

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 3.877, DE 2004

(Apensos: Projetos de Lei 2.312, de 2003; 3841, de 2004; 3.982, de 2004; 4.574, de 2004; 4.259, de 2004)

Dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências.

Autor: SENADO FEDERAL

Relatora: Deputada ANN PONTES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei 3.877, de 2004, do Senado Federal, dispõe sobre o registro, a fiscalização e o controle das chamadas organizações não-governamentais e dá outras providências.

Foram a ele apensados cinco diferentes projetos de lei, quatro deles em direção semelhante, que abordam matéria congênere, os Projetos de Lei Nº. 2.312, de 2003, da Comissão de Legislação Participativa, que *dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais*; 3.841, de 2004, do Sr. José Santana de Vasconcellos, que *dispõe sobre as regras para o registro de organizações não-governamentais – ONGs e estabelece normas para a celebração de convênio entre aquelas e o Poder Público e dá outras providências*; 3.892, de 2004, do Sr. Ivan Ranzolin, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de Organizações Não-Governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências*; 4.574, do Sr. Ronaldo Vasconcellos, que *torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público*

manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos e o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame, que altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às Organizações Não Governamentais que realizem parcerias com o Poder Público.

Quatro dos seis projetos de lei em apreciação dispõem sobre alguma forma de fiscalização, controle, cadastro e regulamentação do que denominam de organizações não governamentais.

Os dois últimos apresentam enfoques um pouco diferenciados. O primeiro aborda a possibilidade de manutenção de classificações administrativas concomitantes e, o segundo, o aumento da competência de fiscalização atribuída ao Ministério Público no caso das fundações, propondo estendê-las às demais pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que utilizem verbas públicas.

Tem precedência nos autos, em face do que dispõe a alínea “a”, do inciso II, do art. 143 do Regimento Interno, o Projeto de Lei Nº. 3.877, de 2004, por se tratar de iniciativa do Senado Federal, muito embora tenha sido proposto posteriormente a alguns dos demais projetos de lei a ele apensos.

Essa iniciativa legislativa originou-se do PLS Nº 7, de 2003, de autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal sobre o que denominou organizações não governamentais, popularmente conhecidas como ONGs.

No Senado Federal, a matéria não foi apreciada pelas Comissões de mérito, mas tão somente pelo Plenário. Em face do Requerimento de Urgência nº 698, de 2004, de autoria dos Senhores Líderes, foi incluída na pauta do último dia de sessões do semestre legislativo daquele ano, no dia 24 de junho de 2004, tendo sido objeto de rapidíssima discussão e votação.

Em substituição à Comissão de Seguridade Social e Família, apresentou relatório de plenário o Senador César Borges, analisando nessa peça o PLS nº 7 em conjunto com o Projeto de Lei nº 246, de 2002, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti.

Do cotejo dessas duas peças, surgiu o substitutivo aprovado no Senado que, remetido à Câmara, recebeu, como apensos, os demais cinco projetos de lei em tramitação na Casa.

A segunda iniciativa em análise, e primeiro dos projetos de lei apensados à proposição do Senado Federal, é o Projeto de Lei 2.312, de 2003, de autoria da Comissão de Legislação Participativa desta Casa. Dispõe, *in verbis*, sobre a criação do Cadastro Nacional das Organizações Não-Governamentais. Nos termos do parecer vencedor, de lavra do relator designado, Deputado Silas Brasileiro, acolheu-se o substitutivo formulado, vencido o relator originário, Deputado Ary Vanazzi, que se posicionou pela inconstitucionalidade da matéria e, no mérito, por sua rejeição.

A segunda proposição em apenso é o Projeto de Lei nº 3.841, de 2004, de autoria do Deputado José Santana de Vasconcellos, que *dispõe sobre as regras para o registro de Organizações não Governamentais, ONGs, estabelece normas para a celebração de convênios entre aquelas e o Poder Público e dá outras providências*, matéria, essa, ainda não apreciada em nenhum outro colegiado da Casa.

A terceira proposição em apenso é o Projeto de Lei nº 3.892, de 2004, do Sr. Ivan Ranzolin, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de organizações não governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências*, igualmente não apreciada em qualquer colegiado técnico da Casa.

A quarta proposição em apenso é o Projeto de Lei Nº. 4.574, de 2004, de autoria do Deputado Ronaldo Vasconcellos, que dispõe sobre matéria diversa da contida nas outras proposições, conquanto seja também referente às organizações não-governamentais: *torna possível às organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos de forma concomitante*.

O quinto projeto apensado à proposição de iniciativa do Senado Federal, portanto o sexto e último projeto inserido nos autos, é o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, de autoria do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame. Conquanto seja também atinente à fiscalização do segmento de pessoas jurídicas em que estão inseridas as chamadas organizações não governamentais, essa previsão é feita inserindo-se alteração no Código Civil,

um art. 66-A, estendendo a fiscalização que o Ministério Público já faz às fundações, também às entidades que realizem quaisquer tipos de parcerias com a União, os Estados, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades controladas ou sob sua administração.

Inicialmente, quanto ao mérito, esse último projeto de lei foi distribuído apenas à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e somente nos termos do art. 54.

Naquela Comissão, foi objeto da relatoria do Deputado Zenaldo Coutinho, que se manifestou de forma contrária em face da inconstitucionalidade atinente ao vício de iniciativa. Trata-se, nos termos dos arts. 61, d e 128, § 5º da Constituição Federal, de matéria de competência exclusiva do Executivo, que deve ser avaliada e encaminhada ao Congresso Nacional através do Procurador Geral da República, já que se trata de incumbência que se deseja atribuir ao Ministério Público da União, ou do próprio Presidente, restando, prejudicada a análise dos demais aspectos de mérito desse Projeto de Lei, no entendimento daquele relator. Aos Legislativos Estaduais, de outro lado, adstrita está a competência para deliberar a respeito de proposta feita pelos respectivos Ministérios Públicos estaduais, ou pelos seus governadores, no âmbito da competência legislativa estadual.

Em virtude do despacho de redistribuição da Presidência da Casa nesse projeto de lei, o parecer apresentado pelo relator designado não chegou a ser apreciado anteriormente pelo plenário desta Comissão.

É, também, conveniente ressaltar, nos termos da do art. 143, II, alínea **b**, do Regimento Interno, que a proposição mais antiga tem precedência sobre as mais recentes, não tendo sido, todavia, o que ocorreu em relação à ordem em que estão apensados os dois últimos projetos de lei aos autos, uma vez que o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do Sr. Antônio Carlos Mendes Thame, é anterior ao Projeto de Lei nº 4.574, do Sr. Ronaldo Vasconcellos, que, entretanto, foi apensado anteriormente.

O Projeto de Lei 3.877, de 2004, e seus apensos, foram originariamente distribuídos apenas e tão somente à nossa Comissão, quanto ao mérito e à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, somente nos termos do art. 54, do Regimento Interno.

Insurgiram-se a essa distribuição as Comissões de Seguridade Social e Família, que, através de requerimento do seu Presidente, datado de 03 de agosto de 2004, demandou ser ouvida, enfatizando que aquele colegiado, a quem a matéria não tinha sido originalmente distribuída, vinha acompanhando, com preocupação, o Projeto de Lei 3.877, de 2004, desde a sua tramitação no Senado Federal em face do teor da proposição, que, caso aprovada, poderia *afetar sensivelmente a execução das políticas de assistência social e de saúde, uma vez que a rede de proteção social conta com a importante parceria das organizações não-governamentais*".

Esse pleito foi analisado pelo então Presidente João Paulo Cunha que, em sua decisão, manifestou-se da seguinte forma:

Examinando a proposição cuidadosamente, constata-se que a matéria é de extrema complexidade. Cuida-se de regular as Organizações Não-Governamentais, consideradas pela doutrina como entidades privadas, sem fins lucrativos, mas que exercem atividade de interesse público.

Segundo dados da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, em Seminário denominado "Elaboração do Estatuto do Terceiro Setor", promovido em 26 de setembro de 2001, para debater a legislação existente sobre as Organizações Não Governamentais (ONGs) e colher sugestões para a elaboração de um Estatuto que fortaleça esse segmento, as referidas ONGs totalizam mais de 220 mil instituições, com ações espalhadas em todos os estados e em boa parte dos municípios brasileiros, ocupando papel de destaque na vida política, econômica, social e cultural brasileira.

Tais organizações mobilizam não apenas recursos financeiros, como também enorme força de trabalho, configurando área de atividade importante na estrutura socioeconômica do País.

Em face disso, verifica-se que a proposição trata de matéria relacionada às seguintes comissões temáticas:

Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (RICD, art. 32, inciso XVIII, alínea "o" – matéria referente a direito administrativo em geral): **o art. 2º do PL. 3877/04 e os arts. 11 e 12 do PL. 3841/04** tratam da regularização das ONGs que mantêm convênios ou contratos com o Poder Público, incluídas as doações, como também da prestação de contas;

Comissão de Seguridade Social e Família (RICD, art. 32, inciso XVII, alínea “s” – regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais): grande parte das ONGs têm finalidades sociais e assistenciais

Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; (RICD, art. 32, inciso VI, alíneas “b” e “c”, in fine – assuntos relativos à ordem econômica nacional e setor econômico terciário): a proposição trata de organizações inseridas no denominado terceiro setor;

Comissão de Finanças e Tributação (RICD, art. 54) – adequação financeira ou orçamentária da proposição;

Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (RICD, art. 54) – constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

Considerando a importância e complexidade da matéria, revejo o despacho de distribuição apostado ao **Projeto de Lei nº 3877, de 2004**, para **determinar**, nos termos do artigo 141 do RICD, **a redistribuição da proposição**, que receberá o seguinte novo despacho:

Às Comissão de:

- Trabalho, de Administração e Serviço Público;
- Seguridade Social e Família;
- Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio:
- Finanças e Tributação (art. 54); e
- de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54);
- **Apreciação**: proposição sujeita à apreciação do Plenário;
- **Regime de Tramitação**: Prioridade.

Por fim, **desapense-se do Projeto de Lei nº 3877, de 2004, o Projeto de Lei nº 3917, de 2004**, do Sr. Renato Casagrande, que “altera dispositivos da Lei nº 9790, de 1999, que ‘dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências””, por versar a proposição apensada matéria diversa daquela regulada na proposição principal.

Em face disso, **dê-se ao PL. 3917/04 o seguinte novo despacho**: às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público e de Constituição e

Justiça e de Cidadania (RICD, art. 54), sujeito ao poder conclusivo das Comissões (RICD, art. 24, II) – Regime de Tramitação: ordinário.”

Na mesma linha, nosso colegiado também apresentou requerimento para que a matéria fosse submetida a outras Comissões temáticas, para análise de mérito.

Em 12 de novembro de 2004, submeti o Requerimento 129/04 a esta Comissão, que, acolhido, foi encaminhado pelo Presidente Tarcísio Zimmermann ao Presidente da Casa, como Requerimento nº 2.356, de 2004, deste colegiado, pleiteando as oitivas, quanto ao mérito da matéria:

- a) da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos do art. 32, IV, alíneas **d, e e g** do Regimento Interno;
- b) da Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural, nos termos do art. 32, I, alíneas **a**, itens 1, 2,4, 9 e 11; **b, d, f e g** do Regimento Interno;
- c) da Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional, nos termos do inciso II, alínea **a**, itens 3,4 e 5 e alíneas **b d, f, e g**;
- d) da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, nos termos do art. 32, inciso III, alíneas **a, d, e, h, e i**;
- e) da Comissão de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 32, inciso V, alínea **b**;
- f) da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, nos termos do art. 32, inciso VI, alíneas **c, d e e**;
- g) da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do art. 32, inciso VIII, alíneas **b, c, d e e**;
- h) da Comissão de Educação e Cultura, nos termos do art. 32, inciso IX, alíneas **a, b, e c**;
- i) da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do art. 32, inciso XIII, alínea **a**;
- j) da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nos termos do art. 32, inciso XV, alíneas **d, f, e h**;
- k) da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, nos termos do art. 32, inciso XVI, alínea **i**;
- l) da Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do art. 32, inciso XVII, alíneas **a, d, f e t**,
- m)** e da Comissão de Turismo e Desporto, nos termos do art. 32, alínea **c**.

No mesmo instrumento, demandou-se fosse apensado aos autos o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do Sr. Antônio Carlos Mendes Thame, que propõe alteração ao art. 66 do Código Civil, de forma a estender a fiscalização do Ministério Público às organizações não governamentais que realizem parcerias com o setor público em face de ser assunto convergente à matéria aqui tratada.

Decidiu, em 02 de julho último, o então Presidente Severino Cavalcanti, rever o segundo despacho de distribuição apostado ao Projeto de Lei 3.877, de 2004, para incluir a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania como competente para a análise do mérito da matéria, mas excluindo a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, deferida pelo Presidente João Paulo Cunha anteriormente.

O então Presidente da Casa não se manifestou, todavia, em relação às demais oitivas técnicas requeridas, provavelmente por não desejar fosse ultrapassado o número máximo regimental de três Comissões de mérito, o que demandaria a criação de uma Comissão Especial.

Neste momento, portanto, a distribuição que vige remete a matéria à análise das Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação (essa última, tão somente nos termos do art. 54) e a de Constituição e Justiça e de Cidadania, também quanto ao mérito, descartando, portanto, o então Presidente, a hipótese de criação de Comissão Especial para a matéria em pauta.

Juntados os seis projetos de lei, nas diferentes fases de apreciação mencionadas, foram-me distribuídos para relatar.

De forma a facilitar a análise, para que possamos visualizar os dispositivos em exame com maior clareza, anexo a este parecer, como parte dele integrante, o quadro comparativo das normas propostas nos seis projetos de lei sob nossa apreciação.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cabe-nos iniciar a presente análise com uma pergunta básica: o que é *organização não governamental*? Ora, não governamental é tudo que foge do espectro governamental. A expressão *organização não governamental* é, na verdade, um anglicismo, importado para o português da expressão *non governmental organization*, NGO, que sequer é encontrada na Edição Enciclopédica do conceituadíssimo *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, considerada que é como uma espécie de gíria e que se refere às pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos desvinculadas de quaisquer liames governamentais.

Nosso *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa* já a inclui, no final do verbete *organização*, definindo-a como “*aquela cujas atividades ou campo de atuação são públicos ou de interesse público, , mas que é institucional ou financeiramente independente do governo ou das instituições ou empresas ligadas a ele*”.

Trata-se de matéria sobremodo complexa, uma tentativa de regulamentação do *direito de associação*, garantido em vários dos incisos do art. 5º da Constituição Federal, que estão entre as cláusulas pétreas caras à cidadania brasileira, essenciais à democracia e tão arduamente conquistados que me permito aqui transcrever, vez que não nos devemos jamais cansar de repeti-las:

- o inciso XVII, “*é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar*”;
- o inciso XVII, “*a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*”;
- o inciso XIX, “*as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito ou julgado*”;

- o inciso XX, *“ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado”*; XXI, *“as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”*.

A matéria em pauta é, pois, complexíssima e aborda o amplo segmento da sociedade civil brasileira que vai desde as associações de pais e mestres de pequenas escolas dos municípios longínquos e pequenos do interior que se tenham constituído juridicamente aos grandes clubes de futebol, bem como todas as demais agremiações desportivas, do pequeno time de futebol da agremiação desportiva local aos campeões do mundo, dos laboratórios atléticos que deram origem aos nossos ginastas de destaque, às equipes de vólibol e basquete, que são a base das nossas seleções nacionais.

Esse caminho passa, ademais, pelas associações mantenedoras das instituições de ensino, tais como as responsáveis pela maior parte da rede particular brasileira, da pré-escola à universidade, caso, por exemplo, das Pontifícias Universidades Católicas de todo o país, das Universidades Metodistas e de tantas outras.

O caminho das denominadas não governamentais também percorre as Santas Casas de Misericórdia e inúmeras outras instituições dedicadas à atenção à saúde, passando por grande parte dos hospitais privados, tais como as Beneficências Portuguesas.

Também as nossas grandes escolas de samba são associações e, portanto, organizações não governamentais. É o caso do Grêmio Recreativo Escola de Samba *Beija-Flor de Nilópolis*; do Grêmio Recreativo Escola de Samba *Unidos de Vila Isabel*, do Grêmio Recreativo Escola de Samba *Estação Primeira da Mangueira*, do Grêmio Recreativo Escolas de Samba *Acadêmicos do Salgueiro* etc.

Esse leque inclui, ainda, a Confederação Brasileira de Futebol, a Confederação Nacional da Indústria, a Confederação Nacional da Agricultura, o Comitê Olímpico Brasileiro, todas as associações de classe e sindicatos, bem como o Instituto dos Registradores de Títulos e Documentos e

Civis das Pessoas Jurídicas do Brasil, IRTJDPBrasil, bem como o Sistema Brasil de Registros, SBR.

Sendo a nossa uma Comissão voltada aos aspectos técnicos de empregabilidade, é bom que somemos, nesse universo, o número de pessoas que trabalham, por exemplo, em clubes de futebol e outras associações esportivas, nas escolas de samba e os respectivos empregos indiretos gerados, adicionados aos das mantenedoras da rede particular de ensino, dos hospitais e instituições de saúde mantidos por associações, teremos volume mais do que significativo da prestação de serviços e dos vínculos empregatícios gerados Brasil afora.

Vejamos, como ilustração, o caso específico do esporte. O projeto desenvolvido pelo Consórcio de Estatísticas Esportivas, composto pelo Conselho Federal de Educação Física, Serviço Social da Indústria, Serviço Social do Comércio, Federação das Associações Atléticas do Banco do Brasil, Confederação Brasileira de Clubes e Comitê Olímpico Brasileiro, que, no pré-lançamento do Atlas do Esporte no Brasil, datado de dezembro de 2003, forneceu os seguintes dados em relação aos empregos diretos gerados por áreas de esporte: o futebol e suas instalações geram 150 mil empregos; os esportes hípicas, 133 mil; os esportes náuticos, 117 mil; os clubes legalizados, 100 mil; o golfe, 90 mil; o automobilismo, 70 mil; os esportes aquáticos, 46 mil; os aerportes, 19 mil e a dança, 18 mil.

Ora, nosso País tem, segundo dados do IBGE, uma população de aproximadamente 170 milhões de habitantes, sabendo-se que 10% dos mais ricos detém 47% da renda, enquanto 20% dos mais pobres detém apenas 3,5%; nosso país ocupa o 65º em desenvolvimento humano e um terço dos domicílios brasileiros é comandado por um analfabeto funcional, ou seja, alguém que sabe ler e escrever, mas não consegue compreender um texto.

Nesse contexto, atuam 220 mil outras organizações sem fins lucrativos que, segundo dados referentes a 1995, veiculados no 7º Encontro Ibero-Americano do Terceiro Setor, movimentaram 10,6 bilhões de reais, valor equivalente a 1,5% do PIB e empregaram aproximadamente um milhão de pessoas (dado no qual não estão incluídos os segmentos acima mencionados do esporte, como o futebol ou a movimentação econômica gerada pelas associações ligadas ao Carnaval, também não as organizações religiosas, bem como sindicatos e associações de classe).

Nessa estatística, referente a essas 220 mil outras organizações não governamentais, 36,9% delas estão envolvidas com educação; 17%, com saúde; 16,4% com assistência social e 17% com cultura e recreação.

O conjunto complexo dos vários segmentos mencionados compõe o chamado terceiro setor.

Outro levantamento feito, pesquisa em parceria entre o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA; a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais, ABONG; o Grupo de Institutos, Fundações e Empresas, conforme noticiou o jornal O Globo, em 11/12/2004, verificou existir no Brasil 275.895 **empresas privadas sem fins lucrativos de caráter voluntário no Brasil**”, espectro que abrange associações ou fundações, pois, hoje, com as alterações do novo Código Civil, essa denominação não mais existe, já que a natureza jurídica de toda a **empresa**, segundo o novo Código Civil, é **comercial**, disciplinada em normas expressas do Livro II, Títulos I a IV do Código Civil.

De outro lado, as antigas sociedades sem fins lucrativos passaram a ser disciplinadas no Livro I do Código Civil, no Título II, Capítulos II e III, referente às pessoas jurídicas constituídas sob a forma de associações ou fundações, pessoas jurídicas essas que têm como característica o trabalho voluntário, autônomo e privado, hoje representando 5% do total das empresas no país e que empregam um número de pessoas três vezes superior ao dos funcionários públicos federais, a maioria vinculada aos setores de educação e saúde.

Há, ainda, as instituições religiosas, que representam 26% das entidades do terceiro setor, categoria em que estão enquadrados templos, ordens religiosas, paróquias, pastorais e centros espíritas.

É relevante, também, lembrarmos que 16% da população brasileira presta serviços voluntários para organizações sem fins lucrativos.

No documento intitulado Relatório de Estatísticas do Mapa do 3º Setor, referente a dados de julho de 2005, assinado por Adriana Mariano e Elvis Arruda, veiculado no site www.mapa.org.br, são apresentados outros dados interessantes (que também excluem a fatia do terceiro setor

ligada ao esporte, às agremiações carnavalescas, associações de classe e sindicatos).

Esse *mapa* foi constituído através de um cadastramento espontâneo de organizações não-governamentais, com o objetivo de reunir o maior número possível de organizações sociais, visando a facilitar o acesso entre a sociedade brasileira e essas organizações – assim, a informação obtida *reúne um conjunto expressivo de organizações brasileiras, mas não a sua totalidade, apenas um conjunto de 4.589 organizações cadastradas até julho de 2005.*

No âmbito restrito dessa pesquisa, que tem as características absolutamente peculiares de um auto-cadastramento feito por um segmento determinado desse leque abrangente, verificou-se, no item pertinente a quantas pessoas empregam e como empregam, que, de 3.479 organizações que forneceram dados, 143.579 pessoas estão envolvidas tanto como prestadores de serviços, contratados, comissionados, voluntários ou estagiários.

De outro lado, notícia veiculada em 10 de dezembro de 2004, pela Folha News, intitulada *Cresce terceiro setor no país*, menciona pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, sobre as associações sem fins lucrativos, o chamado terceiro setor, mencionando a expansão do segmento nas últimas décadas, a saber: de 1970 para 1980, o crescimento registrado foi de 88%; de 1980, para 1990, de 124%; de 1996 até 2002, o número de empresas mais do que dobrou e passou de 105 mil para 276 mil. Nesse mesmo período, o conjunto global de empresas do país cresceu 66%.

A notícia acima citada enfatiza, ainda, que, entre os empregados do terceiro setor, a maioria trabalha nos setores de educação e saúde, estando na área de educação os melhores salários, com uma média de seis salários mínimos por mês, sendo que a média dos salários do terceiro setor é de 4,5 salários mínimos por mês.

Nesse campo do Direito Civil, conforme mencionado, há significativas alterações trazidas pelo novo Código que disciplina as associações nos arts. 52 a 61.

A matéria é, também, objeto de legislação extravagante, tais como a Lei nº 91, de 28/08/35; do Decreto-Lei 50.517, de 02/05/61; da Lei nº 9.608, de 18/02/98 e da Lei 9.637, de 15/05/98, naqueles aspectos não derogados pelas novas normas, além das demais outras regras jurídicas pertinentes, tanto no âmbito do Direito Tributário, como Administrativo e Penal.

Conforme leciona José Eduardo Sabo Paes, conhecido doutrinador nesta matéria, na 5ª edição de seu clássico *Fundações e Entidades de Interesse Social – aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*, publicado pela Editora Brasília Jurídica, “O ato constitutivo da associação consiste num conjunto de cláusulas contratuais vinculantes, ligando seus fundadores e os novos associados, que, ao nela ingressarem, deverão submeter-se aos seus comandos. Nele deverão estar consignados: a) a denominação, os fins e a sede da associação; b) os requisitos exigidos para admissão, demissão e exclusão dos associados; c) os direitos e as obrigações dos membros componentes; d) as fontes de recursos financeiros para sua manutenção; e) o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos; f) a representação ativa e passiva da entidade em juízo e fora dele; g) as condições de possibilidade de alteração do estatuto; h) a responsabilidade subsidiária dos associados pelas obrigações assumidas pela associação; i) as causas de dissolução da entidade, dispondo sobre o destino do patrimônio social. Logo, deverá ser constituída por escrito, mediante redação de um estatuto, lançado no registro geral (CC, art. 16, § 1º), contendo declaração unânime da vontade dos associados de se congregarem para formar uma coletividade. Não pode adotar nenhuma das formas mercantis, visto que lhe falta o intuito especulativo”.

É importante rememorarmos, com Sabo Paes, que é plena é a liberdade de associação para fins lícitos (CF de 1988, art. 5º, XVII). Portanto, vedada estará a formação de: a) associação com fins ilícitos, proibidos por lei, cujas atividades forem atentatórias à moral, aos bons costumes e à ordem pública; b) *societas criminis*, conluio entre duas ou mais pessoas para a prática de um determinado crime. Trata-se da co-autoria, em que se punem os agentes individualmente, de acordo com sua participação na consumação do delito acertado; c) *societas sceleris*, ou seja, associação que tem por finalidade reunir malfeitores para a prática de crimes, organizar quadrilhas (CP, art. 288) ou tramar conspiração; d) associação política

paramilitar, que busca a realização de objetivos políticos com organizações de caráter militar (CF de 1988, arts. 5º, XVII, in fine, e 17, § 4º)”.

Cabe, ainda, frisarmos, com as palavras do autor, que a associação é uma modalidade de agrupamento dotado de personalidade jurídica, sendo pessoa jurídica de direito privado voltada à realização de interesses dos seus associados ou de uma finalidade de interesse social, cuja existência legal surge com a inscrição de seu estatuto, em forma pública ou particular, no registro competente, desde que satisfeitos os requisitos legais (CC, art. 45), que ela tenha objetivo lícito e esteja regularmente organizada. Há determinadas espécies de associações que requerem, além da vontade de seus membros, a autorização estatal (Poder Executivo Federal – CC, art. 1.123, parágrafo único), como é o caso, por exemplo, dos sindicatos, das sociedades cooperativas, das sociedades de seguros, dentre outras. Portanto, em determinadas hipóteses, a inscrição do ato constitutivo de uma associação deverá ser precedida de uma concessão estatal, momento em que ambas devem ser registradas no cartório competente para que adquiram personalidade jurídica (CC, arts. 45 e 46; Lei nº 6.015/73, arts. 114 a 121).

Ao adquirir personalidade jurídica, a associação passa a ter aptidão para ser sujeito de direitos e obrigações e capacidades patrimonial, constituindo seu patrimônio, que não terá relação com o dos associados, adquirindo vida própria e autônoma, não se confundindo com os seus membros, por ser uma nova unidade orgânica. Cada um dos associados constituirá uma individualidade, e a associação uma outra, tendo cada um seus direitos, deveres e bens. Será preciso ainda não olvidar que a associação poderá ter existência legal **no papel**, sendo juridicamente reconhecida, sem que contudo tenha vida. Esta somente surgirá no momento em que os cargos de direção estiverem preenchidos, colocando a associação em funcionamento para atender aos fins de sua constituição.

Impormos à sociedade brasileira o conjunto de normas propostas, ainda que através de um substitutivo, sem uma discussão ampla da matéria e com o concurso de todos os setores da sociedade brasileira envolvidos, e sem a previsão de apreciação de todas as Comissões desta Casa com competência para deliberar a respeito, após a realização de imprescindíveis audiências públicas, parece-nos grave e uma forma de cercear e coibir a expressão da cidadania brasileira, o que, certamente, ela não esquecerá tão cedo e definitivamente não em um ano eleitoral, até porque,

segundo dados do próprio IBGE, no Brasil, *“a participação das entidades sem fins lucrativos passou a ganhar mais evidência a partir da década de 80, com o início do processo de redemocratização do país, depois de mais de 20 anos de ditadura militar”* (Folha News, matéria citada).

Faço, todavia, algumas ressalvas, uma em relação às normas do Projeto de Lei nº 4.574, do Sr. Ronaldo Vasconcellos, que torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos.

Trata-se de providência jurídico-administrativa, de caráter formal, que merece ser debatida em separado, pois foge ao escopo da discussão referente à fiscalização e controle que aqui se trava e deveria ser debatida de forma individual e apartada, razão pela qual pleiteamos a sua desapensação dos autos, o que, todavia, foi rejeitado, sob a alegação de ser norma pertinente ao gênero aqui tratado.

Outra ressalva devo fazer em relação ao Projeto de Lei nº 3.892, de 2004, do Sr. Ivan Ranzolin, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de Organizações Não Governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências.

O ingresso, no Brasil, de pessoas físicas, assim como a atuação de quaisquer pessoas jurídicas, inclusive associações, só pode acontecer de acordo com as normas já previstas na legislação brasileira e a sua atuação em nosso território deve ser conforme às leis brasileiras.

Parece-me, portanto, *data maxima venia*, que o fato de estabelecermos normas de controle adicionais às já existentes, visando a atingir, de forma expressa, apenas e tão somente as pessoas jurídicas estrangeiras *que não tenham fins lucrativos*, como as constituídas sob a forma de associações e fundações (segmento que abrange, inclusive, auxílio humanitário, praticamente todo o esporte, o folclore e a dança, em que entram, ainda, todas as igrejas das várias religiões e credos confessionais), seria redundante e inadequado

Nosso país deve, sim, fiscalizar o que acontece em seu território adequadamente, tanto no âmbito associativo, como no âmbito do Direito de Empresa, haja vista os problemas de lavagem de dinheiro que têm

ocorrido, que volta e meia nos ocupam e mobilizam a imprensa, aspectos referentes aos quais sequer as privatizações parecem estar imunes.

No que concerne ao âmbito associativo, as normas administrativas, civis, penais, tributárias, bem como aquelas advindas dos tratados e atos internacionais ratificados pelo Brasil são, no meu entender, suficientes para fiscalizar adequadamente as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, carecendo, talvez, apenas de maior rigor e seriedade em sua aplicação, área em que nós, no Congresso Nacional, devemos estar cada vez mais vigilantes, exigindo ações concretas do Poder Executivo.

Considerando, portanto:

- a) que essa matéria, tendo o objetivo de coibir eventuais irregularidades cometidas no âmbito do terceiro setor, particularmente, segundo mencionam as justificativas dos projetos de lei em apreciação, no âmbito de organizações não governamentais ambientalistas, atinge um enorme segmento da sociedade civil brasileira, especialmente nas áreas de esporte, educação, saúde, leque que vai da escola, à igreja e ao hospital, passando pelo futebol e samba, atingindo praticamente todas as demais áreas de participação voluntária da sociedade;
- b) que as irregularidades apontadas podem ser disciplinadas amplamente pelas normas de Direito Civil, Tributário, Penal e Administrativo existentes no país se aplicadas com rigor e seriedade;
- c) que algumas das normas sugeridas, como é o caso do Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do Exmo. Sr. Deputado Mendes Thame, que prevê a ampliação da competência do Ministério Público, através de inserção, que poderia ser útil, de norma no Código Civil, apresentam inarredável vício de iniciativa;
- d) que a complexidade da matéria requer e exige ampla discussão, a audiência de todas as comissões

temáticas competentes e o concurso do Poder Executivo, em face das normas constitucionais atinentes à iniciativa das leis;

- e) que a aplicação do controle sugerido, que teria caráter federal, inviabilizaria a existência de grande número de associações, podendo ter consequências negativas sobre a geração de empregos no país, especialmente no âmbito das associações de pequeno e médio portes, podendo ocasionar desemprego e causar gravames aos serviços de utilidade pública que essas associações prestam, muitas vezes de caráter estritamente humanitário;
- f) que, no meu entender, há problemas de constitucionalidade e de técnica legislativa nos textos propostos que, certamente, serão levantados na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tanto em relação ao mérito como à forma;
- g) que há normas legais, no direito positivo brasileiro, disciplinando e regulamentando suficientemente tanto o direito de associação, como a fiscalização de recursos públicos a elas destinados, carecendo, talvez, apenas de maior rigor e melhor sistema de aplicação, o que é problema de gestão administrativa e não de carência de legislação

e, considerando, ainda:

- h) a impossibilidade prática de se estabelecer a estrutura administrativo-fiscalizatória que seria necessária para aplicá-las tanto no âmbito do Poder Executivo em geral, como no do Ministério Público em particular;
- h) lembrando o cerceamento que a regulamentação proposta faz – e que, certamente, será examinado em detalhe na Comissão de Constituição, de Justiça e de Cidadania, nos três primeiros projetos de lei inseridos

nos autos, ao direito de associação, que a Constituição deste País assegura, em cláusulas pétreas que constituem conquista árdua e sofrida da sociedade brasileira,

VOTO pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.877, de 2004, de autoria do Senado Federal, que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das Organizações Não-Governamentais e dá outras providências, e de seus apensos, o Projetos de Lei nºs 2.312, de 2002, da Comissão de Legislação Participativa, que dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Organizações Não-Governamentais; o Projeto de Lei 3.841, de 2004, do Sr. José Santana de Vasconcellos, que dispõe sobre as regras para o registro de organizações não-governamentais – ONGs e estabelece normas para a celebração de convênio entre aquelas e o Poder Público e dá outras providências; o Projeto de Lei nº 3.892, de 2004, do Sr. Ivan Ranzolin, que dispõe sobre a obrigatoriedade de cadastramento pelo Poder Executivo de Organizações Não-Governamentais estrangeiras que atuem ou pretendam atuar no Brasil e dá outras providências e o Projeto de Lei nº 4.259, de 2004, do Sr. Antonio Carlos Mendes Thame, que altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às Organizações Não-Governamentais que realizem parcerias com o Poder Público e análise em separado do Projeto de Lei 4.574, do Sr. Ronaldo Vasconcellos, que torna possível às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público manter a qualificação obtida com base em diplomas legais diversos, e dá outras providências, uma vez que esse projeto de lei trata de detalhe jurídico administrativo que foge ao escopo e ao espírito das normas propostas nos demais Projetos de Lei tratados nestes autos.

Sala da Comissão, em de de 2006.

Deputada Ann Pontes

Relatora

