam serviços em áreas de relevante interesse social e público". (**ROCHA**, Sílvia Luiz Ferreira da. Terceiro Setor. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 13. (Coleção Temas de Direito Administrativo, n. 7). Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira simplifica: "A expressão Terceiro Setor é comumente utilizada para designar o conjunto de entidades da sociedade civil de fins públicos e sem objetivo de lucro, as quais coexistem com o Estado, Primeiro Setor, e com o mercado, Segundo Setor." (**PEREIRA**, Cláudia Fernanda de Oliveira. Os tribunais de contas e o Terceiro Setor, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 309).

² Entre 1960 e 1980 a população brasileira cresceu de cerca de 70 milhões de pessoas em 1960 para 120 milhões em 1980 e a população rural reduziu-se de 55% para 32%, enquanto a população urbana cresceu de 44% para 67%. (NOGUEIRA, 2004, p. 16 a 18)



O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) – a reforma gerencial da administração pública brasileira – entre outras iniciativas, lança as bases para a criação das Organizações Sociais (OS) e das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A ideia hegemônica contida no PDRAE, em determinado momento pretendeu a superação (substituição) do modelo da filantropia tradicional pela valorização de entidades mais capacitadas a superar o personalismo e desempenhar participação pública ativa, em parceria com o Estado³.

Contudo, a tarefa de sintetizar no presente, o passado da filantropia e o futuro das OSCIPs e OSs, não funcionou perfeitamente na prática. Ainda hoje, passados mais de doze anos da promulgação da Lei 9.790/99 (das OSCIPs) e da Lei 9.637/98 (das OSs), o modelo ainda não foi bem assimilado. Nas OSs a assimilação é mais presente nas esferas estaduais (com ênfase em São Paulo e Minas Gerais) do que na esfera federal. No caso das OSCIPs, os números do Ministério da Justiça revelam uma forte prevalência das entidades tituladas com Utilidade Pública Federal (UPF), que ainda representam mais do que o dobro das OSCIPs (são 12.647 das primeira para 5.778 das segundas).

Para compatibilizar o direito à liberdade associativa com o necessário acompanhamento do uso eficaz dos recursos públicos executados por entidades do terceiro setor, é fundamental que se estabeleçam espaços de governança⁴. A ideia de governança, com efeito, já se incorporou à administração pública. Se não, na prática cotidiana, em inspiração (e intenção) a governança está, em maior ou menor grau, diluída no conceito e no modelo de contratualização das OSCIPs (termos de parceria), nos contratos de gestão das OS (e das agências reguladoras) e em iniciativas como o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV⁵ e o Portal da Transparência⁶.

³ FERRAREZI, 2002, p. 11.

⁴ De conceituação um tanto imprecisa, segundo o professor Alcino Gonçalves, a “boa governança” envolveria elementos que podem ser sintetizados como: participação; Estado de direito; transparência; responsividade; orientação por consenso; equidade e inclusividade; efetividade e eficiência; e prestação de contas. GONÇALVES, 2006, p. 4

⁵ Instituído pelo Decreto 6.170/07 e pela Portaria Interministerial 127/08.

⁶ <http://www.portaltransparencia.gov.br/>



Neste contexto o Cadastro Nacional de Entidades de Utilidade Pública do Ministério da Justiça (CNEs/MJ) se constitui em uma importante (e ainda subutilizada) ferramenta de transparência e controle social. Ao mesmo tempo o Cadastro visa a facilitar a comunicação entre Estado, entidades e sociedade. O CNEs/MJ desburocratiza, padroniza e dá transparência aos relatórios de prestação de contas de entidades qualificadas como OSCIP e UPF e autorizadas a funcionar no País (OEs) e, também, das entidades que mesmo não tituladas optem por integrar o este Cadastro. Além de aumentar a participação da sociedade na avaliação das políticas públicas⁷.

Todas as informações do CNEs/MJ estão disponíveis na rede mundial de computadores a qualquer cidadão, independente de prévio de senha ou cadastro. Assim todo cidadão utilizar-se desta ferramenta para exercer seu direito cidadão de fiscalizar, analisar e denunciar suspeitas de malversação de recursos públicos destinados a entidades sociais cadastradas no CNEs/MJ.

O acompanhamento e fiscalização das entidades sociais que recebem incentivos, repasses ou subsídios ou executam políticas públicas não pode se confundir com restrição a liberdade de associação (garantida na Constituição Federal). É fundamental que se assegure o direito constitucional, mas sobretudo, se preserve a atuação no sentido de coibir eventuais abusos por parte das entidades e, quando for o caso, do próprio Estado. Vale dizer que a liberdade de associação deve ser assegurada, mas as entidades sociais que optem por executar políticas públicas e receber recursos públicos devem submeter-se às disposições, restrições e prioridades públicas (do Estado).

Para as entidades, participar do CNEs/MJ, concordando em disponibilizar suas informações e dados na rede mundial de computadores é, por si só, uma clara manifestação de que nada têm a ocultar – um atestado de bons propósitos e de transparência.

Destas mesmas informações e dados, o Estado pode se utilizar com vistas a aperfeiçoar parcerias com as entidades sociais. Uma medida relativamente simples – não demandaria criação legislativa, mas meramente administrativa – seria exigir, o gestor público, a certidão de regularidade do CNEs/MJ, como pré-requisito para qualquer contratação com entidades do terceiro setor.

⁷ Guia Prático para Entidades Sociais, 2009, p. 11.



Outra medida importante e acessível ao gestor público é a prévia consulta aos dados cadastrais e prestações de contas da entidade junto ao Cadastro do Ministério da Justiça. Assim procedendo, o diligente gestor poderá ter acesso a informações tais como: finalidade a que se destina a entidade, integrantes da diretoria, endereço e etc, bem como, a movimentação financeira exercícios anteriores, às parcerias realizadas pela entidade (quem foram seus parceiros e o montante de recursos movimentados), se os dirigentes da entidade são remunerados ou não, entre outras tantas possibilidades. Em outras palavras o CNEs/MJ pode propiciar maior segurança ao Estado na escolha de seus parceiros do terceiro setor.

Por fim, os dados e informações presentes no Cadastro do Ministério da Justiça podem servir de base e especulação da comunidade acadêmica e científica, para um melhor entendimento do fenômeno, para nós tão recente, das relações entre a sociedade organizada e o Estado e, sobretudo, para jogar luz a este terceiro setor, muitas vezes injustiçado pela generalização do mal produzido, mas cada vez mais imprescindível para um Estado que precisa chegar em capilaridade e eficiência ao que dele é esperado pela sociedade.



REFERÊNCIAS

BRASIL (2009). **Guia Prático para Entidades Sociais**. Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação. Elaboração, redação e organização: Andréa Aiolfi, Genário Viana Filho, Oscar Apolônio Nascimento Filho e Rodrigo Silva Machado. Secretaria Nacional de Justiça. Brasília, DF.

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm, acesso em: 24 jul. 2010.

FERRAREZI, Elizabete (2002). **OSCIPI: Saiba o que são organizações da sociedade civil de interesse público**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED.

_____. (2007). **A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil: A Criação da Lei das OSCIP (Lei 9.790/99)**. Brasília: Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Sociais – Departamento de Sociologia (tese de doutoramento).

_____. (2003). **OSCIPI: Passo a Passo: saiba como obter a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e firmar Termo de Parceria**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED.

GONÇALVES, Alcino Fernandes (2006). **O Conceito de Governança**. Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI – Manaus. Nov. 2006. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>, acesso em: 4 mai. 2011.

NOGUEIRA, Marco Aurélio (2004). **Um Estado para a Sociedade Civil**. São Paulo: Cortez.

PAES, José Eduardo Sabo (2006). **Fundações e Entidades de Interesse Social - Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários**. Brasília: Brasília Jurídica.

PEREIRA, Cláudia Fernanda de Oliveira (2007). **Os Tribunais de Contas e o Terceiro Setor**, Empresas e Estado: novas fronteiras entre o público e o privado. Belo Horizonte: Fórum, 2007.



ROCHA, Sílvio Luiz Ferreira da (2003). **Terceiro Setor**. Coleção Temas de Direito Administrativo, n. 7. São Paulo: Malheiros.

SANTOS, Boaventura Souza (1999). **“Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado”**, In PEREIRA, L.C. Bresser, WILHEIM, Jorge & SOLA, Lourdes. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo/Brasília: Editora UNESP/ENAP.

AUTORIA

Davi Ulisses Brasil Simões Pires – Diretor-Adjunto do Departamento de Justiça, Classificação, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça.

Endereço eletrônico: davi.pires@mj.gov.br

