



# SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 1.693, DE 2004

**Da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2003, de iniciativa da Comissão Parlamentar de Inquérito das ONGs, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.**

**Relator: Senador Mozarildo Cavalcanti**

### I – Relatório

Trata-se do Projeto de Lei do Senado nº 9, de 2003, que visa acrescentar à Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o art. 168-A, referente à apropriação indébita contra associação ou fundação.

O referido projeto é fruto da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), criada pelo Requerimento nº 22, de 2001, para apurar as denúncias veiculadas a respeito da atuação irregular de Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Justifica-se que se deve coibir condutas nas quais os entes privados são mal utilizados, em prejuízo de terceiros e do interesse público.

Não foram oferecidas emendas ao projeto.

### II – Análise

A Constituição Federal garantiu muitos direitos às associações, como os seguintes, previstos nos incisos do art. 5º indicados entre parênteses: plena liberdade de associação para fins lícitos, independentemente de autorização governamental (XVII e XVIII); legitimidade de representação judicial ou extrajudicial (XXI); possibilidade de impetração de mandado de segurança

coletivo (LXX, b); dissolução somente após o trânsito em julgado de sentença definitiva (XIX).

A criação de fundação está assegurada nos termos do art. 37, XIX e XX, da Constituição Federal.

Estabelecendo a distinção entre as fundações e associações, assinala Caio Mário da Silva Pereira:

Análogas às sociedades e associações nos resultados de personalização, delas difere a fundação, essencialmente, na sua constituição, que não se origina, como aquela, de uma aglomeração orgânica de pessoas naturais; o que se encontra, aqui, é a atribuição de personalidade jurídica a um patrimônio, que a vontade humana destina a uma finalidade social. E um pecúlio, ou um acervo de bens, que recebe da ordem legal à faculdade de agir no mundo jurídico, e realizar as finalidades a que visou o instituidor.

Pode-se apreender do citado Relatório Final da CPI das ONGs (passim):

Alie-se a tais direitos constitucionais, a finalidade de utilidade pública ou coletiva com que devem atuar as organizações não-governamentais, bem como a implementação fática de tais prerrogativas e adoção de novas tecnologias de comunicação e transporte típicas da última década do século XX; o aumento do espectro de atuação; a utilização de mão-de-obra e meios econômicos globais que formam, enfim, um quadro de franco aumento dos poderes e faculdades das ONGs.

Em suma: observa-se, por conseguinte, que o crescimento de importância das ONGs não foi acompanhado dos imprescindíveis mecanismos de controle estatal, como demonstrado, quiçá devido à velocidade

com que se deu a recente multiplicação desse fenômeno da pós-modernidade.

Dados fornecidos pelo Gabinete Institucional da Presidência da República dão conta de que estão registradas naquele órgão cerca de 7.504 ONGs classificadas como de "utilidade pública". Há 37 ONGs estrangeiras pleiteando autorização para se instalar no Brasil e 286 que já foram autorizadas a funcionar.

A verdade é que o Poder Público não está controlando as ONGs de modo algum, não só em razão da inépcia dos controles internos, mas também porque elas se encontram configuradas como qualquer associação da sociedade civil e suas ações são imunes à ingerência estatal, estando ao resguardo do dispositivo constitucional (art. 5º, XVIII, da CF).

Algum controle pode instalar-se no momento que a ONG se envolve com o Poder Público Federal, visando à obtenção de algum título ou qualificação prevista em legislação específica, como é o caso do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS/MPAS; da Declaração de Utilidade Pública Federal e da Qualificação como OSCIP, ambos concedidos pela Divisão de Outorgas e Títulos do Ministério da Justiça – DIVOT/MJ.

Ao lado de prestarem bons serviços à sociedade e complementarem de forma extremamente útil às ações de governo (autonomamente ou contratadas como "terceirização"), as ONGs não deixam de ser um meio de vida para seus dirigentes e quadros profissionais. (...) A fiscalização sobre a fonte e aplicação de seus recursos não é geralmente, de conhecimento público, se é que existe.

O art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), estabelece que as organizações se sujeitam à lei do estado em que se constituem.

As normas gerais para o reconhecimento de utilidade pública por qualquer das entidades político-administrativas da nação (União, Estados e Municípios) estão contidas na Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, regulamentada pelos Decretos nºs 50.517, de 2-5-61, e 1.117, de 10-6-62.

O direito tem como finalidade a regulamentação das relações sociais de modo a garantir a estabilidade da sociedade, podendo limitar a atuação dos indivíduos nas relações travadas entre si ou com o próprio grupo

social ou órgão político que o representa, personificado no Estado moderno.

O objetivo jurídico a ser protegido pela lei em que se converter o citado projeto é o patrimônio das entidades privadas reconhecidas como de utilidade pública, cuja fiscalização sobre a fonte e aplicação de seus recursos não tem sido efetivada eficientemente em nosso País.

Entendemos procedente o projeto, já que visa punir conduta fraudulenta ainda não definida como delito pela norma penal.

### III – Voto

A proposição atende aos pressupostos da constitucionalidade e juridicidade e, quanto ao mérito, deve ser aprovada, cabendo, todavia, efetuar

algumas alterações em sua redação, a fim de aperfeiçoá-la e adequá-la às disposições da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 do Senado diante do exposto, opinamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 9, de 2003, na forma do seguinte substitutivo:

#### EMENDA Nº 1-CCJ (SUBSTITUTIVO)

#### PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 9, DE 2003

**Acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal para tipificar como crime a apropriação indébita de recursos destinados às entidades que indica.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte artigo:  
Retenção ou apropriação de recursos destinados à associação ou fundação

"Art. 168-B Deixar de repassar, no prazo e forma legal, ou repassar, sem observância dos requisitos legais, valores ou bens móveis destinados a associação ou fundação, ou apropriar-se deles indevidamente.

Pena reclusão, de dois a cinco anos, e multa."

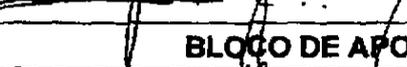
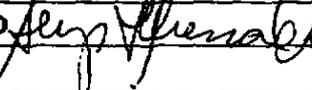
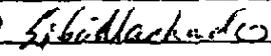
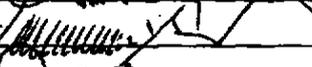
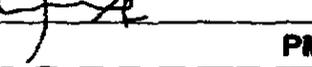
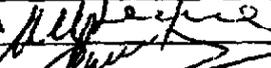
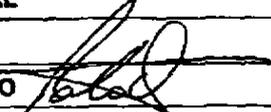
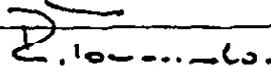
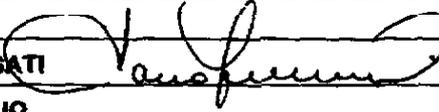
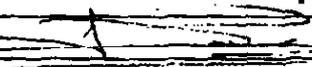
Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, 20 de outubro de 2004.

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 9 DE 2003

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 30/10 14:04, OS SENHORES(A) SENADORES(A):

PRESIDENTE: 	
RELATOR: 	
<b>BLOCO DE APOIO AO GOVERNO</b>	
SERYS SLHESARENKO 	1-EDUARDO SUPLYCY
ALOIZIO MERCADANTE	2-ANA JÚLIA CAREPA
TIÃO VIANA	3-SIBÁ MACHADO 
ANTONIO CARLOS VALADARES 	4-DUCIOMAR COSTA
MAGNO MALTA	5-GERALDO MESQUITA JÚNIOR
FERNANDO BEZERRA 	6-JOÃO CAPIBERIBE
MARCELO CRIVELLA 	7-AELTON FREITAS
<b>PMDB</b>	
LEOMAR QUINTANILHA	1-NEY SUASSUNA 
GARIBALDI ALVES FILHO	2-LUIZ OTÁVIO 
JOSÉ MARANHÃO	3-RENAN CALHEIROS
JOÃO BATISTA MOTTA	4-JOÃO ALBERTO SOUZA
ROMERO JUCÁ	5-MAGUITO VILELA
PEDRO SIMON	6-SÉRGIO CABRAL
<b>PFL</b>	
ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES	1-PAULO OCTÁVIO 
CÉSAR BORGES	2-JOÃO RIBEIRO
DEMÓSTENES TORRES	3-JORGE BORNHAUSEN
EDISON LOBÃO (PRESIDENTE)	4-EFRAM MORAIS
JOSÉ JORGE	5-RODOLPHO TOURINHO 
<b>PSDB</b>	
ÁLVARO DIAS	1-ANTERO PAES DE BARROS
TASSO JEREISSATI 	2-EDUARDO AZEREDO
ARTHUR VIRGÍLIO	3-LEONEL PAVAN
<b>PDT</b>	
JEFFERSON PÉRES 	1-ALMEIDA LIMA
<b>PPS</b>	
MOZARILDO CAVALCANTI (RELATOR)	1-PATRICIA SABOYA GOMES

**LEGISLAÇÃO CITADA**  
**ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA**

**CONSTITUIÇÃO DA**  
**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....  
XVII – é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII – a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX – as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

.....  
XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

.....  
LXX – o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

.....  
b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

.....  
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

.XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

.....  
**LEI Nº 91, DE 28 DE AGOSTO DE 1935**

Determina regras pelas quais são as sociedades **declaradas de utilidade pública.**

.....  
**LEI COMPLEMENTAR Nº 95,**  
**DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998**

**Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.**

.....  
**DECRETO-LEI Nº 4.657,**  
**DE 4 DE SETEMBRO DE 1942**

**Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro.**

Art. 11. As organizações destinadas a fins de interesse coletivo, como as sociedades e as fundações, obedecem à lei do estado em que se constituírem.

.....  
**DECRETO Nº 50.517, DE 2 DE MAIO DE 1961**

**Regulamenta a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública.**

Publicado no Diário do Senado Federal de 04 - 11 - 2004