

O Terrorismo e as novas regras de financiamento internacional para o Terceiro Setor

Katia Maria Araujo de Oliveira*

Sumário: 1 Introdução. 2 Transparência na Gestão Financeira – Administrativa – Operacional das entidades do Terceiro Setor. 3 Lei nº. 9.790/99 – Exigências – Adequação às normas de financiamento internacional. 4 Ministério Público – Atribuição – Fiscalização das entidades do Terceiro Setor. 5 Conclusão. Referências.

1 Introdução

No dia 11 de setembro de 2001, quando membros da Al Qaeda atacaram em Nova York e Washington, a percepção do mundo no tocante a ameaça terrorista mudou para sempre. Percepção esta enfatizada pelos ataques que ocorreram na Espanha e na Inglaterra, tornando claro que a ameaça terrorista não é apenas um problema dos Estados Unidos, mas de todo o mundo globalizado.

Focalizar os fluxos de dinheiro com suspeita de objetivos terroristas é essencial neste combate. Seguindo o rastro do dinheiro, por meio de troca de informações financeiras no mundo todo, pode-se salvar vidas com o desvendamento de redes terroristas, pois o isolamento das fontes de recursos financeiros de grupos com este objetivo inviabiliza não somente a execução de atentados, mais também a criação de infraestrutura para recrutamento e capacitação, no mundo todo, de pessoas e armas letais.

Sabe-se que as redes globais de grupos terroristas têm se valido de diversos meios para levantar e movimentar dinheiro. Utilizam-se, em especial, de entidades do Terceiro Setor, para alcançar seus objetivos,

* Promotora de Justiça titular da Promotoria de Fundações e Massas Falidas. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes, e em Penal e Processual Penal pela Universidade Federal do Amazonas. Membro titular do Conselho Fiscal da Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social.

já que, em muitos casos, estas organizações funcionam sem fiscalização das entidades estatais.

A utilização de organizações não-governamentais para o financiamento do terrorismo é hoje considerada o ponto fraco da “guerra” contra esta mazela mundial. Ao mesmo tempo, esta visão de que o terrorismo utiliza-se destas organizações para financiar suas atividades enfraquece o Terceiro Setor, diminuindo a possibilidade de seus membros conseguirem financiamento para projetos, indispensáveis à sociedade onde atuam.

2 Transparência na Gestão Financeira – Administrativa – Operacional das entidades do Terceiro Setor

Visando adequação às exigências internacionais, em especial no que concerne ao combate ao terrorismo, várias medidas são cobradas das entidades do Terceiro Setor, em especial nas gestões financeira, administrativa e operacional.

No tocante à gestão financeira, Eduardo Szazi¹ enumera as práticas consideradas adequadas:

- elaboração e aprovação, pelo órgão interno próprio, de orçamento de atividade, detalhando a natureza das despesas, programas e parceiros.
- realização de auditoria independente de contas.
- divulgação das demonstrações financeiras completas, elaboradas segundo princípios contábeis geralmente aceitos (GAAP-Generally Accepted Accounting Principles) e firmadas pelos representantes legais.
- gestão dos recursos em contas bancárias em instituições financeiras idôneas, com manutenção de documentação de suporte (contratos, notas fiscais, recibos, etc) para todas as transações efetuadas.

O mesmo doutrinador enumera as medidas no aspecto administrativo e operacional para adequação das entidades às exigências internacionais:

¹ SZAZI, Eduardo. Temas Polêmicos I – Terceiro Setor. São Paulo: Peirópolis, 2004.

- o estatuto social deve definir, claramente, os objetivos da instituição, seu modelo de gestão, origem da aplicação de recursos e demais informações pertinentes.
- a entidade deve ter uma política de gestão de conflito de interesses.
- os membros da administração da entidade devem ser claramente identificados e reunir-se regularmente, registrando suas decisões em atas, tornando-as públicas.
- relatórios anuais, contendo razoável descrição das atividades desenvolvidas e dos projetos financiados, devem ser elaborados e tornado público aos interessados.
- identificação clara de cada um dos projetos e dos parceiros envolvidos.
- manutenção de banco de dados permanente, contendo informação sobre a natureza de cada projeto, a causa e/ou população atendida, detalhamento de valores investidos, mecanismo de prestação de contas, atos da entidade beneficiária e pessoas responsáveis e outras informações julgadas relevantes.
- prática de visitas periódicas aos projetos, programadas ou não, para acompanhamento de sua execução, com relatórios e fotos
- estrito cumprimento dos orçamentos e programas de atividades aprovados previamente.

Com o atendimento destas exigências, a organização estará cumprindo os requisitos da transparência, demonstrando aos possíveis financiadores de seus projetos a licitude de seus objetivos.

3 Lei n.º 9.790/99 – Exigências – Adequação às normas de financiamento internacional

As organizações de direito privado e sem fins lucrativos, legalmente constituídas como associações ou fundações, podem obter algumas

qualificações que conferem benefícios a estas entidades, facilitando, inclusive, o acesso a recursos públicos.

O diploma legal que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como organização da sociedade civil de interesse público é o resultado do trabalho de organizações da sociedade civil, identificando as principais dificuldades por elas enfrentadas na busca de financiamento para seus projetos.

A Lei 9790/99, que permite a qualificação de entidades de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), coloca o Brasil em excelente posição no que pertine às preocupações internacionais voltadas para o financiamento do Terceiro Setor e o combate ao terrorismo, pois estabeleceu mecanismos de transparência e responsabilização das entidades deste setor e seus administradores, oferecendo aos investidores internacionais informações adequadas quanto à destinação dos recursos colocados à disposição de projetos no Brasil.

O artigo 4º da Lei 9790/99 prevê normas obrigatórias a constar dos estatutos das entidades, normas que se adequam às cobranças do GAFI:

a) OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, DA IMPESSOALIDADE, DA MORALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA ECONOMICIDADE E DA EFICIÊNCIA

O inciso I do artigo 4º da mencionada lei prevê a observância de princípios de direito público por parte das entidades qualificadas como OSCIPS. Princípios estes presentes no artigo 37 da Constituição Federal.

Alguns doutrinadores criticam esta exigência do diploma legal examinado, porém ela apresenta-se adequada às normas internacionais de combate ao terrorismo, afastando a possibilidade de organizações terroristas utilizarem estas entidades para “financiamento” de seus projetos.

b) ADOÇÃO DE PRÁTICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA

No caso, a preocupação maior será a transparência e ética nas

organizações, procurando evitar sua utilização para benefício de grupo específico de pessoas.

c) CONSTITUIÇÃO DE CONSELHO FISCAL OU ÓRGÃO EQUIVALENTE, COM COMPETÊNCIA PARA OPINAR SOBRE OS RELATÓRIOS DE DESEMPENHO FINANCEIRO E CONTÁBIL E SOBRE OPERAÇÕES PATRIMONIAIS, EMITINDO PARECERES.

Para qualificar-se como OSCIP a entidade (associação ou fundação) deve ter um órgão de fiscalização (Conselho Fiscal), capaz de auxiliar a organização em seu desempenho financeiro e contábil, com identificação de seus membros.

d) PREVISÃO DE QUE, EM CASO DE DISSOLUÇÃO DA ENTIDADE, O PATRIMÔNIO LÍQUIDO SERÁ TRANSFERIDO A OUTRA PESSOA JURÍDICA QUALIFICADA NOS TERMOS DESTA LEI, PREFERENCIALMENTE QUE TENHA O MESMO OBJETO SOCIAL DA EXTINTA

e) PREVISÃO DE QUE, PERDENDO A QUALIFICAÇÃO DE OSCIP, O ACERVO PATRIMONIAL DISPONÍVEL, ADQUIRIDO COM RECURSOS PÚBLICOS DURANTE O PERÍODO EM QUE PERDUROU A QUALIFICAÇÃO, SEJA TRANSFERIDO A OUTRA PESSOA JURÍDICA QUALIFICADA NOS TERMOS DESTA LEI.

f) POSSIBILIDADE DE INSTITUIR REMUNERAÇÃO PARA OS DIRIGENTES DA ENTIDADE QUE ATUEM NA GESTÃO EXECUTIVA E PARA OS QUE PRESTAM SERVIÇOS ESPECÍFICOS, ATENDENDO AOS VALORES DE MERCADO.

Vale destacar que, por previsão legal, todas as informações referentes às organizações qualificadas como OSCIPS estão disponíveis a qualquer interessado, informações que abrangem as questões financeira, contábil, administrativa e estatuto social.

Com estes dispositivos a Lei 9790/99 propicia a sociedade acesso a informações referentes a estas entidades, facilitando o rastreamento de qualquer atividade não regular, em especial, atende-se as normas

previstas pelo FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) do GAFI, ou seja, transparência e publicidade das atividades das instituições.

4 Ministério Público do Estado do Amazonas – Atribuição – Fiscalização das entidades do Terceiro Setor

A lei, especificamente o artigo 66 do Código Civil Brasileiro, incumbiu o Ministério Público do dever/poder de velar pelas fundações, o que implica, necessariamente, em verificar, também, se a destinação conferida ao patrimônio das referidas entidades está de acordo com o ordenamento jurídico, e se as atividades fundacionais estão voltadas para os fins previstos no ato de instituição.

Clóvis Beviláqua, ensinando sobre a atuação ministerial decorrente da imposição do artigo do Código Civil, disse que o caráter fiscalizatório consiste fundamentalmente “na aprovação dos estatutos e das suas reformas; em velar para que os bens não sejam malbaratados por administrações ruinosas, ou desviados do destino a que os aplicou o instituidor...” (Código Civil, v. 1, p. 234).

Aliás, sobre a legitimidade ativa do Ministério Público já ficou decidido:

A intervenção assistencial do promotor de fundações deve ocorrer em qualquer tipo de processo que figure como autora, ré ou interveniente uma fundação, v. g., como ré em uma ação de extinção proposta por alguém que não o Ministério Público; como ré em uma ação de consignação em pagamento; como nomeada a autoria em uma ação possessória, etc. O mesmo ocorrerá se tratar-se de procedimento de jurisdição voluntária. Sobre a atividade da curadoria de fundações aplica-se, analogicamente, tudo o que se disse acerca da atividade da curadoria de incapazes. (RT 422/162).

O Ministério Público é sempre competente para pleitear declarações de inexistência, nulidade, anulabilidade ou ineficácia de atos de administrados, ou de alterações de estatutos (RT 116/651 e 120/195)...se o Ministério Público pode estar atento, em função efetiva, física, eficiente, para

que o meio (administração proveitosa) e o fim (vontade do disponente) não se sacrifiquem, é óbvio que pode tudo, absolutamente tudo, dentro dessa atribuição. Não há exagero nesta afirmação. O Ministério Público, para a fiscalização efetiva das fundações, objetivando os fins que o fundador teve em mira e os meios de alcançá-lo pode tudo... não poderia ser de outra forma. Se se impedisse o Ministério Público de promover o que quer que fosse para obter o emprego de meios adequados à realização dos fins desejados pelo fundador, seria ilusória sua atuação, ou simplesmente formal... de outra forma, não se compreenderia a/ ação de vigilância do Ministério Público. Ilusória seria sua atribuição de velar pela). finalidade da fundação se o direito não lhe desse meios para tornar físico, corpóreo, eficiente seu dever de controle... (RT 2

Antônio Cláudio da Costa Machado em sua obra “A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro”, analisando posicionamento do STF conclui que:

só se viabiliza um controle administrativo efetivo se a lei entregar ao órgão fiscalizador, concomitantemente, os remédios processuais adequados à realização judicial de suas pretensões, o que, *in casu*, é feito pelo próprio artigo 26 da lei civil...a legitimação ativa *ad causam*, portanto, resulta diretamente da regra genérica ao artigo 26 do Código Civil que, do contrário, não teria nenhuma eficácia concreta. Destarte, no poder-fim de velar pelas fundações encontra-se implícito, logicamente, o poder-meio de promover todas as medidas judiciais cabíveis a bem da administração e dos escopos fundacionais... o velar pelas fundações é sinônimo de atribuição administrativa, de legitimação ativa *ad causam* e de legitimação interventiva”. (Ed. Saraiva, 1ª Edição, pgs. 273/274).

O mesmo autor, citando obra de Sanseverino ensina que:

realmente, o que determina, *in casu*, a intervenção é a qualidade hiposuficiente da parte; a fundação é resumida pela lei – não pelo artigo 82 do estatuto processual, mais pelo artigo 26 do estatuto civil – como parte carecedora de apoio, auxílio processual, o que se traduz tecnicamente na necessidade do Ministério Público prestar-lhe uma

espécie de assistência diferenciada. É que, na verdade, todo o interesse indisponível em jogo nesse caso, o material (patrimônio inalienável e o fim almejado pelos instituidores) e o instrumento (a necessidade de auxílio decorrente da presumida fraqueza na relação processual), vincula-se exclusivamente à fundação, de sorte que não há lugar para a intervenção do *custos legis*, mas sim para a atuação de um órgão que abandonando a imparcialidade concentre seus esforços na defesa dos interesses daquela que, por si mesma, não pode, presumidamente, defender-se com eficiência.

Indiscutivelmente, o Ministério Público é o órgão encarregado de velar, de fiscalizar as entidades do Terceiro Setor, em especial as fundações, sendo legitimado até mesmo para intervir nestas entidades, quando do vislumbre de operações irregulares. Qualificada como OSCIP, no respeito ao disposto nos artigos 12 e 13 do citado diploma legal, os responsáveis pela fiscalização dos termos de parceria, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública, ou mesmo privada, pela organização, darão ciência da ocorrência ao Ministério Público, que poderá requerer ao juízo competente a decretação da indisponibilidade dos bens da entidade e o seqüestro de bens dos seus dirigentes, bem como do agente público ou terceiro, que possam ter enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público social, além de outras medidas consubstanciadas na Lei nº. 8.429/92.

5 Conclusão

Como visto, no combate ao terrorismo, a arma fundamental é a campanha para manter o dinheiro fora do alcance de pessoas com este objetivo. A longo prazo, busca-se aperfeiçoar a transparência e a responsabilidade do sistema financeiro internacional, em seus vários setores.

Requer-se a identificação de indivíduos, a manutenção de registros, a emissão de relatórios, troca de informações entre os vários sistemas, esforços estes visando a comunidade financeira e o setor filantrópico, fazendo que a atuação das entidades seja regida pela transparência e responsabilidade, assegurando que não sejam utilizadas para fins diversos dos previstos em seus estatutos.

A Lei nº. 9790/99, que previu a qualificação de entidades do Terceiro Setor como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, preenche as exigências internacionais já que exige transparência na atuação das entidades assim qualificadas, e responsabilização de seus administradores. Porém, não são todas as pessoas jurídicas de direito privado que podem qualificar-se como OSCIPS², fazendo com que as medidas acima descritas como indispensáveis para o rastreamento das verbas utilizadas no financiamento de projetos de entidades do Terceiro Setor, não possuam a transparência e a responsabilização necessárias.

Enquanto a legislação nacional não é adaptada a esta nova realidade mundial, tornando obrigatórias as formalidades da Lei nº. 9790/99 para todas as entidades não-governamentais, será o Ministério Público, através das Promotorias de Fundações e ainda de entidades de interesse social, que possuindo a atribuição de velar por estas organizações, inclusive com a cobrança anual de prestação de contas, o órgão que poderá efetuar esta fiscalização, buscando indícios destas práticas tão nocivas ao convívio social.

Referências

- ALVES, Francisco de Assis. **Associações, sociedades e fundações no Código Civil de 2002**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.
- BEVILÁQUA, Clóvis. **Código Civil**. v.1 . [S.l.: s.n.], [19-?].
- COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 - Sistema tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- DINIZ, Gustavo Saad. **Direito das Fundações Privadas: teoria geral e exercício de atividades econômicas**. São Paulo: Lemos e Cruz, 2006.
- MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. **A intervenção do Ministério Público no Processo Civil Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1969.

² LEI nº. 9.790/99 - Artigo 2º - Não são passíveis de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no artigo 3.º desta lei: I)- sociedades comerciais, II)- os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional, III)- as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais, IV)- as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações, V)- as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios, VI)- as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados, VII)- as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras, VIII)- as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras, IX)- as Organizações Sociais, X)- as cooperativas, XI)- as fundações públicas XII)- as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundação pública, XIII)- as organizações creditícias que tenham qualquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o artigo 192 da CF.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, tributários**. 2. ed. Brasília Jurídica, 2000.

RESENDE, Tómas de Aquino. **Roteiro do Terceiro Setor. Associações e Fundações**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Prax, 2006.

CICONELLO, Alexandre (et all); Eduardo Szazi (org). **Temas Polêmicos I - Terceiro Setor**. São Paulo: Petrópolis, 2004 – (Temas Polêmicos I)