

## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### REQUERIMENTO

(Da Sra. Ann Pontes)

Requer o encaminhamento de requerimento à Presidência da Câmara dos Deputados no sentido de serem ouvidas as Comissões que especifica adicionalmente àquelas às quais foi distribuído o Projeto de Lei nº 3.877, de 2004, do Senado Federal, que dispõe sobre o registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências.

Senhor Presidente:

A matéria abordada no Projeto de Lei 3.877, de 2004, do Senado Federal, dispõe sobre registro, fiscalização e controle das organizações não-governamentais e dá outras providências.

As proposições a ele apensadas seguem na mesma direção e são os 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; 3.841, de 2004, do Sr. José Santana de Vasconcelos, 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 e 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.

No âmbito da tramitação legislativa dos Projetos de Lei em epígrafe, verifica-se, de plano, que o mérito da matéria não é simples – trata-se de uma tentativa de regulamentação do *direito de associação*, garantido nos incisos XVII, XVIII e XIX, XX e XXI do art. 5º da Constituição Federal, que estão entre as cláusulas pétreas caras à cidadania brasileira, essenciais à democracia e tão arduamente conquistadas: “*é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter para militar*”; “*a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento*”; “*as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado*”; “*ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado*”; “*as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente*”.

Sob esse manto constitucional, surgem as normas pertinentes à matéria nos demais ramos do Direito, cabendo destacar as alterações profundas sofridas, no âmbito da disciplina jurídica das pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, no novo Código Civil (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002 que entrou em vigor em 12 de janeiro de 2003).

Nesse novo sistema civil, a matéria passa a ser disciplinada no Título II do Código, classificando-se as várias categorias de *pessoas jurídicas* no art. 44, incisos I a III e disciplinando-se, detalhadamente, *as associações* no Capítulo III desse título, arts. 53 a 61; *as fundações*, no Capítulo III, arts. 62 a 69.

De outro lado, a categoria *sociedades* de pessoas jurídicas passou a ser disciplinada no Título II do novo Código, onde, no art. 981, que encabeça as disposições gerais pertinentes, fica clara a destinação dessa figura jurídica apenas a atividades econômicas: “*celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, **para o exercício de atividade econômica** e a partilha, entre si, dos resultados*” – ou seja, mesmo a denominada, *sociedade em comum* tem finalidade econômica e o objetivo de serem partilhados os resultados decorrentes dessa atividade entre os sócios.

Vê-se, pois, que desapareceram, na atual sistemática, as antigas *sociedades civis sem fins lucrativos*, hoje todas abrangidas pela figura da *associação* e adstritas à disciplina jurídica que lhes dá a legislação pertinente.

Assim, em face da novidade do arcabouço legal civil, apenas em vigor há um ano, e da própria complexidade do tema, que visa a disciplinar e controlar figura constitucional que a Lei Maior quis, em cláusula pétrea, manter livre e aberta como condição de democracia e participação, parece muito complicado limitar-se a sua apreciação legislativa, no âmbito da Câmara dos Deputados, apenas aos colegiados técnicos aos quais a matéria foi distribuída inicialmente.

É necessário que se ressalte, ademais, que a distribuição às Comissões de Serviço Público, Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania foi feita apenas com base no art. 54, não, portanto, quanto ao mérito. A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, todavia, nos termos do art. 32, IV, incisos **d** (*inter alia*, assuntos atinentes aos direitos e garantias fundamentais); **e** (matérias relativas a direito constitucional, eleitoral, **civil**, penal, penitenciário, processual, **notarial**); **g** (**registros públicos**); **i** (**nacionalidade, cidadania, naturalização, regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração**), é competente, sim, para dispor a respeito também quanto ao mérito.

A revisão dessa distribuição inicial foi de pronto requerida pela Comissão de Seguridade Social e Família, à qual a matéria foi redistribuída em 20 de setembro, para também se manifestar quanto ao mérito, correção imperiosa em face do expressamente disposto no art. 32, XVII, alínea **s** (**dispor sobre regime jurídico das entidades civis de finalidades sociais e assistenciais**).

Há, ademais, competência da **Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural**, em face do grande número de organizações não-governamentais que atuam no setor e do disposto no inciso I alíneas **a**, itens **1** (**organização do setor rural; política nacional de cooperativismo; condições sociais no meio rural; migrações rural-urbanas**); **2** (*estímulos fiscais, financeiros e creditícios à agricultura, à pesquisa e experimentação agrícolas*); **4** (*política e planejamento agrícola e política de desenvolvimento tecnológico da agropecuária; extensão rural*); **9** (*vigilância e defesa sanitária animal e vegetal*); e **11** (*padronização, inspeção e fiscalização do uso de defensivos agrotóxicos nas atividades agropecuárias*).

Igualmente, da **Comissão da Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional**, em face do que dispõem o inciso II,

nas alíneas **a** (*assuntos relativos à região amazônica*); particularmente nos itens **3** (*assuntos indígenas*); **4** (*aquisição ou arrendamento de imóvel rural por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras e na faixa de fronteira*); e **5** (*alienação e concessão de terras públicas*); alíneas **b** (*desenvolvimento e integração da região amazônica; planos regionais de desenvolvimento econômico e social; incentivo regional da Amazônia*); **d** (*planos nacionais e regionais de ordenação do território e de organização político-administrativa*), **f** (*sistema nacional de defesa civil; política de combate às calamidades*) e **g** (*migrações internas*), também considerando-se a atuação das organizações não-governamentais na região, motivo da iniciativa de alguns dos projetos de lei em pauta.

Também é competente a **Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática**, nos termos do **inciso III**, alíneas **d** (*a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão*); **e** (*assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, informática, telemática e robótica em geral*); **h** (*outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens*) e **i** (*política nacional de informática e automação e de telecomunicações*), uma vez que todas as rádios comunitárias existentes no país são associações, por força de lei, o que as coloca no âmbito das organizações não-governamentais que serão atingidas pela normatização proposta.

Igualmente, a **Comissão de Defesa do Consumidor**, nos termos do **inciso V**, alínea **b** (*relações de consumo e medidas de defesa do consumidor*), em face, igualmente, do número de organizações não governamentais que atuam na área, tais como o renomado Instituto de Defesa do Consumidor - IDEC.

Também a **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio**, nos termos do **inciso VI**, alíneas **c** (*política e atividade industrial, comercial e agrícola; setor econômico terciário, exceto os serviços de natureza financeira*); **h** (*cooperativismo e outras formas de associativismo na atividade econômica, exceto quando relacionados com matéria própria de outra Comissão*).

Ainda, a **Comissão de Direitos Humanos e Minorias**, nos termos do **inciso VIII**, alíneas **b** (*fiscalização e acompanhamento de programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos*); **c** (*colaboração com*

**entidades não-governamentais, nacionais e internacionais**, que atuem na defesa dos direitos humanos); **d** (pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no Brasil e no mundo, inclusive para efeito de divulgação pública e fornecimento de subsídios para as demais Comissões da Casa); e **e** (assuntos referentes às minorias étnicas e sociais, especialmente aos índios e às comunidades indígenas; regime das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios), considerando-se, particularmente, o programa de proteção a testemunhas, atividade exercida por intermédio das organizações não-governamentais.

Imprescindível, ademais, a oitiva da **Comissão de Educação e Cultura**, nos termos do **inciso IX**, alíneas **a** (assuntos atinentes à educação em geral; política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais; direito da educação; recursos humanos e financeiros para a educação); **b** (desenvolvimento cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico; acordos culturais com outros países); e **c** (direito de imprensa, informação e manifestação do pensamento e expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação), tendo em vista, em relação à alínea **a**, que grande parte do ensino fundamental, médio e superior privado do país acontece através de mantenedoras, que são associações, ou seja, pessoas jurídicas de direito privado, várias sem fins lucrativos que gozam de isenções tributárias e fiscais, movimentando soma considerável de recursos financeiros, cuja atuação está na ordem do dia em face do programa de bolsas de estudo em instituições privadas para alunos carentes (PROUNI). Na área de cultura (alíneas **b** e **c**), em face da enorme relevância que têm as organizações do terceiro setor nessa área, através de atuação em uma gama infinita de planos, programas e projetos de ação cultural nas mais variadas áreas, desde descoberta de talentos entre crianças e adolescentes, àqueles desenvolvidos pelo terceiro setor para a preservação da memória.

Não pode ficar de fora, ademais, a **Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável**, em face do disposto no **inciso XIII**, alínea **a** (política e sistema nacional do meio ambiente; direito ambiental; legislação de defesa ecológica), uma vez que as organizações não-governamentais fazem parte do sistema nacional de meio ambiente, inclusive com assento em órgãos deliberativos nacionais, estaduais e municipais, tais como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e de vários órgãos

estaduais e municipais.

É importante, além disso, também ouvir-se a **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional** nos termos do inciso XV, alíneas **d** (*direito internacional público; ordem jurídica internacional; nacionalidade; cidadania e naturalização; regime jurídico dos estrangeiros; emigração e imigração*), **f** (*política de defesa nacional; estudos estratégicos e atividades de informação e contra-informação*); e **h** (*assuntos atinentes à faixa de fronteira e áreas consideradas indispensáveis à defesa nacional*), em face da abordagem adotada em alguns dos dispositivos dos Projetos de Lei em análise que se propõem a regulamentar a atuação de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos estrangeiras enquanto em atuação no território brasileiro.

O mesmo raciocínio serve para a **Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado**, que, aliás, tem competência expressa para dispor a respeito nos termos do inciso XVI, alínea **i** (*colaboração com entidades não-governamentais que atuem nas matérias elencadas nas alíneas deste inciso, bem como realização de pesquisas, estudos e conferências sobre as matérias de sua competência*).

Há, ainda, para dispor a respeito, também competência regimental **expressa** também da **Comissão de Turismo e Desporto**, tendo em vista o que preceitua o inciso XIX, alínea **c** (*colaboração com entidades públicas e não-governamentais nacionais e internacionais, que atuem na formação de política de turismo*), o que se torna sobremaneira importante, se pensarmos no volume de recursos movimentados e salários pagos, por exemplo, por agremiações esportivas como clubes de futebol, que também fazem parte do chamado segmento não governamental do terceiro setor: os clubes de futebol são agremiações esportivas, ou seja, **associações** e não empresas, bem como as várias confederações desportivas, tais como a Confederação Brasileira de Futebol – CBF, Confederação Nacional de Desportos Aquáticos etc., convindo também lembrar que tanto a FIFA, Fédération Internationale de Football Association, como o Comitê Olímpico Internacional, COI, são organizações não governamentais constituídas no exterior, sendo a primeira uma associação e o segundo parte de uma fundação constituída na Suíça).

Conforme se vê, as normas propostas, ao mirar em uma única estrela, acertaram em um complexo conjunto de constelações, devendo ser analisadas com enorme cuidado, em face do impacto que poderão causar ao se

converterem em normas de direito positivo.

No momento em que toda a sociedade brasileira deseja ter a sua democracia consolidada, em que nosso país dá exemplo de grandeza e participação cidadã em um processo eleitoral considerado modelar e, sob muitos aspectos, produto pronto para exportação, em que se discutem amplamente as parcerias público-privadas e se estimula a iniciativa direcionada ao agir coletivo em busca do bem comum, no momento em que passamos a exercer uma liderança diferenciada na aproximação com outros povos, com ênfase especial àqueles que, como nós, compõem o segmento menos favorecido da humanidade, esta Casa não pode, em hipótese alguma, discutir, de forma precipitada e açodada matéria de tamanha importância.

A cidadania atuante é uma conquista deste país, feita de idealismo, esforço, dedicação, alegria, mas também de suor, sangue, vidas ceifadas e muitas lágrimas – assuntos, como as matérias tratadas nos projetos de lei em epígrafe têm de ser tratados com transparência, debate e dedicação, exigem audiências de todas as Comissões técnicas pertinentes, cuidado em fazer com o que os cidadãos dos vários segmentos e Ministérios envolvidos sejam ouvidos através de audiências públicas e seminários temáticos sérios, que possibilitem o efetivo aprofundamento da discussão.

Esta Casa tem, nesta matéria, a oportunidade de se afirmar efetivamente como o lar de todos os brasileiros, a sentinela avançada da cidadania atuante, democrática e participativa.

Requeiro, assim, a Vossa Excelência, com base no art. 140 do Regimento Interno, que seja providenciada junto à Presidência da Casa a revisão da distribuição do Projetos de Lei nº 3.877, de 2004, de autoria do Senado Federal e de seus apensos, para que sejam ouvidas, quanto ao mérito da matéria, também a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania quanto ao mérito, nos termos do art. 32, IV, alíneas **d**, **e** e **g** do Regimento Interno; 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; 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**; Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, nos termos do art. 32, inciso III, alíneas **a**, **d**, **e**, **h**, e **i**; Comissão de Defesa do Consumidor, nos termos do art. 32, inciso V, alínea **b**; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e

Comércio, nos termos do art. 32, inciso VI, alíneas **c**, **d** e **e**; Comissão de Direitos Humanos e Minorias, nos termos do art. 32, inciso VIII, alíneas **b**, **c**, **d** e **e**; Comissão de Educação e Cultura, nos termos do art. 32, inciso IX, alíneas **a**, **b**, e **c**; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos do art. 32, inciso XIII, alínea **a**; Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, nos termos do art. 32, inciso XV, alíneas **d**, **f**, e **h**; Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, nos termos do art. 32, inciso XVI, alínea **i**; Comissão de Seguridade Social e Família, nos termos do art. 32, inciso XVII, alíneas **a**, **d**, **f** e **t**, bem como a Comissão de Turismo e Desporto, nos termos do art. 32, alínea **c**.

Reitero a Vossa Excelência que é imprescindível possibilitarmos a ampla discussão desta matéria relevante que, convertida em direito positivo, poderá acarretar profundo impacto no âmbito do chamado terceiro setor, atingindo desde grandes clubes de futebol, a escolas de samba, todas as mantenedoras de ensino privado que têm a natureza jurídica de associações, até pequenas associações de pais e mestres de escolas diminutas localizadas nos confins deste nosso país, passando por uma gama infinita de outras instituições do chamado terceiro setor.

Saliento, ademais, a necessidade imperiosa de que qualquer votação que venha a ocorrer nesta Casa seja precedida de audiências públicas e seminários, que devem ser realizados não só em Brasília, mas nos quatro quadrantes deste país.

É imperioso estarmos absolutamente conscientes do impacto das decisões que vierem a ser tomadas sobre um dos setores que mais gera empregos em nosso país e um dos baluartes constitucionais da cidadania, sendo imprescindível o amplo e minucioso debate técnico e o posicionamento das Comissões técnicas pertinentes, inclusive, dependendo do número de Comissões às quais a matéria vier a ser distribuída, a constituição de Comissão Especial para o estudo e deliberação do assunto, nos termos do art. 34, II, do Regimento Interno.

Em face, ademais, da matéria tratada no Projeto de Lei 4.259, de 2004, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, que altera o Código Civil, para estender a fiscalização do Ministério Público às organizações não-governamentais que realizem parcerias com o setor público, ser absolutamente convergente com as tratadas nos projetos de lei objeto deste requerimento,

sugiro que, na mesma oportunidade, também se requeira a apensação dessa última proposição às demais.

Sala das Sessões, em        de        de 2004.

**Deputada Ann Pontes**

2004\_12907.004