

Tribunal de Contas da União (TCU)
Controladoria Geral da União (CGU)

**ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA E CONTROLE
GOVERNAMENTAL**

**Convênios com ONGs: abordagem com ênfase nas
fragilidades, aplicando mineração de dados**

José Roberto Valentin

Orientador: Remis Balaniuk (PhD)

Brasília – DF

2011

**Tribunal de Contas da União (TCU)
Controladoria Geral da União (CGU)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA E CONTROLE
GOVERNAMENTAL**

**Convênios com ONGs: abordagem com ênfase nas
fragilidades, aplicando mineração de dados**

José Roberto Valentin

Orientador: Remis Balaniuk (PhD)

Artigo apresentado ao Instituto Serzedello Corrêa
– ISC/TCU, como requisito parcial à obtenção do
grau de Especialista em Auditoria e Controle
Governamental.

**BRASILIA - DF
2011**

Resumo

A precariedade que cerca o instituto dos convênios abrange todo seu ciclo de operacionalização. A fiscalização tem se mostrado ineficaz para garantir benefícios à sociedade e a transparência tem sido negligenciada. Apoiada em ensaio de mineração de dados, realiza-se, neste artigo, análise crítica de aspectos relativos à transparência e ao controle das transferências voluntárias da União para ONGs à luz da legislação e do modelo de gestão vigentes. A partir de estudo de natureza empírico-exploratória, realizando extração e análise de informações de bases de dados, conclui-se: o cerne da problemática não é a legislação, mas a não sujeição rigorosa à ela, bem como os controles internos precários, o estágio ainda preliminar da operação e do uso do Siconv e a discricionariedade na seleção do convenente. Por meio de indícios levantados no processo analítico, conclui-se, também, que o repositório do Siconv e sua exploração, empregando-se técnicas de mineração de dados, podem ser de grande valia para a fiscalização e o acompanhamento das transferências voluntárias, contanto que superadas atuais limitações não só da infraestrutura tecnológica disponibilizada, mas também da adoção insipiente do Siconv por parte de convenentes e concedentes.

Palavras-chave: convênios, organizações não-governamentais (ONGs), transparência, fiscalização, mineração de dados.

Abstract

The precariousness surrounding agreements covers their entire operation cycle. The oversight has been inefficient to ensure benefits to society and transparency has been neglected. Supported by data mining test in this article it is performed critical analysis of aspects related to transparency and control dimensions of not compulsory transfers of Brazilian government to NGOs based on legislation and management model. Performing extraction and analysis of information from databases based on empirical and exploratory study, it follows that the core of the problem is not the legislation but non-strict subjection to rules as well as precarious internal controls, preliminary stage of the operation and the use of Siconv and discretion when choosing partners. Through evidence collected in the analytical process it is possible to conclude that Siconv repository and its exploration using data mining techniques may be valuable to overseeing and monitoring agreements, provided that the current limitations resulting from available technology infrastructure and Siconv incipient adoption by partners and public agency be overcome.

Keywords: agreements, non-governmental organizations (NGOs), transparency, oversight, data mining.

Sumário

1. Introdução	6
1.1. Objetivos geral e específicos	7
2. Contextualização e delimitação do tema	8
2.1. Organizações Não-Governamentais (ONGs)	8
2.2. Arcabouço legal e infraestrutura tecnológica	9
2.2.1. Repasse de Recursos de Projeto de Governo - RPG	12
2.3. Fragilidades relacionadas às parcerias entre Estado e ONGs.....	12
2.3.1. Tribunal de Contas da União - TCU.....	13
2.3.1.1. Acórdão 3025/2010-Plenário.....	13
2.3.2. Congresso Nacional.....	14
2.3.2.1. CPMI “das ambulâncias” 2006-2007	14
2.3.2.2. CPI “das ONGs” Senado Federal 2007-2010.....	14
2.3.3. Pesquisadores	16
2.3.4. Imprensa	17
2.4. Inteligência de Controle.....	18
3. Metodologia	20
4. Resultados	22
4.1. Análise da legislação e infraestrutura tecnológica	22
4.2. Influência do Processo Orçamentário.....	26
4.3. Capacidade operacional dos órgãos concedentes	27
4.4. Mineração de dados	27
5. Considerações finais	29
6. Referências Bibliográficas	31

1. Introdução

Consolidado na Constituição Federal de 1988, o princípio da descentralização tem imposto novo modelo de execução do gasto público. Nessa nova dinâmica, as políticas públicas dependem, em boa medida, de parcerias com estados e municípios para se concretizarem. Mais recentemente, Organizações Não-Governamentais (ONGs) passaram a receber transferências voluntárias da União para atuarem em intervenções descentralizadas de interesse local. A parceria entre Estado e ONGs tem se dado, em geral, mediante convênios.

Embora existam diferenças conceituais entre os instrumentos utilizados para a descentralização voluntária de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, utiliza-se, neste trabalho, o termo “convênio” em sentido amplo, englobando inclusive contratos de repasse e instrumentos congêneres.

Seja no bojo dos entes federados, seja na relação pública-privada, o instituto do convênio visa à realização de atividades orientadas a interesses recíprocos. Pública ou particular, a gestão dos ajustes tem de zelar pela consecução dos objetivos pactuados, porque são recursos derivados dos cofres públicos. Descentralizar não pode se transformar em meio para burlar a legislação pertinente e os princípios inerentes à execução direta.

No processo de descentralização, a transparência tem deixado a desejar e as fragilidades são numerosas. Atendendo a recomendações de comissões parlamentares de inquérito (CPI “das ONGs” de 2002 e CPMI “das ambulâncias” 2006-2007) e do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 2.066/2006–TCU–Plenário), o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do Siconv (Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses), tem empreendido esforços para melhorar a gestão dos convênios. Com efeito, nos últimos anos, foram introduzidos avanços no disciplinamento do repasse de recursos da União por meio desses instrumentos: Decreto nº 6.170/2007, Portaria Interministerial nº 127/2008 (revogada e substituída pela Portaria Interministerial nº 507/2011), Portal dos Convênios, sistema Siconv.

No que tange às transferências voluntárias da União para as ONGs, a nova legislação supracitada introduziu aperfeiçoamentos substanciais. Conquanto esses aprimoramentos, no plano prático, tem sido recorrente a ocorrência de desvios e irregularidades graves na execução de convênios e os controles são falhos. Além disso, as

parcerias da União com ONGs e as cifras envolvidas têm crescido de forma considerável, tornando mais sensível e relevante a problemática. De acordo com o Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República 2010, elaborado pelo TCU, o Governo Federal empenhou naquele ano o montante de R\$ 3,5 bilhões em transferências a entidades sem fins lucrativos. Aumento de 26% em relação a 2009. Há, ainda, repasses aprovados por intermédio de emendas parlamentares, que, via de regra, passam ao largo da fiscalização.

Nesse contexto, busca-se avaliar se o uso de técnicas e metodologias de análise informatizada, provenientes do domínio da inteligência organizacional e da gestão do conhecimento, aprimora a detecção de irregularidades e fraudes, maximizando o potencial de ações de controle. Esse aprimoramento do controle pode contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública e robustecimento da governança¹ pública. Um dos paradigmas da inteligência organizacional é a descoberta de conhecimento em grandes bases de dados. Técnicas conhecidas como de “mineração de dados” são utilizadas para cruzar informações, calcular métricas e descobrir padrões, produzindo conhecimento valioso para o planejamento e a execução de fiscalizações.

Considerando todas essas questões, abordam-se, neste artigo, aspectos relacionados às fragilidades da gestão, à transparência e controle dos convênios com ONGs.

1.1. Objetivos geral e específicos

O objetivo deste trabalho de pesquisa é: apoiada em ensaio de mineração de dados, realizar análise crítica de aspectos relacionados às dimensões transparência e controle das transferências voluntárias de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs) à luz da legislação e sistemática de gestão vigentes.

Visando-se atingir o objetivo principal, alguns objetivos específicos são definidos, entre eles, destacam-se:

- Identificar aspectos de maior relevância relativos à transparência e ao controle das transferências voluntárias para entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs);

¹ Para o Banco Mundial, governança é o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo, e a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento, implicando a capacidade dos governos de planejar, formular e implementar políticas e cumprir funções.

- Descrever fragilidades nas relações convencionais entre o poder público e as ONGs, bem como citar limitações e dificuldades enfrentadas pelas ações de fiscalização e controle (social ou estatal);
- Realizar trabalho experimental de mineração de dados a partir de tipologias definidas no domínio convênios, identificando potencialidades do repositório de dados do Siconv e sistemas estruturadores da administração pública para a atividade de inteligência de controle.

2. Contextualização e delimitação do tema

Apresentam-se, nesta seção, as normas que disciplinam o repasse de recursos por meio de convênios para as Organizações Não-Governamentais e as fragilidades das parcerias delas com o Estado, constatadas pelo Tribunal de Contas da União, por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), por pesquisadores e pela imprensa. Por fim, são abordados aspectos relevantes sobre inteligência de controle.

2.1. Organizações Não-Governamentais (ONGs)

Para viabilizar a prestação de serviços e a implementação de políticas públicas, tem sido prática antiga o Estado brasileiro valer-se de parcerias com entidades privadas. No início, essas parcerias eram dedicadas, principalmente, à prestação de serviços nas áreas de saúde, educação e assistência social às camadas mais pobres da população (Carvalho Neto, 2007). Nas últimas décadas, o rol de papéis assumidos pelas entidades privadas sem fins lucrativos foi alargado. Emergiram daí novo perfil, novas perspectivas de atuação, mais visibilidade e novo rótulo para as organizações da sociedade civil – passaram a ser denominadas de Organizações Não-Governamentais (ONGs) ou terceiro setor –.

As ONGs, usualmente, ocupam espaços deixados pela ineficiência do poder público. Juridicamente, não existe definição para “ONG”. Ela pode ser uma associação, uma fundação ou até mesmo uma organização internacional que não seja vinculada a Estado ou governo. Assim, qualquer entidade de direito privado, contanto que sem fins lucrativos e sem ser controlada pelo poder público, pode ser considerada ONG.

A lei nº 9.790/99, por sua vez, instituiu a possibilidade de entidades sem fins lucrativos serem qualificadas pelo poder público como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs – desde que os seus objetivos sociais e as normas estatutárias

atendam aos requisitos do diploma legal. Uma OSCIP é, essencialmente, uma ONG, porém com uma qualificação jurídica diferenciada dada pelo Ministério da Justiça, habilitando-a a firmar termo de parceria com a administração pública. Ser OSCIP é uma opção institucional não uma obrigação imposta às ONGs.

2.2. Arcabouço legal e infraestrutura tecnológica

Atualmente, as regras concernentes às transferências de recursos financeiros da União mediante convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres encontram-se estabelecidas, em particular, no Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, e na Portaria Interministerial nº 127, de 29 de maio de 2008, (revogada e substituída pela Portaria Interministerial nº 507, de 24 de novembro de 2011) dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e do Controle e da Transparência. Outrossim, há dispositivos aplicáveis aos convênios na Lei nº 8.666/1993 – Lei de licitações e contratos –, Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Constituição Federal de 1988.

O Decreto nº 6.170, a Portaria Interministerial nº 507 e a LDO contemplam vários dispositivos para regular a parceria entre Estado e entidades sem fins lucrativos (ONGs) no tocante à desejada transparência e a mecanismos de fiscalização e controle. No quadro 1, de modo conciso, assinalam-se dimensões complementares da legislação.

Quadro 1 – disciplinamento da relação Estado/ONG na legislação vigente

Decreto nº 6.170/2007 e Portaria nº 507/2011	
Relação Estado/ONG	Dispositivo
Mecanismo de controle prévio	<p>Decreto, Art. 2º É vedada a celebração de convênios e contratos de repasse: IV - com entidades privadas sem fins lucrativos que não comprovem ter desenvolvido, durante os últimos três anos, atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse; e V - com entidades privadas sem fins lucrativos que tenham, em suas relações anteriores com a União, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: a) omissão no dever de prestar contas; [...]. (incluídos pelo Decreto 7.568/2011)</p> <p>Decreto, Art. 3º-A O cadastramento da entidade privada sem fins lucrativos no SICONV[...] deverá ser aprovado pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria objeto do convênio [...]. Art. 6º-A. Os convênios ou contratos de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos deverão ser assinados pelo Ministro de Estado ou pelo dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente.</p> <p>Portaria, Art. 90 É obrigatória a utilização dos indicadores de eficiência e eficácia para aferição da qualificação técnica e capacidade operacional das entidades privadas sem fins lucrativos [...]. Parágrafo único Os indicadores a que se refere o caput deverão ser utilizados como critério de seleção das entidades privadas sem fins lucrativos.</p>

<p>Mecanismo de seleção pública de entidades/ transparência</p>	<p>Portaria, Art. 4º Os órgãos e entidades [...] que pretenderem executar programas, projetos e atividades que envolvam transferências de recursos financeiros deverão divulgar anualmente no SICONV a relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção do conveniente.</p> <p>Portaria, Art. 8º A formação de parceria para execução descentralizada de atividades, por meio de convênio ou termo de parceria, com entidades privadas sem fins lucrativos deverá ser precedida de chamamento público ou concurso de projetos [...], visando à seleção de projetos ou entidades que tornem eficaz o objeto do ajuste. § 2º A análise das propostas submetidas ao chamamento público ou concurso de projetos deverá observar os seguintes aspectos: [...] I - a capacidade técnica e operacional do proponente para a execução do objeto[...] § 4º Deverá ser dada publicidade ao chamamento público ou concurso de projetos, inclusive ao seu resultado, [...] na primeira página do sítio oficial [...], bem como no Portal dos Convênios. § 5º As informações previstas no § 4º deverão permanecer acessíveis no Portal de Convênios por um período não inferior a 5 (cinco) anos [...].</p> <p>Portaria, Art. 22 § 3º Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão registrar e manter atualizada no SICONV relação de todas as entidades privadas sem fins lucrativos aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios [...].</p>
<p>Aprovação plano de trabalho</p>	<p>Portaria, Art. 26 O Plano de Trabalho será analisado quanto à sua viabilidade e adequação aos objetivos do programa e, no caso das entidades privadas sem fins lucrativos, será avaliada sua qualificação técnica e capacidade operacional para gestão do instrumento, [...]</p>
<p>Meios de fiscalização da execução do objeto conveniado</p>	<p>Portaria, Art. 3º Os atos e os procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento, prestação de contas e informações acerca de tomada de contas especial dos convênios e termos de parceria serão realizados no SICONV, aberto à consulta pública, por meio do Portal dos Convênios.</p> <p>Portaria, Art. 5º Ao concedente caberá promover: I - a gestão dos programas, projetos e atividades, mediante: a) monitoramento, acompanhamento e fiscalização do convênio, além da avaliação da execução e dos resultados; b) definição das diretrizes gerais e os procedimentos operacionais para a sua implementação [...] g) análise e aprovação da prestação de contas dos recursos aplicados;</p> <p>Portaria, Art. 49 Parágrafo único As entidades privadas sem fins lucrativos deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública [...]. Art. 59 Cada processo de compras e contratações de bens, obras e serviços das entidades sem fins lucrativos deverá ser realizado ou registrado no SICONV [...].</p> <p>Portaria, Art. 64 § 2º Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o caput serão realizados ou registrados no SICONV [...].</p> <p>Portaria, Art. 65 A execução será acompanhada e fiscalizada de forma a garantir a regularidade dos atos praticados e a plena execução do objeto [...]. § 2º Os processos, documentos ou informações referentes à execução de convênio não poderão ser sonegados aos servidores dos órgãos e entidades públicas concedentes e dos órgãos de controle interno do Poder Executivo Federal e externo da União.</p> <p>Portaria, Art. 72 O órgão ou entidade que receber recursos na forma estabelecida nesta Portaria estará sujeito a prestar contas da sua boa e regular aplicação, observando-se o seguinte: I - o prazo para apresentação das prestações de contas será de até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto [...]</p>
<p>Sanções para agentes públicos e recuperação de verbas indevidamente utilizadas</p>	<p>Portaria, Art. 65, § 1º Os agentes que fizerem parte do ciclo de transferência de recursos são responsáveis, para todos os efeitos, pelos atos que praticarem no acompanhamento e fiscalização da execução do convênio.</p> <p>Portaria, Art. 72 § 3º Se, ao término do prazo estabelecido, o conveniente não apresentar a prestação de contas nem devolver os recursos nos termos do § 1º, o concedente registrará a inadimplência no SICONV por omissão do dever de prestar contas e comunicará o fato ao órgão de contabilidade analítica a que estiver vinculado, para fins de instauração de tomada de contas especial sob aquele argumento e adoção de outras medidas para reparação do dano ao erário, sob pena de responsabilização solidária.</p>

LDO 2012 (lei nº 12.465/2011)	
Relação Estado/ONG	Dispositivo
Mecanismo de controle prévio	Art. 34, XII - demonstração, por parte da entidade, de que apresenta capacidade gerencial, operacional e técnica para desenvolver as atividades, informando a quantidade e a qualificação profissional de seu pessoal.

Em um plano mais abrangente, há o Decreto de 15 de setembro de 2011 que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, contemplando iniciativas, ações, projetos, programas e políticas públicas voltados para: I - o aumento da transparência; II - o aprimoramento da governança pública; III - o acesso às informações públicas; IV - a prevenção e o combate à corrupção; V - a melhoria da prestação de serviços públicos e da eficiência administrativa; e VI - o fortalecimento da integridade pública.

Por seu turno, o Portal dos Convênios² representa o pilar da nova sistemática de gestão de convênios iniciada em 2008 pelo governo federal, a qual é fortemente ancorada em recursos de tecnologia da informação (TI). Ele representa ferramenta de convergência para instrumentalização das transferências voluntárias de recursos federais submetidas ao Siconv, superando cenário com sistemas e bases de dados esparsos.

Nos termos da legislação vigente, todos os atos e procedimentos relativos à formalização, execução, acompanhamento e prestação de contas dos convênios deverão ser realizados por meio do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv) e abertos à consulta pública no portal. Ou seja, a esperada plena transparência.

Enfim, o governo federal criou o Portal dos Convênios para proporcionar mais visibilidade e controle sobre os recursos voluntários financeiros repassados a Estados, Municípios e entidades privadas sem fins lucrativos. Pretende-se, então, com o Siconv contemplar diretrizes e funcionalidades, entre elas: ênfase na transparência à sociedade (controle social), facilidades para fiscalização e controle, integração com sistemas estruturadores, geração automática da prestação de contas etc, automatizando todo o ciclo de vida das transferências voluntárias.

² www.convenios.gov.br

Ademais, o Portal da Transparência³ da CGU disponibiliza consulta aos dados cadastrais dos convênios registrados no SIAFI, mas esses dados são insuficientes, pois não mostram a execução dos convênios.

2.2.1. Repasse de Recursos de Projeto de Governo - RPG

Com acesso restrito aos órgãos de controle, o RPG é sistema de consulta aos extratos de contas específicas para transferências do governo federal. Mantido pelo banco do Brasil, por meio dele é possível consultar extratos de contas de gestão de recursos públicos repassados pelo governo federal.

A legislação obriga o conveniente a manter e movimentar os recursos transferidos em conta bancária específica do convênio ou contrato de repasse em instituição financeira controlada pela União, quando não integrante da conta única do governo federal. Com efeito, utiliza-se o sistema RPG para consultar extratos de contas correntes de convênio, propiciando o acesso à execução financeira detalhada dos recursos descentralizados.

2.3. Fragilidades relacionadas às parcerias entre Estado e ONGs

Os procedimentos de concessão, acompanhamento e controle de resultados das transferências de recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União para entidades privadas sem fins lucrativos (ONGs) para execução descentralizada de ações de interesse local têm se mostrado precários. Isso tem propiciado a ocorrência de pelo menos dois fenômenos: proliferação de ONGs vinculadas a fins diversos do interesse da coletividade em toda a administração pública; corrupção, irregularidades e malversação de recursos públicos.

Nesse contexto, um aspecto central refere-se à regular e tempestiva prestação de contas. Nessa etapa, avaliam-se regularidade, bem como benefícios e resultados, dispondo o concedente do poder-dever de analisá-la e aprová-la (ou não). A obrigação de prestar contas está consignado na Constituição Federal de 1988, art. 70, parágrafo único. Cabendo não apenas ao Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, como também ao sistema de controle interno de cada Poder proceder às fiscalizações necessárias para se verificar a regular aplicação dos recursos públicos.

³ www.portaldatransparencia.gov.br

A Carta Magna da República estabelece, ainda: prestar contas constitui ônus de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. Dessa forma, esse dispositivo alcança aqueles que giram recursos públicos federais descentralizados por intermédio de convênios.

Adiante, descrevem-se contribuições de atores de diferentes segmentos da sociedade, traçando os contornos da gravidade da questão.

2.3.1. Tribunal de Contas da União - TCU

Nos últimos anos, o TCU tem levado a cabo série de fiscalizações para avaliar, de forma sistematizada e abrangente, o modelo de fiscalização e controle aplicado aos convênios. E ele tem alertado sobre recorrente precariedade no processo de transferências voluntárias para ONGs e apontado falhas e irregularidades: projeto básico e plano de trabalho incompletos, avaliação superficial da capacidade técnica e operacional do conveniente, incompatibilidade do objeto pactuado com as atividades constante do estatuto, ausência de caracterização de convênio (interesse comum e coincidente entre os partícipes).

Nos Relatórios e Pareceres Prévios sobre contas do Governo da República, desde 2006, o TCU adverte sobre os problemas existentes ao longo das fases de operacionalização dos repasses de União e os controles aplicados. Por exemplo, o relatório do exercício de 2006 apontou como ressalva a existência de volume expressivo de prestação de contas dos recursos repassados até então não analisados pelos órgãos repassadores.

2.3.1.1. Acórdão 3025/2010-Plenário

Prolatado no final de 2010, o Acórdão 3025/2010-Plenário é um dos mais recentes a tratar das transferências voluntárias da União. O relatório dele menciona acórdãos anteriores relacionados à temática, em especial, os acórdãos 788/2006 e 2066/2006, e relata as seguintes constatações e conclusões relevantes:

7. As fragilidades no modelo de controle das transferências da União via convênios e instrumentos congêneres são de natureza sistêmica e decorrem de problemas estruturais, tais como falta de pessoal capacitado e infraestrutura tecnológica. [...]

75. As análises realizadas reforçam a necessidade de aumentar os esforços no que toca ao desenvolvimento e aprimoramento dos sistemas de informação, [...].

76. Acima de tudo, o diagnóstico permite concluir que esse é um problema sistêmico para o qual não existe uma estratégia de ações em execução que sejam capazes de solucioná-lo. [...] Nesse contexto, além da atuação em cada órgão é fundamental que sejam empreendidas ações de coordenação e

articulação institucional. A menos que haja uma instância superior para articular ações e cobrar resultados, o quadro apresentado não será revertido.

77. Os problemas de governança e transparência são graves e devem ser objeto de monitoramento contínuo por parte das equipes do TCU. [...]

5. Urge, então, que o Governo Federal lance mão de estratégias tendentes a aprimorar o modelo de descentralização de gastos impondo sua adoção a todos os órgãos repassadores, uma vez que os recursos transferidos voluntariamente pela União são expressivos e não raro escoam sem atingir a sua finalidade social.

Outro aspecto não menos importante nesse cenário de precariedade na transparência, fiscalização e controle está relacionado à falta de um repositório consistente, histórico e centralizado sobre convênios. No relatório do Acórdão 3025/2010-Plenário, o TCU menciona falhas existentes no Siconv:

14. Após algumas consultas e circularizações de dados, foram verificadas inconsistências nos totais registrados nos sistemas Siafi e Siconv, que armazenam as informações relativas à transferência e aplicação dos recursos descentralizados. Isso indica claramente que os dados de 2008 e 2009 são inconsistentes,[..].

Ademais, o TCU assinala: o modelo de controle vigente é falho e não há em curso ações para alterar esse quadro. Urgem aprimoramento da governança, dos sistemas de informação e capacitação de pessoal para reverter tendência de continuidade das fragilidades.

2.3.2. Congresso Nacional

No Congresso Nacional, a temática igualmente tem sido objeto de CPIs. As duas mais últimas foram: a CPI “das ONGs” do Senado Federal, cujos trabalhos iniciaram-se em 2007 e foram finalizados em 2010 e a CPMI “das ambulâncias” 2006-2007.

2.3.2.1. CPMI “das ambulâncias” 2006-2007

Ao citar auditorias realizadas pelo TCU na sistemática de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), a CPMI “das ambulâncias” destaca importante questão que permeia todas as irregularidades apontadas:

A expectativa de controle, seja ele social ou por meio de órgãos oficiais, não é panacéia que remedeie todos os males, mas é instrumento eficaz para inibir a tentação de agir em desconformidade com o direito. [...]é possível e necessário ampliar o alcance da fiscalização, de forma que o administrado saiba, e sinta, que está sendo acompanhado ou que existe razoável possibilidade de que seus atos venham a ser analisados quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. Devem ser acrescentados [...] meios mais amplos e transparentes para a concretização dos controles social e administrativo sobre os gastos públicos.

2.3.2.2. CPI “das ONGs” Senado Federal 2007-2010

No relatório final, a CPI consignou que há relação patrimonialista e clientelista na interação parlamentar-entidade-gestor, desvirtuando o processo do Orçamento Geral de União (OGU) em benefício de interesses particulares. Há, ainda, prática profundamente

arraigada no acesso aos recursos públicos liberados mediante convênio: influência política e administrativa, ou seja, não sujeição aos princípios norteadores da administração pública.

A CPI “das ONGs” Senado Federal 2007-2010 constatou diversas irregularidades e fragilidades. Do relatório final, extraem-se os seguintes excertos:

[..]Entidades sem fins lucrativos buscam apoio de parlamentares para obtenção de recursos públicos visando o custeio ou a expansão de suas atividades, presumidamente de interesse público.

Esse apoio assume várias formas: 1) o parlamentar apresenta emendas ao orçamento destinando recursos diretamente à entidade; 2) o parlamentar apresenta emendas a ações orçamentárias das quais podem ser destinados recursos para o objeto do convênio pretendido pela entidade; 3) o parlamentar utiliza sua força política para obter nos órgãos públicos a celebração do convênio pretendido pela entidade; 4) o parlamentar utiliza sua força e liderança política para obter apoio da iniciativa privada aos projetos da entidade; 5) o parlamentar se vale de sua liderança para criar uma organização não-governamental.

[..]Em alguns casos, contudo, esse apoio parlamentar vai além. Passa a ser configurada uma verdadeira simbiose entre o parlamentar e as entidades que apóiam, as quais organizam sua atuação em consonância com as orientações políticas de seu “padrinho” e se tornam quase que um braço executivo do parlamentar [..].

[..]Além disso, a destinação de recursos públicos a muitas entidades decorre muito mais da influência política do que do enquadramento em critérios objetivos de seleção e alocação.

[..]Um dos principais problemas detectados pelos órgãos de controle, pela CPI e pelas entidades sociais é o excesso de discricionariedade exercido pelos gestores no momento da seleção de entidades que viriam a receber recursos da União mediante a realização de transferências voluntárias. Inexistem procedimentos de seleção de entidades com as quais se contrata a execução de diversos objetos de interesse do Poder Público.

[..]Verifica-se total incapacidade dos órgãos concedentes de exercerem a contento suas obrigações quanto ao controle das contratações que realizam. [..] Ao aumento do volume de contratações pelos órgãos públicos, envolvendo transferências voluntárias, não correspondeu a necessária estruturação dos sistemas e mecanismos de controle.

[..]A atuação relapsa, ou propositalmente deficiente dos órgãos repassadores facilita a ocorrência repetida das diversas irregularidades verificadas nas auditorias levadas a efeito pelos órgãos de controle. Nesse contexto, insere-se a necessidade de responsabilização solidária dos gestores que tenham deixado de agir como lhes competia.

Não só essa, assim como CPIs anteriores que trataram do tema (CPI “das ONGs” de 2002 e CPMI “das ambulâncias”) identificaram que o controle do poder público tem sido bastante deficiente. Verifica-se a incapacidade dos órgãos concedentes de sequer implementarem sistemas adequados para garantirem conformidade dos convênios às normas vigentes, atenderem aos interesses público e social e alcançarem os resultados esperados.

A CPI “das ONGs” Senado Federal 2007-2010 aponta, também, algumas conclusões intrigantes, entre outras:

[..] A União mostra-se ágil na celebração de convênios e contratos de repasse, mas extremamente morosa na fiscalização e na análise das prestações de contas das transferências voluntárias. [..] É notório o descompasso entre a velocidade com que são firmados novos instrumentos de transferência e a morosidade na fiscalização e na análise das prestações de contas dos convênios anteriormente firmados. Assim sendo, verifica-se que a celebração de novos convênios pelos órgãos concedentes deveria limitar-se a sua capacidade operacional.

Essas constatações e conclusões da CPI coincidem com reportagens recém-publicadas na imprensa e mostradas adiante.

2.3.3. Pesquisadores

Em seu trabalho de pesquisa, Carvalho Neto (2007), ao analisar os procedimentos de concessão e controle, faz as seguintes ponderações: cresceram não somente as parcerias entre o Estado e as ONGs, como também toda sorte de ilícitos – burla a exigências legais de concurso público e de licitação, nepotismo indireto, uso político-eleitoreiro de recursos, enriquecimento ilícito. Para Carvalho Neto (2007), os mecanismos de controle dos convênios, entretanto, permaneceram precários –. Faltam critérios e transparência na escolha das entidades contempladas e publicidade na execução das ações e respectivas prestações de contas.

A assinatura de convênios e a liberação de recursos concentradas no final do exercício é outro fator destacado por Carvalho Neto (2007) como determinante para a realização de análises superficiais dos planos de trabalho. As avaliações imperfeitas são efetuadas a “toque de caixa” e sob pressões políticas com vistas à liberação dos recursos, empenhamento e/ou inscrição em restos a pagar.

Carvalho Neto (2007) ressalta que os convênios com ONGs transformaram-se numa verdadeira terceirização da execução de políticas públicas e numa espécie de ‘ação entre amigos’. Ele elenca, do mesmo modo, as seguintes conclusões:

- procedimentos de concessão e controle das transferências de recursos do orçamento público para ONGs não são eficazes. Órgãos e entidades públicos, a rigor, estão desaparelhados e despreparados para gerir, acompanhar e fiscalizar tais transferências;
- mecanismos de transparência atuais são insuficientes para garantir, em todo o ciclo de operacionalização das ações, o pleno atendimento do princípio constitucional da publicidade e, conseqüentemente, não favorecem um controle social mais efetivo, uma governança pública mais fortalecida e a manutenção de um adequado nível de *accountability*⁴.

Em suma, as ponderações e conclusões assinaladas por Carvalho Neto (2007) estão em linha com as constatações formuladas por TCU e Congresso Nacional.

⁴ segundo Nakagawa (1987:17), “é a obrigação de prestar contas dos resultados obtidos, em função das responsabilidades que decorrem de uma delegação de poder”

2.3.4. Imprensa

De forma usual, a imprensa tem sido forte aliada da sociedade ao denunciar irregularidades e malversação do dinheiro público praticadas pelas ONGs. As denúncias são quase diárias e vão ao encontro das constatações e conclusões dos trabalhos do TCU e de CPIs. A enxurrada de irregularidades relacionadas ao Ministério do Turismo veio à tona com a deflagração da Operação Voucher pela Polícia Federal. O Ministério dos Esportes, igualmente, é citado como foco de irregularidades.

Seguem alguns trechos de denúncias veiculadas na imprensa de grande circulação, nos meses de agosto, setembro e outubro de 2011, confirmando as fragilidades já apontadas e mostrando dificuldades enfrentadas pelos órgãos de controle. O Globo (14/8/2011): “Rede de laranjas e notas frias alimentam fraudes no Turismo. Empresa investigada pela PF tem o mesmo endereço de outras 200.”. O Globo (14/08/2011) noticiou: “PF: ministério orientou ONG a enganar TCU. O Ministério do Turismo enviou a Macapá uma de suas servidoras para ajudar a organização acusada de desviar verba de seus convênios a forjar prestação de contas ao Tribunal de Contas da União (TCU)”.

Correio Braziliense *on line* (18/8/2011): “Hage: Ministério do Turismo desrespeitou normas sobre convênios com ONGs. A crise no Ministério do Turismo, desencadeada por suspeitas de fraude em convênios firmados com organizações não governamentais (ONGs), poderia ter sido evitada se o órgão respeitasse um decreto presidencial, editado em 2007, e uma portaria interministerial que estabelecem as regras para esse tipo de contrato.

O Globo (20/8/2011): “Turismo: ONG que nunca atuou na área tem plano aprovado em 7 horas.”. O Globo (21/8/2011): “Governou repassou R\$4,5 bilhões para entidades sem fins lucrativos. Falta de fiscalização torna essas transferências perigosas, diz procurador. O governo gastou com entidades sem fins lucrativos R\$4,5 bilhões no ano passado.”.

O Globo (28/8/2011): “Na montagem de ONGs, o passo a passo das fraudes. Com certidões falsas e suborno, entidades controlam processos. [...] O primeiro passo é criar uma ONG e comprar o CNPJ de uma antiga. Para receber dinheiro público, a ONG tem que ter pelo menos três anos de existência. O segundo passo é combinar com servidores em postos estratégicos a "taxa de sucesso". A partir daí, todo o processo volta ao controle da ONG. Dirigentes da entidade escolhida fazem uma falsa tomada de preço no mercado. [...] A etapa final implica a compra de notas fiscais e prestação de contas fraudulentas. O fiscal "amigo" não analisa a fundo a relevância dos projetos nem a execução dos serviços. Alguns até implementam parte das ações para embaralhar auditorias do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União.”

Istoé (07/09/2011) mostrou irregularidades também no Ministério dos Esportes. [...] vieram à tona denúncias de irregularidades no principal programa do ministério, conhecido como Segundo Tempo, cujo orçamento para 2011 soma R\$ 255 milhões. [...] apontam três tipos de irregularidades encontradas nos convênios: a falta de prestação de contas por parte das ONGs sobre os recursos recebidos nos últimos três anos, a falta de

estrutura e capacitação técnica de diversas entidades selecionadas para a realização das tarefas determinadas pelo governo e, o que mais chamou a atenção dos auditores, a cobrança indevida de taxas administrativas das prefeituras que demonstram interesse em participar do projeto.

O Globo (10/09/2011) comunicou: “ONGs, da CPI a novos contratos. [...] quase um ano depois do relatório final da CPI das ONGs no Senado, que ocorreu de 2007 a 2010, entidades acusadas de irregularidades no texto final, e com inquéritos ou processos ainda em aberto em órgãos como Ministério Público e Tribunal de Contas da União, continuam a realizar contratos com o governo federal [...]”. O Globo (15/9/2011) “ No Turismo, a mais alta taxa de corrupção. Apesar do orçamento modesto, Ministério acumulou desvios que chegaram a 60% da verba recebida do governo.”.

Veja (26/10/2011) apresenta mais um capítulo do esquema de corrupção que transformou o Ministério do Esporte numa fábrica de dinheiro para o PCdoB - e também para políticos e entidades ligadas a ele. Assessores de Orlando Silva ajudaram PM, João Dias, a burlar fiscalização para encobrir irregularidades e desvios de dinheiro num convênio de sua entidade com o programa esportivo federal Segundo Tempo.

Não obstante a maioria das irregularidades veiculadas pelos meios de comunicação, nos meses recentes, estarem relacionadas aos Ministérios do Turismo e do Esporte, decerto esse *modus operandi* não é exclusividade dessas Pastas. Diante desse quadro caótico, resta a pergunta: qual órgão será o próximo?

Além disso, notícia veiculada no jornal Estadão, em 25/11/2011, expõe mais uma das faces do problema: “informações sobre a destinação de R\$ 26,5 bilhões do Tesouro, transferidos para organizações não governamentais (ONGs) e entidades entre setembro de 2008 e junho de 2011, não constam do banco de dados do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), do Ministério do Planejamento. A revelação foi feita durante debates da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla), em Bento Gonçalves (RS).”

2.4. Inteligência de Controle

De acordo com o guia de estudo para obtenção da certificação CGAP (*Certified Government Auditing Professional*) – Kincaid e Sampias (2005) –, são sete os tipos de serviços de auditorias aplicados ao controle e à auditoria governamental, quais sejam: i) serviços de consultoria/assessoria, ii) auditoria das demonstrações e serviços financeiros, iii) auditorias de controles internos, iv) auditorias de conformidades (*compliance* ou *complimiento*), v) auditoria operacional (*performance/value for money* ou de *desempeño* ou *valor a cambio del dinero*), vi) auditorias de tecnologia da informação (TI), e vii) serviços de integridade (auditorias de fraudes/investigativas).

Os serviços de integridade visam à prevenção e à detecção de ocorrências que representam riscos à inteireza, à completude, à perfeição, à exatidão, à ética, à justeza e à honra de uma gestão. Portanto, cuidam das transgressões de integridade pública, destacando-se: fraude, atos ilegais, abuso e desperdício.

Tendo em conta a dificuldade e limitações de se realizar controle efetivo (social ou estatal) dos convênios, ao levantar casos que suscitem indícios de irregularidades, a atividade de inteligência de controle pode nortear as ações de controle com viés de avaliação da integridade pública, produzindo informações e conhecimento contextualizados, em especial, por intermédio de mineração de dados (*data mining*). Mineração de dados consiste em explorar grandes quantidades de dados por meio de cruzamento e associações à procura de padrões, tendências e anomalias sólidas, buscando detectar relacionamentos entre variáveis que sugiram investigações mais detalhadas (Balaniuk, 2010).

Cabe ressaltar que a disponibilidade de grande volume de dados, por si só, não garante êxito na realização de consultas analíticas para municiar ações de inteligência – detectar indícios de atos ilícitos e esquemas de fraude na aplicação de recursos públicos. Faz-se necessário o auxílio de metodologia, e de técnicas e ferramentas especializadas de TI. Ademais, é preciso levar em consideração os riscos inerentes ao processo de exploração tanto das bases de dados da administração pública federal quanto de outras de interesse de público: ausência de documentação, qualidade incerta dos dados, baixa integração e estruturação, inconsistências temporais e dificuldade de acesso.

A mineração de dados é importante passo do KDD. Segundo Balaniuk (2010), em tecnologia da informação, o esforço de sistematização da análise de grandes bases de dados pertence à área conhecida como extração de conhecimento ou descoberta de conhecimento em banco de dados (também conhecido como processo KDD – *Knowledge-Discovery in Databases*). O KDD lida com a extração de informações de bases de dados, descobrindo relacionamentos de interesse que não são observados pelo especialista no assunto, assim como auxiliando na validação do conhecimento extraído. Aprimoram-se, desse modo, a atividade de inteligência de controle e o conhecimento institucional.

E, para que o processo KDD alcance os resultados esperados, deve-se fazer uso de metodologia para guiá-lo. Em rigor, essa metodologia é composta por um ciclo ordenado de etapas para se implementar a extração do conhecimento. Cada iteração permite reutilizar e

refinar o conhecimento adquirido anteriormente, tornando as ações de controle mais efetivas ao disponibilizar informações em diferentes níveis de agregação – desde o grão mais baixo com achados para execução de auditorias às totalizações e estatísticas úteis ao nível tático, bem como análise de risco e relevância importante ao nível estratégico. CRISP-DM (*CRoss Industry Standard Process for Data Mining*) é reconhecida metodologia para mineração de dados (Balaniuk, 2010).

Nesse contexto, os órgãos de fiscalização e controle têm empreendido esforços para sistematizar o uso dos grandes bancos de dados da administração pública, buscando tipificação e identificação de atos de corrupção e esquemas de desvios e fraudes. No âmbito da Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas – SPCI – da Controladoria-Geral da União (CGU), tem-se o Observatório da Despesa Pública – ODP –. No TCU, a Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas está estruturando a Rede Interna de Informações para Suporte ao Controle Externo (RI) e a Enciclopédia Wiki de Controle Externo para consolidar e compartilhar conhecimento relacionado ao controle externo.

3. Metodologia

Em termos metodológicos, este trabalho caracteriza-se como estudo de natureza empírico-exploratória. Para contextualizar e delimitar o tema, utilizam-se pesquisa bibliográfica e fontes complementares, tais como: legislação, relatórios de Acórdãos do TCU, relatórios de CPIs, etc.

Desenvolve-se estudo de campo por intermédio de visitas a sítios oficiais e coleta de dados. O ensaio de mineração de dados, por sua vez, é realizado em base de dados consolidada do Siconv e sistemas estruturadores, internalizada no ambiente de *data warehouse*⁵ (DW) do TCU, fazendo-se emprego de macro processo adaptado ao contexto institucional e de negócio do TCU, a partir da metodologia CRISP-DM (CRISP-DM, 2000). Esse macro processo de trabalho foi elaborado pela Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas (Balaniuk, 2010) e baseia-se em espiral que se retroalimenta e permite refinamentos sucessivos do conhecimento extraído (figura 1), conforme detalhamento a seguir.

⁵ Trata-se de um grande depósito de dados, orientado a um objeto de negócio, integrado, não volátil e disponível ao usuário final – (Valentin, 1999)

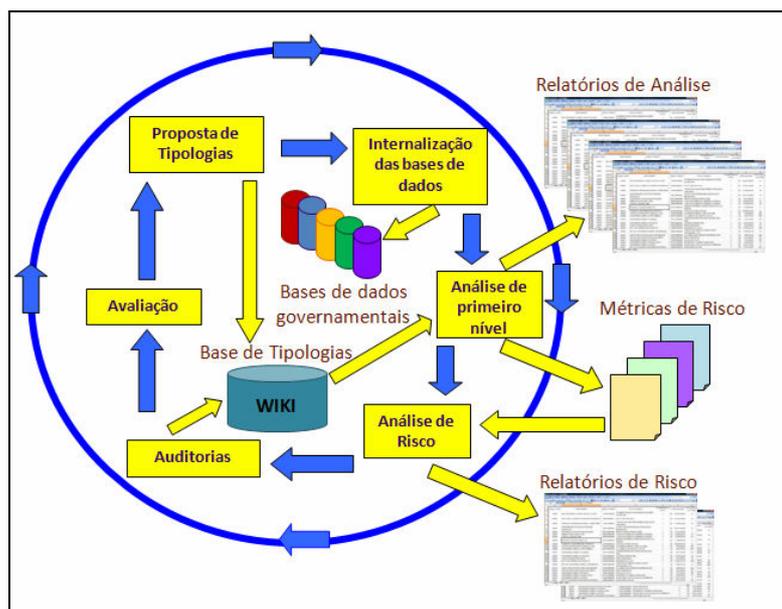


Figura 1 – Macro processo de mineração de dados, fonte: (Balaniuk, 2010)

A etapa Proposta de Tipologias, que corresponde à Compreensão do Negócio da metodologia CRISP, visa à elaboração de hipóteses de mineração relacionadas a atos ilícitos e indica estratégias para sua detecção. A etapa Internalização das Bases de Dados, correspondente à Preparação dos Dados na metodologia CRISP, busca disponibilizar os dados necessários à análise das tipologias propostas. A mineração ocorre sobre todo um conjunto de dados correspondente à integralidade do domínio analisado.

A etapa seguinte, Análise de Primeiro Nível, corresponde à etapa de Compreensão dos Dados da CRISP. O objetivo dela é extrair dados que evidenciem as tipologias. A partir de cruzamento de bases de dados, a extração permite obter os Relatórios de Análise contendo detalhes de casos que coincidentes com os critérios estabelecidos pela tipologia. Esses relatórios de análise são bastante úteis, pois indicam situações concretas, nas quais há risco de ocorrerem atos ilícitos, e servem de base para averiguações e confirmações.

A etapa Análise de Risco e Relevância, equivalente à etapa de Modelagem da metodologia CRISP, tem como objetivo agregar informações levantadas pela Análise de Primeiro Nível, permitindo análise ampla do domínio considerado e estabelecimento de prioridades ante a enorme quantidade de tipologias ou situações atípicas que demandariam verificações e avaliações mais detalhadas.

A etapa Auditorias corresponde à Aplicação da CRISP. Considerando que o macro processo é integrado à sistemática de planejamento de auditorias do TCU, os relatórios gerados pela Análise de Risco e Relevância são levados em consideração na seleção das

unidades jurisdicionadas a serem fiscalizadas. Apóia-se cada fiscalização em relatórios gerados na análise de primeiro nível, direcionando as auditorias.

A etapa Avaliação analisa os resultados obtidos nas fiscalizações, validando ou não os resultados das análises. Os acertos reforçam as tipologias, regras de negócio e modelos, enquanto os erros inspiram afinamentos e demandam análise detalhada para tentar saná-los. Acertos são registrados para facilitar análises subseqüentes. O conhecimento refinado de tipologias e regras de negócio permite a definição de modelos mais precisos.

4. Resultados

Levando-se em conta todas as questões analisadas, demonstram-se, nesta seção, os resultados da análise crítica de aspectos considerados determinantes para a gestão, a transparência e o controle dos convênios com ONGs. Em seguida, são mostrados resultados do trabalho experimental de mineração de dados.

4.1. Análise da legislação e infraestrutura tecnológica

Ao disciplinar os repasses de recursos e a operacionalização dos convênios e instrumentos congêneres celebrados a partir de meados de 2008, o Decreto nº 6.170/2007 (e alterações) e a Portaria nº 127/2008 (revogada e substituída pela Portaria Interministerial nº 507/2011) suprem lacunas existentes na legislação outrora vigente. No quadro 2 a seguir, resumem-se dispositivos que estabelecem regras concernente à transparência e ao controle no domínio das transferências voluntárias de recursos da União para ONGs.

Apesar desses diversos requisitos e mecanismos, com base na pesquisa e análise realizadas neste trabalho e em trabalhos realizados, em especial, pelo TCU e Congresso Nacional, extraem-se elementos suficientes para inferir que os órgãos públicos não têm observado a legislação, quais sejam: avaliação prévia da qualificação técnica e capacidade operacional das ONGs negligenciada, ausência de registro de atos e procedimentos relativos aos convênios no Siconv, não adesão ao Siconv, não divulgação no Portal dos Convênios de relação de ONGs aptas a firmarem convênios, etc. Igualmente, a imprensa aponta, com freqüência, casos de desrespeitos aos normativos.

Mais um exemplo configurador do descaso com a regulamentação: de acordo com boletim gerencial elaborado pela SLTI/MPOG e disponibilizado no Portal dos Convênios, o Ministério do Turismo, com 243 transferências voluntárias realizadas, foi o

órgão que mais executou transferências voluntárias (aprox. 54%), no primeiro semestre de 2011, seguido pelo Ministério da Integração Nacional com 66 (aprox. 15%). No entanto, acessos aos sítios dessas duas Pastas, realizados em outubro de 2011, mostraram não haver publicação de chamamentos públicos na primeira página dos seus sítios oficiais.

Quadro 2 – marcos da transparência e controle no arcabouço legal

Transparência e Controle	Exigência, no cadastramento, de as ONGs comprovarem exercício nos últimos três anos de atividades referentes à matéria objeto do convênio ou contrato de repasse que pretenda celebrar. E aprovação do cadastro no Siconv pelo órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela matéria.
	Divulgação no Portal dos Convênios e manter atualizada relação de todas as ONGs aptas a receber transferências voluntárias de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria.
	Divulgação anual, no Siconv, da relação dos programas a serem executados de forma descentralizada e, quando couber, critérios para a seleção.
	Realização de chamamento público no Siconv, divulgando, inclusive o seu resultado, na primeira página do sítio oficial do órgão ou entidade concedente, bem como no Portal dos Convênios.
	Qualificação técnica e capacidade operacional aferida por meio de indicadores de eficiência e eficácia.
	Avaliação prévia da qualificação técnica e capacidade operacional das ONGs para gestão de convênios.
	Registro de todos os atos e procedimentos relativos aos convênios no Siconv.
	As ONGs deverão notificar, se houver, o conselho municipal ou estadual responsável pela respectiva política pública.
	Competência exclusiva de Ministro de Estado ou dirigente máximo da entidade da administração pública federal concedente para assinar convênios com ONGs.
	Até 60 (sessenta) dias após o encerramento da vigência ou a conclusão da execução do objeto para apresentação das prestações de contas.
	Instituição do Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto

Depreende-se, portanto, que a legislação vigente não representa o cerne da problemática. Ela tem sofrido aperfeiçoamentos e, se devidamente cumprida, é suficiente para promover grau de transparência satisfatório e melhorias substanciais nas práticas de controles (estatal e social). Grande parte das fragilidades e irregularidades destacadas neste artigo sequer existiria ou seria severamente reduzida se a regulamentação fosse respeitada.

No que toca ao Portal dos Convênios, a legislação estabelece que todas as informações relacionados aos convênios celebrados pela União deverão ser registradas no Siconv e abertos à consulta pública, incluso a execução do gasto pelos convenientes. Ao se consultar o Portal dos Convênios (acessos realizados nos meses de agosto, setembro e outubro de 2011), todavia, percebe-se que o usuário depara com apenas três opções de consulta e interfaces pouco amigáveis, na aba “acesso livre”, conforme ilustrado na figura 2.



Figura 2: Acesso livre do Portal dos Convênios, fonte: Portal dos Convênios

Tendo em mente que o Brasil não possui forte tradição de controle social das ações de governo, para fomentar participação popular, por menor que seja, os órgãos e entidades governamentais deveriam facilitar acesso aos dados e informações geradas pela administração pública, provendo interface simples e intuitiva, e envidando esforços para transformar o linguajar tecnicista, próprio do setor público, em linguagem compreensível inclusive ao considerado cidadão comum.

Até agora, é o que não se vê no Portal dos Convênios. O “acesso livre” não só possui vocabulário técnico, distante do cidadão, como também exige conhecimento de navegação em *websites* e de ferramentas de TI para visualizar/manipular imensos relatórios ou planilhas de dados. A interface disponibilizada é de baixa qualidade, dificultando por demais a localização de convênio específico. Além disso, são exigidos como chaves de busca, especialmente: código do órgão, código do programa. Dessa forma, a sociedade tem sido praticamente alijada do processo de fiscalização a partir do portal.

O portal disponibiliza opção de consulta à execução dos convênios, fazendo supor a existência de acesso detalhado da forma como o convenente empregou os recursos a ele transferidos. Entretanto, por intermédio de longa série de tentativas frustradas, não foi possível encontrar um único convênio que disponibilizasse essas informações.

Na aba “informações gerenciais”, estão disponíveis para o usuário consultas gerenciais referentes às operações com transferências voluntárias. Elas incluem: dados de propostas, proponentes, convênios, empenhos, ordens bancárias, bancos, emendas parlamentares e responsáveis pelos convênios. Trata-se de mais um mecanismo de transparência que exige conhecimento do negócio e de TI para conseguir explorá-lo.

O RPG – Repasse de Recursos de Projeto de Governo –, por seu turno, representa valiosa ferramenta para os órgãos de controle. Contudo, ele possui acesso restrito e, com frequência, obstáculos para uso são criados pelo Banco do Brasil sob a alegação de que os dados estariam protegidos por sigilo bancário.

Por meio de extratos do RPG, por um lado, é possível acompanhar a aplicação dos recursos transferidos pelo conveniente logo no início da vigência do convênio: datas, valores e natureza das operações bancárias; movimentações atípicas – como saques em espécie acima do limite de R\$ 800,00 estabelecido na legislação –, indicando potenciais situações de risco. Por outro lado, é impossível ver os destinatários das transferências, inviabilizando checagem detalhada dos beneficiados pelos repasses.

Assim, a despeito dos constantes aprimoramentos da legislação em relação aos mecanismos voltados ao incremento da transparência e ao fortalecimento do controle, no plano prático, avanços na infraestrutura tecnológica têm sido lentos. Tanto o Siconv como o Portal dos Convênios precisam absorver funcionalidades com mais rapidez para superarem inconsistências; proverem interfaces amigáveis, tornando-se mais atrativos; disponibilizarem informações de todo o ciclo de vida dos convênios, estimulando todas as formas de controle e garantindo o pleno atendimento do princípio constitucional da publicidade.

Ademais, existem concedentes com sistemática própria, que ainda não aderiram ao Siconv, sustentando informação divulgada pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla) dando conta de que a destinação de R\$ 26,5 bilhões do Tesouro, transferidos para ONGs e entidades entre setembro de 2008 e junho de 2011, não constam do banco de dados do Siconv. O quadro 3 mostra, em valores aproximados, o percentual de adesão ao Siconv.

Quadro 3 – percentual de adesão apesar da obrigatoriedade de registro, no Siconv, de todos os convênios a partir de setembro de 2008

Quantitativo e montante de recursos de transferências voluntárias da União (R\$ em milhões)															
2008				2009				2010				2011			
Siafi*		Siconv		Siafi*		Siconv		Siafi*		Siconv		Siafi*		Siconv	
Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$	Qtde	R\$
37.331	27.531	976	1.210	22.406	22.378	6.954	5.814	37.411	26.032	28.705	15.203	9.040	10.063	6.462	4.143
% adesão ao Siconv:		3%		% adesão ao Siconv:		31%		% adesão ao Siconv:		77%		% adesão ao Siconv:		71%	
* Fonte: Portal da Transparência - http://www.portaldatransparencia.gov.br/planilhas															

Nesse cenário, cabe sugestão à comissão gestora do Siconv: motivada pelos recentes episódios, reunir esforços para solucionar fragilidades e perseguir objetivo de tornar o Siconv repositório verdadeiramente integrador de informações sobre convênios, no curto prazo. Cada um ao seu modo, outros atores têm contribuído: a imprensa, noticiando indícios de irregularidades e cobrando apuração; órgãos de controle, apresentando recomendações e sugestões de melhorias ao realizarem ações de fiscalização e controle.

Por fim, há que se salientar que todas essas lacunas no modelo de gestão comprometem a eficácia de ações de controle e limitam a realização de trabalhos de auditorias investigativas (serviços de integridade) apoiadas em indícios formulados por mineração de dados (*data mining*). Se o Siconv já tivesse implantação plena, fraudes e desvios poderiam ser evitados. E, até mesmo, processos de investigação da polícia federal seriam agilizados, segundo notícia mostrada no sítio da Enccla⁶.

4.2. Influência do Processo Orçamentário

Diante da relação potencialmente promíscua parlamentar-ONG, o Orçamento Geral de União (OGU) tem sido usado como meio para ONGs garantirem recursos para convênios. Conforme Carvalho Neto (2007), espanta o grau de discricionariedade, uma vez que as distorções se iniciam com a inclusão de emendas parlamentares ao OGU, muitas vezes, não obedecendo a critérios técnicos e visando a interesses particulares. Aprovada a emenda, a alocação de verbas procede de forma desvirtuada, ignorando justificativas razoáveis, necessidade local, prioridade de intervenção, especificações, custos etc.

Dessa maneira, vale mais o peso do apadrinhamento político, o que afronta os princípios da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência. E só o Congresso Nacional pode alterar essa dinâmica perversa, porque o arcabouço normativo disciplinador dos convênios não alcança o orçamento público.

De acordo com dados do Siconv, cerca de 12% dos convênios de 2010 são provenientes de emenda parlamentar e, aproximadamente, 4% deles foram firmados com ONGs (cerca de 185 milhões de reais). Por isso, sugestão de melhoria nesse ponto passa pela obrigatoriedade de registrar no Siconv todos os dados das emendas quando se tratar de

⁶ <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7AE041E8ITEMID3239224CC51F4A299E5174AC98153FD1PTBRIE.htm>

convênio viabilizado por intermédio delas. Trata-se de requisito para fiscalizar se os recursos destinados por parlamentares estão sendo realmente aplicados em prol da coletividade.

4.3. Capacidade operacional dos órgãos concedentes

Embora haja possibilidade de reconhecer que o controle efetivo da execução de convênios, além da análise das prestações de conta, é muitas vezes praticamente inviabilizado em razão da natureza do objeto ou da localidade de sua execução, esse ponto emerge como crucial no contexto das fragilidades e irregularidades relacionadas aos convênios pactuados com ONGs. O Congresso Nacional e o TCU consignaram em relatórios de CPIs e de auditorias inúmeras constatações: controles internos precários; atuação relapsa ou, propositalmente, deficiente; desequilíbrio entre quantidade de parcerias celebradas e força de trabalho para fiscalizá-los.

E a capacidade operacional tem sido usada para justificar desvios de conduta e ocultar falcatruas: prestação de contas não é apresentada e nada acontece; prestações de contas são apresentadas, mas não são analisadas por seguidos anos; com a conivência de servidores públicos, contas são aprovadas não obstante estarem com vícios insanáveis.

Pois bem, no Acórdão 3025/2010-Plenário, o TCU apresenta, sob diversas perspectivas, análise da questão da estrutura de pessoal e os estoques de contas não analisadas e não apresentadas. Em linhas gerais, constatou-se a possibilidade de haver casos de insuficiência na capacidade operacional em algum órgão concedente. Todavia, não se trata de algo generalizado. A problemática, na verdade, é mais ampla e vai além da estrutura de recursos humanos e recursos tecnológicos. Ela requer coordenação e articulação intragovernamental para difundir boas práticas, coibir desrespeito à legislação, integrar sistemas de informação, zelar pelos princípios éticos e mensurar resultados.

Parece razoável supor que uma das saídas para os órgãos que possuam problemas com a força de trabalho seria manter o equilíbrio entre a quantidade de ajustes firmados e sua estrutura institucional de acompanhamento e controle.

4.4. Mineração de dados

Orientado pelo macro processo de trabalho baseado na metodologia CRISP-DM e realizado no ambiente da Wiki de controle externo do TCU, o objetivo deste trabalho

experimental de mineração de dados é apresentar amostra de fragilidades e levantar indícios de irregularidades que poderiam suscitar averiguações mais apuradas.

O TCU tem investido esforços para internalizar as principais bases de dados da administração pública federal. Esses dados, uma vez internalizados, são utilizados para alimentar um grande *datawarehouse* – DW –, cujo modelo foi construído a partir de conceitos de negócio denominados de objetos de controle. Esse DW, denominado Repositório de Conhecimentos do Controle Externo – RCCE –, serviu como base para a mineração de dados. Foram elaboradas hipóteses (tipologias) de mineração para detectar exemplos de condutas a serem coibidas e precariedades a serem corrigidas. No quadro 4, são sintetizados os resultados do processo analítico executado no ensaio.

Quadro 4 – resultados do trabalho experimental de mineração de dados

Hipótese: ONG, com sócio (ou ex-sócio) político, contemplada com convênio mediante emenda parlamentar proposta por membro do mesmo partido de sócio dela.	
Fragilidade	Influência política ou administrativa. Não observar: princípios da administração pública, qualificação técnica e capacidade operacional – critérios técnicos e objetivos para seleção dos parceiros –.
Achado	Cerca de 40 convênios atendem ao critério
Hipótese: ONG, com quadro de pessoal reduzido (até 2 empregados), recebe valores substanciais mediante convênio.	
Fragilidade	Não observar: qualificação técnica, capacidade operacional – critérios técnicos e objetivos para seleção dos parceiros –.
Achado	Cerca de 300 convênios atendem ao critério
Hipótese: ONG assina convênio com órgão que emprega servidor público sócio dela.	
Fragilidade	Influência política ou administrativa. Não observar: princípios da administração pública, qualificação técnica e capacidade operacional – critérios técnicos e objetivos para seleção dos parceiros –.
Achado	Cerca de 600 convênios atendem ao critério
Hipótese/Constatação: Inconsistências no Siconv	
Fragilidade	Sistemas de informação inadequados para garantirem conformidade dos convênios às normas vigentes, atendimento aos interesses público e social e obtenção dos resultados esperados.
Achado	convênios com data de assinatura em branco: 18,66% do total de convênios convênios com data de publicação em branco: 19,06% do total de convênios convênios objeto de emenda, porém com nº emenda parlamentar em branco: 40,79%
Hipótese/Constatação: Planejamento e governança pública insipientes	
Fragilidade	Influência política ou administrativa. Assinatura e liberação de recursos concentradas no final do exercício, gerando acúmulo de planos de trabalho a serem examinados em exíguo espaço de tempo.
Achado	Considerando todos os convênios, 57,63% foram assinados em dezembro Considerando o total de convênios do respectivo ano convênios assinados em dezembro 2010: 44,85% convênios assinados em dezembro 2009: 74,38%

	convênios assinados em dezembro 2008: 72,44% Considerando apenas convênios assinados em dezembro do respectivo ano convênios assinados após de 19 dezembro 2010: 74,64% convênios assinados após de 19 dezembro 2009: 90,61% convênios assinados após de 19 dezembro 2008: 80,97%
Hipótese/Constatação: governança pública e nível de <i>accountability</i> inadequados	
Fragilidade	Morosidade na fiscalização e na análise das prestações de contas das transferências voluntárias, contribuindo para a baixa expectativa de controle.
Achado	Convênios 2010 com vigência expirada em 31-12-2010 e prestação de contas aprovada ou rejeitada: 3,51% Convênios 2009 com vigência expirada em 31-12-2010 e prestação de contas aprovada ou rejeitada: 2,74% Convênios 2008 com vigência expirada em 31-12-2010 e prestação de contas aprovada ou rejeitada: 2,10%

Por conseguinte, devidamente implantado, estruturado e internalizado, o repositório de dados do Siconv e sistemas afins possuem elevado potencial para apoiar atividades de inteligência por meio de consultas analíticas e cruzamentos de dados com o intuito, por exemplo, de detectar indícios de atos ilícitos e esquemas de fraude praticados no âmbito dos convênios.

5. Considerações finais

Perante o burocrático e ineficiente aparelho estatal, as ONGs apresentam-se como potenciais parceiras, porque inspiram não apenas agilidade, como também ação especializada e inovadora. Elas são importantes atores sociais, mas têm passado do papel de representantes da coletividade para o de executores de ações, provocando distorções e conflitos. Escândalos de mau emprego de dinheiro público protagonizados por ONGs colocam em mesma posição “ONGs do bem” com a incômoda companhia de “ONGs picaretas”, despertando desconfiança da sociedade em relação ao terceiro setor.

Por todo o exposto, observa-se que o instrumento convênios com ONGs está em xeque. Muitas vezes, elas recebem recursos públicos sem devolvê-los à coletividade na forma de benefícios. As motivações são várias: baixa expectativa de controle – social ou estatal –; desproporcionalidade entre números de instrumentos de descentralização firmados e estrutura de controle e fiscalização; transparência negligenciada; excesso de discricionariedade na seleção das ONGs parceiras; fiscalização da execução e aprovação da prestação de contas efetuadas pelo próprio órgão repassador dos recursos, potencializando os riscos de ocorrer irregularidade (ausência de segregação de funções e conflito de interesses).

Nesse cenário, o controle (interno e externo) termina fortemente depreciado. E a participação popular na fiscalização desses repasses, por sua vez, tem sido severamente prejudicada pela indisponibilidade de meios que efetivamente possibilitem o controle social. Infelizmente, as iniciativas para incrementar a transparência e fomentar o exercício da cidadania não estão instrumentalizadas a contento no plano prático. De fato, permanecem contemplados no plano legal e retórico.

Frustra a população, sobretudo, a incapacidade de o Estado brasileiro solucionar questões recorrentes, plenamente identificadas, causadoras de enorme prejuízo à Nação. Fica a percepção de que o governo não tem respeito pelo dinheiro que recebe do cidadão. Além disso, há fortes indícios de descontrole das transferências voluntárias de recursos públicos da União para entidades sem fins lucrativos. Emerge, então, questão sensível merecedora de reflexão: convênios com ONGs foram capturados por interesses particulares de políticos e gestores públicos enquanto persistem as enormes carências sociais que poderiam ser minimizadas com as políticas públicas objeto das parcerias.

A atuação irregular dos convenientes, em certa medida, é facilitada pela complacência dos concedentes. E a certeza de impunidade impulsiona os desvios de conduta. Logo, urge mudança de comportamento dos gestores públicos ao administrar recursos públicos: pautarem-se pela integridade pública e pelo respeito e alcance do interesse público. Impõe-se, do mesmo modo, repensar o modelo de fiscalização e prestação de contas, introduzindo algum nível de segregação de funções.

Outrossim, resta clara necessidade de privilegiar os mecanismos de controle prévio, tornando efetivos os controles internos. A recuperação de verbas indevidamente utilizadas é muito custosa: envolve esforços da CGU, TCU, AGU e Justiça Federal e, geralmente, os processos se arrastam por vários anos, não logrando êxito em muitos casos.

Os órgãos de controle, por seu turno, podem valer-se da atividade de inteligência de controle para selecionar ações de modo menos empírico, compartilhar informações, combater a corrupção no bojo das parcerias entre Estado e ONGs e induzir melhorias na gestão pública.

Em meio ao turbilhão de denúncias dos últimos meses e quedas de ministros, o governo federal reage, aprimorando normativos e exigindo um verdadeiro pente-fino em

todos os convênios vigentes. Porém, ainda não é possível medir o êxito dessas intervenções. Será objeto de estudos futuros.

6. Referências Bibliográficas

AGUIAR, U. et al. Convênios e Tomadas de Contas Especiais: Manual Prático. 3ª. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BALANIUK, Remis. A Mineração de Dados como apoio ao Controle Externo. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 42. Nº 117. janeiro/abril 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057628.PDF>, acesso em 04 nov. 2011.

BRASIL. Congresso Nacional. Relatório dos Trabalhos da CPMI “das Ambulâncias”, criada por meio do requerimento nº 77/2006-CN. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI_RelatorioFinal_VolumeI.pdf> e <http://www.senado.gov.br/sf/comissoes/CPI/Ambulancias/CPMI_RelatorioFinal_VolumeII.pdf>. Acessos em: 6 ago. 2011.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm, acesso 29 jan. 2011.

_____. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm, acesso 29 jan. 2011.

_____. Decreto de 15 de setembro de 2011. Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Dsn/Dsn13117.htm, acesso 25 out. 2011.

_____. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto no 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm, acesso 19 out. 2011.

_____. Instrução Normativa STN nº 1, de 15 de janeiro de 1997. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/IN1_97.pdf, acesso 22 set 2011.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm, acesso 13 mar. 2011.

_____. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm, acesso 10 mar. 2011.

_____. Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm, acesso 22 out. 2011.

_____. Portaria nº 127, de 29 de maio de 2008. Estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.convenios.gov.br/portal/arquivos/Portaria_127_com_suas_alteracoes_ultima_19jan10.pdf, acesso 29 jan. 2011.

_____. Portaria nº 507, de 24 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/portaria-interministerial-no-507-de-24-de-novembro-de-2011>, acesso 01 dez. 2011.

_____. Senado Federal. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais – ONG's, nos termos do requerimento nº 22, de 2001-SF. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=56352&tp=1>. Acesso em: 6 ago. 2011.

_____. Senado Federal. Relatório Final da CPI “das ONGs”, criada por meio do requerimento nº 201/2007-SF. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=83242&tp=1>. Acesso em: 6 ago. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Relatório e Parecer Prévio sobre as contas do Governo da República: Exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/contas_10/CG%202010%20Relatório.pdf. Acesso em: 5 ago. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão N.º 1777/2005–TCU–Plenário. Ata 43/2005–Plenário, Sessão de 9/11/2005, Brasília, 2005. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>. Acesso em: 05 set. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 788/2006–TCU–Plenário. Ata 20/2006–Plenário, Sessão de 24/5/2006, Brasília, 2006a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>. Acesso em: 05 set. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.066/2006–TCU–Plenário. Ata 45/2006–Plenário, Sessão de 8/11/2006, Brasília, 2006b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>. Acesso em: 05 set. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3025/2010–TCU–Plenário. Ata 44/2010–Plenário, Sessão de 10/11/2010, Brasília, 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>. Acesso em: 05 set. 2011.

CARVALHO NETO, Antonio Alves de. Transferência de recursos do orçamento da união para organizações não-governamentais: análise dos procedimentos de concessão e controle. 2007. 146 f. Monografia (especialização) -- Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/op-1a-edicao/AntonioAlvesdeCarvalhoNetomonografiacursoOP1ed.pdf>. Acesso em: 7 ago. 2011.

CORREIO BRAZILIENSE, 18/08/2011, Hage: Ministério do Turismo desrespeitou normas sobre convênios com ONGs. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2011/08/18/interna_politica,266136

/hage-ministerio-do-turismo-desrespeitou-normas-sobre-convenios-com-ongs.shtml, acesso em: 19 set. 2011.

CRISP-DM. *CRoss Industry Standard Process for Data Mining 1.0*. 2000. Disponível em: <http://www.the-modeling-agency.com/crisp-dm.pdf>. Acesso 31 out. 2011.

Estadão, 25/11/2011, União ignora R\$ 26,5 bi enviados a ONGs. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,uniao-ignora-r-265-bi-enviados-a-ongs,802802,0.htm>, acesso em: 27 nov. 2011.

FAYYAD, U. M.; PIATESKY-SHAPIRO, G.; SMYTH, P. *From Data Mining to Knowledge Discovery: An Overview*. In: *Advances in Knowledge Discovery and Data Mining*, AAAI Press, 1996.

ISTOÉ, 07/09/2011, Bola dividida. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/156874_BOLA+DIVIDIDA, acesso em: 19 set. 2011.

KINCAID, J. K. e SAMPIAS, W. J. *Certified Government Auditing Professional (CGAP®) Examination Study Guide Third Edition*. USA: The IIA Research Foundation, 2005.

MARKOV, Z., LAROSE, D. T. *Data Mining the Web: Uncovering Patterns in Web Content, Structure, and Usage*. Wiley-Interscience, 2007.

NAKAGAWA, Masayuki. Estudos de alguns aspectos de controladoria que contribuem para a eficácia gerencial. Tese de Doutorado. São Paulo: FEA/USP, 1987.

O GLOBO, 14/08/2011, Rede de laranjas e notas frias alimentam fraudes no Turismo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/08/13/rede-de-laranjas-notas-frias-alimentam-fraudes-no-turismo-925128959.asp>, acesso em: 19 set. 2011.

O GLOBO, 14/08/2011, PF: Ministério do Turismo orientou ONG a enganar TCU. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/mat/2011/08/14/pf-ministerio-do-turismo-orientou-ong-enganar-tcu-925130849.asp>, acesso em: 19 set. 2011.

O GLOBO, 20/08/2011, Turismo: ONG que nunca atuou na área tem plano aprovado em 7 horas. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/08/20/turismo-ong-que-nunca-atuou-na-area-tem-plano-aprovado-em-7-horas-925171290.asp>, acesso em: 19 set. 2011.

O GLOBO, 10/09/2011, ONGs, da CPI a novos contratos. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/09/10/entidades-acusadas-por-comissao-de-inquerito-em-2010-continuam-receber-verba-do-governo-925329979.asp>, acesso em: 19 set. 2011.

VALENTIN, J. R. Avaliação de metodologias para implementação de projetos de data warehouse: um estudo de caso. Tese de mestrado, Ciência da Computação, UnB, 1999.

VEJA, 26/10/2011, Orlando Silva: o caos no Ministério do Esporte. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/acervodigital/home.aspx>, acesso em: 31 out. 2011.