



**LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO**  
NA UNIVERSIDADE

MATERIAL SOBRE

# LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO E DIREITO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

## ***DINÂMICA SOBRE RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE ESTADO E OSC***

*Conteúdo de maior interesse para as disciplinas de Direito Administrativo, Direito Constitucional, Direitos Difusos e Coletivos e Direitos Humanos*

## FICHA TÉCNICA

**I Projeto** “Liberdade de Associação na Universidade”

**I Elaboração:** Paula Raccanello Storto, Laís de Figueirêdo Lopes e Stella Camlot Reicher

**I Projeto Gráfico:** Andrea Aiub

**I** Mais informações sobre o projeto e o tema do Direito das Organizações da Sociedade Civil e da Liberdade de Associação podem ser acessadas no site do NEATS-PUC/SP [www.pucsp.br/neats](http://www.pucsp.br/neats) e em [www.liberdadedeassociacao.com.br](http://www.liberdadedeassociacao.com.br)

### **I Como citar este material**

STORTO, Paula Raccanello; LOPES, Laís de Figueirêdo; e REICHER, Stella. Material sobre Direito das Organizações da Sociedade Civil e Liberdade de Associação. Dinâmica sobre Estatutos Sociais de OSC. São Paulo, out. 2020

*Esta publicação foi integralmente financiada com recursos do Governo da Suécia, que não necessariamente compartilha das opiniões nele expressas. As autoras assumem a responsabilidade integral sobre o seu conteúdo.*

Realização:



Apoio:



## APRESENTAÇÃO

Direito da Liberdade de Associação e Direito das Organizações da Sociedade Civil são conteúdos muito relevantes para devem fazer parte do currículo de formação dos estudantes de Direito na Universidade. De alguma forma, percebe-se que as disciplinas mais tradicionais como Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Administrativo, Direitos Humanos, Direitos Difusos e Coletivos, Direito do Trabalho e Direito Tributário, já tangenciam questões afetas às organizações da sociedade civil no Brasil, mas não tratam com profundidade os temas jurídicos mais candentes que envolvem as organizações na contemporaneidade, ressaltando a sua importância para a Democracia.

Para provocar essa discussão e apoiar a sua imediata implementação, desenvolvemos materiais de apoio no formato de “pílulas” para serem inseridos nas disciplinas existentes. A reflexão busca não apenas convidar professores de direito de todo o país a aplicarem essas e outras práticas que envolvem as associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas, mas que também possam pensar em formular disciplinas que evidenciem as peculiaridades da regulação incidente sobre o chamado Terceiro Setor na graduação em Direito, somando diversos olhares que partem de sua perspectiva de um direito fundamental constitucionalmente garantido, com a incidência do direito privado em sua constituição e gestão, e com princípios de direito público quando de sua atuação em parceria com o Estado.

Nesse sentido, como impulso para a mudança desta realidade, formatamos os materiais que ora se apresenta, a partir de casos concretos atuais, para aplicação prática em sala de aula, presencial ou à distância, em formato de “pílulas”, proporcionando aos docentes de disciplinas jurídicas em geral, instrumentos flexíveis para inserção de discussões relativas ao Direito das Organizações da Sociedade Civil e Liberdade de Associação em disciplinas já existentes nas graduações em Direito.

Os conteúdos são compostos por três grandes blocos. O primeiro consiste na descrição da “Atividade Prática” em si, na qual é apresentada aos alunos uma situação concreta envolvendo o Direito de Liberdade de Associação e o Direito das Organizações da Sociedade Civil, bem como perguntas para serem respondidas, individualmente ou em grupos, e relatadas em sala de aula, em formato de discussão mediada pelo professor. O segundo bloco é denominado “Plano de Aula”, no qual está indicado o material para leitura obrigatória para realização da atividade prática, bem como legislação e bibliografia de referência complementares com relação ao tema. Por fim, o terceiro bloco é um “Guia de Apoio para os Professores”, composto por sugestões para organização da atividade, além de pontuações sobre temas gerais sobre Liberdade de Associação e o Direito das Organizações da Sociedade Civil, e específicos sobre cada uma das perguntas formuladas, buscando correlacioná-los aos conteúdos das disciplinas.

Este material foi elaborado no escopo de projeto “Liberdade de Associação na Universidade”, a partir de edital público lançado em vários países pelo *International Center for Not-for-Profit Law - ICNL*, uma organização internacional que atua com sociedade civil, filantropia e liberdade de associação em mais de 100 países, com o apoio da *Swedish International Development Agency - SIDA*. O Projeto proposto e desenvolvido por Paula Raccanello Storto, Laís de Figueirêdo Lopes e Stella Reicher, pesquisadoras da linha de pesquisa do Direito, integrantes ao Núcleo de Estudos Avançados do Terceiro Setor – NEATS, vinculado ao Programa de Pós Graduação em Administração da PUC/SP desde 2001, e professoras de cursos de pós-graduação e de extensão do COGEAE-PUC/SP, se propôs a contribuir para a promoção do estudo do Direito da Liberdade de Associação e das Organizações da Sociedade Civil na formação dos estudantes de Direito, uma vez que o assunto, de extrema

relevância numa sociedade democrática, merece ser tratado com maior profundidade durante a graduação em Direito.

Registramos nossos agradecimentos a Jocelyn Nieva, assessora legal do ICNL para América Latina e Caribe; aos Professores da Graduação da Faculdade de Direito da PUC-SP, Profa. Dra. Ana Amélia Mascarenhas, Profa. Dra. Carolina Magnani; Prof. Dr. Eduardo Dias de Souza Ferreira; Profa. Dra. Érika Bechara; Profa. Dra. Mariângela Sarrubbo Fragata; Profa. Dra. Maria Stella Gregori; Prof. Dr. Marcelo Figueiredo; Prof. Dr. Marcelo Sodré; Prof. Dr. Marcio Cammarosano; Prof. Dr. Maurício Zockun; Profa. Dra. Suzana Maria Catta Preta; e Prof. Dr. Vidal Serrano, que dedicaram algumas preciosas de horas de seu tempo à reflexão conjunta sobre os desafios e oportunidades envolvidos na ampliação do tratamento desta temática na graduação em Direito. Agradecemos ainda o apoio do NEATS-PUC-SP, por meio de seus coordenadores, Prof. Dr. Luciano Junqueira e Prof. Dr. Roberto Padula; da Faculdade de Direito da PUC-SP, na pessoa do Prof. Dr. Vidal Serrano, e do Escritório Modelo D. Paulo Evaristo Arns da PUC-SP, na pessoas do Coordenadores Prof. Dr. Prof. Dr. Álvaro Luiz Travassos de Azevedo Gonzaga, da Profa. Dra. Carolina Magnani Hiromoto e da Profa. Dra. Gabriela Zancaner Brunini, e também de Vitor Nery e Ana Luísa Ferreira Pinto, da engajada equipe do Escritório Modelo e à estagiária de Direito Beatriz Eufrásio de Paula.

Esperamos que o material seja útil e possibilite a efetiva aplicação prática do tema em sala de aula, ampliando a visão dos alunos de graduação sobre a complexidade das questões jurídicas envolvidas no dia-a-dia das OCS.



## ATIVIDADE PRÁTICA

### RELAÇÕES DE PARCERIA ENTRE ESTADO E OSC

No início de 2020, as organizações da sociedade civil que tinham relações contratuais com o BNDES, no âmbito do Fundo Amazônia, para desenvolvimento de projetos de interesse socioambiental na região amazônica, receberam nova exigência do Banco para os projetos já aprovados em execução, qual seja, assinar declaração nos termos abaixo descritos, sob pena de não serem liberados os próximos repasses de recursos financeiros.

No conteúdo da declaração apresentada pelo BNDES, constavam proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação político-partidária e sindical por meio das afirmações seguintes:

- | que não sejam também dirigentes estatutários de partidos políticos;
- | que nos últimos 36 meses, não tenham participado na estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; e
- | que não exerçam cumulativamente cargo em organização sindical.

**A | Na opinião do grupo, a redação da declaração com proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação político-partidária na forma exigida pelo BNDES fere direitos das OSC que firmam parcerias com o Fundo Amazônia? Fundamente, registrando os fundamentos legais e as principais discussões.**

**B | Na opinião do grupo, a redação da declaração com proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação sindical na forma exigida pelo BNDES fere direitos das OSC que firmam parcerias com o Fundo Amazônia? Fundamente, registrando os fundamentos legais e as principais discussões.**

C | Considerando que não se tem notícia da cobrança deste mesmo tipo de declaração, exigida com relação às empresas que firmam contratos com o BNDES, o grupo acredita que existe um tratamento jurídico não isonômico com relação às OSC ao se exigir esta declaração apenas de seus dirigentes, quando outros tipos de pessoas jurídicas destinatárias de recursos públicos não precisam apresentar declaração desta natureza? Comente o tema dialogando com a visão expressa no parecer do MPF sobre o condão de interferência estatal e controle sobre as OSC na exigência da declaração.

D | A exigência de uma simples declaração pela Administração Pública pode significar uma afronta aos princípios da liberdade de associação, da democracia participativa e democracia? Se a entidade realmente tiver nos seus quadros o dirigente sindical, coordenador de campanha político-eleitoral, proibir o repasse seria abusivo? Fundamente, registrando as principais discussões havidas.



## PLANO DE AULA MATERIAL DE LEITURA / CONSULTA PARA REALIZAÇÃO DA DINÂMICA

| Manifestação do Ministério Público Federal sobre o tema. Último acesso em 18 de setembro de 2020.

<http://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/oficios/oficio-74-2020-pfdc-mpf>



## LEGISLAÇÃO DE REFERÊNCIA

| Constituição Federal – art. 5, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)

| Decreto 6.527/2008 - Fundo Amazônia - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm)

| Lei n. 13.019/2014 – Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil art. 24, § 2º, da Lei n.º 13.019/2014

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm)



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- | BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
  
- | LOPES, Laís de Figueirêdo, SANTOS, Bianca dos e XAVIER, Iara Rolnik (orgs.) MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: A CONSTRUÇÃO DA AGENDA NO GOVERNO FEDERAL – 2011 a 2014. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília: Governo Federal, 2014. Disponível em <https://sbsa.com.br/lopes-lais-de-figueiredo-et-al-org-marco-regulatorio-das-organizacoes-da-sociedade-civil-a-construcao-da-agenda-no-governo-federal-2011-a-2014/>
  
- | ROCHA, Silvio Luís Ferreira da. Terceiro Setor. São Paulo: Malheiros, 2006.
  
- | STORTO, Paula Raccanello. Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. Revista Brasileira de Direito do Terceiro Setor. <https://sbsa.com.br/revista-de-direito-do-terceiro-setor-rdts-doutrina-legislacao-comentada-jurisprudencia-selecionada-resenha-vol-20/>
  
- | Página na internet do Ex-Relator Especial da ONU, Maina Kiai (2011-2017), sobre Liberdade de reunião e Liberdade de Associação <http://freeassembly.net/reports/funding-report/>  
<http://freeassembly.net/reports/natural-resources/>
  
- | Página na internet sobre Direito de Liberdade de associação e Direito das OSC <http://www.liberdadedeassociacao.com.br>



## GUIA DE APOIO PARA OS PROFESSORES

A seguir, identificamos alguns elementos importantes que indicamos para apoio na condução da atividade com os alunos:

### SUGESTÕES PARA ORGANIZAR A ATIVIDADE

▮ Recomenda-se que a leitura do “Material de leitura / consulta prévia sobre o tema da Dinâmica” seja feita em casa pelos alunos, mas que o debate em grupo seja realizado prioritariamente em sala de aula. Nada impede, todavia, que toda atividade seja feita em casa, como trabalho a ser entregue.

▮ As perguntas podem ser disponibilizadas previamente de forma eletrônica, impressa, escritas na lousa ou projetadas no PPT, durante a própria aula, dependendo do tempo disponível para a atividade.

▮ Caso a discussão seja feita durante a aula, recomenda-se que os grupos de alunos tenham pelo menos 30 minutos para discutir e responder as questões, possam anotar as respostas para cada uma das perguntas propostas e escolher um representante para fazer a relatoria.

▮ A atividade feita presencialmente permite maior discussão e troca de ideias, gerando um debate mais rico em sala de aula.

▮ A depender do número de alunos participando da atividade, o professor pode decidir que o exercício será realizado individualmente, em duplas ou em grupos. Qualquer que seja o modelo escolhido, os alunos devem fazer as suas considerações por escrito, a fim de que possam apresentar o resultado das suas percepções. Se a atividade for realizada em grupo é preciso orientar o grupo a eleger um relator, que fará a apresentação das

respostas e discussões. Sugere-se cerca de 5 minutos para a exposição, pelo relator de cada grupo, dos destaques das questões analisadas.

! O professor deve orientar aos alunos que as respostas às perguntas devem estar embasadas no material disponibilizado na apresentação de power point, materiais de leitura e na legislação aplicável, devendo ser apontados os artigos e as análises que levaram às conclusões.

! Sugerimos que o professor esclareça os alunos de que o objetivo desta dinâmica não é uma avaliação de se a resposta está correta ou incorreta, mas um convite para um olhar mais técnico para as perguntas colocadas, buscando qualificá-los a entender melhor os aspectos essenciais do tema da liberdade de associação numa sociedade democrática.

! Sugerimos que o professor efetue a leitura da atividade e das perguntas, validando com os alunos se há dúvidas. Havendo, caberá esclarecê-las. Em seguida, deve conceder aos alunos cerca de 30 minutos para a discussão, consulta dos materiais indicados, e registro de suas anotações sobre as perguntas propostas. Se a atividade for feita em casa, pelo menos o esclarecimento sobre as perguntas e o que se busca com o exercício deve ser feito em sala de aula, com todos os alunos presentes.

! Concluído o tempo para análise e anotação das respostas, sugerimos que o professor medie a apresentação das respostas, destacando e comentando, em cada uma delas, os aspectos mais importantes. Pode-se solicitar que os relatores leiam em voz alta os dispositivos legais e os argumentos em que se basearam para fazer as afirmações. Assim eles vão se acostumando com a linguagem da lei, se apropriando dos conteúdos e construindo suas reflexões sobre o tema.

▮ Pode-se utilizar a lousa, o chat do grupo, caso seja realizada de forma virtual, ou qualquer outro recurso que possibilite anotações para sistematizar os pontos de destaque trazidos pelos alunos na apresentação das respostas, de forma comparar as diferentes percepções dos participantes ou de cada grupo.

▮ Neste processo é interessante que o professor correlacione os dispositivos apontados e as respostas apresentadas com a legislação aplicável, bem como eventuais casos práticos que considere relevantes.

▮ Após a conclusão da apresentação pelos alunos, o professor irá recapitular cada uma das perguntas e comentar os pontos de destaque que foram objeto de suas anotações.

▮ A seguir, relacionamos algumas sugestões de aspectos relevantes a serem abordados na condução da atividade de discussão.

## TEMAS GERAIS SOBRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E SOBRE O CASO

▮ Organizações da Sociedade Civil, por força do direito constitucional de liberdade de associação, **têm** o direito de se constituírem, independente de autorização do Estado. Tem também assegurada a liberdade de se auto-organizar, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento.

▮ Como forma de garantir o direito à não interferência estatal, a Constituição Federal reconheceu que as associações só podem ter suas atividades suspensas por decisão judicial, mas sua dissolução só pode

ocorrer se houver trânsito em julgado. Disso decorre que a dissolução de uma associação só poderá ocorrer no âmbito de um processo judicial em que se assegure à organização o direito à ampla defesa e ao contraditório, sendo inviável que organizações sejam dissolvidas por força de atos dos Poderes Legislativo ou Executivo.

! O Fundo Amazônia é um registro contábil sem personalidade jurídica própria, destinado a receber recursos financeiros a serem aplicados no desenvolvimento de seus objetivos, sendo representado judicial e extrajudicialmente pelo BNDES, que tem a competência de alocar e gerir os valores destinados ao fundo, conforme estabelecido no art. 1º. do Decreto n.º 6.527/2008. Desde sua criação em 2008, o Fundo Amazônia foi destinatário de aproximadamente R\$ 1,9 bilhões doados pelo governo da Noruega, R\$ 60 milhões pelo Governo da Alemanha; e R\$ 12 milhões pela Petrobrás. Por meio de Contratos de Concessão de Colaboração Financeira não reembolsável o BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, firma parcerias com OSC no âmbito do Fundo Amazônia, para repassar recursos não reembolsáveis a serem aplicados em ações ambientais na área de interesse do Fundo.

! A exigência da declaração nos termos exigidos fere os princípios da legalidade, boa-fé, e de vinculação ao edital, uma vez que em geral a seleção de OSC para firmar os contratos de repasse do BNDES se dá por meio de edital público. Significa dizer que já foi checada toda a legitimidade de atuação e correspondência legal da OSC, que concluiu pela possibilidade de execução da organização e seus dirigentes quando aprovado. Esse controle prévio é importante de ser ressaltado.

I Seguindo o fundamento político-institucional da Lei n.º 13.019/2014 de democratização do acesso ao recurso público e o princípio geral de ampla concorrência e participação de proponentes, em prol da seleção dos melhores projetos, bem se vê que no art. 24, § 2º, da Lei n.º 13.019/2014, que traz normas gerais sobre parcerias entre OSC e entes públicos, há proibição de que os editais de chamamento público admitam cláusulas ou condições que limitem a ampla participação de OSC. Veja-se:

*“Art. 24 (...) § 2º É vedado admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo em decorrência de qualquer circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto da parceria, admitidos:*

*I - a seleção de propostas apresentadas exclusivamente por concorrentes sediados ou com representação atuante e reconhecida na unidade da Federação onde será executado o objeto da parceria;*

*II - o estabelecimento de cláusula que delimite o território ou a abrangência da prestação de atividades ou da execução de projetos, conforme estabelecido nas políticas setoriais.”*

*Estaria a exigência da declaração com proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação político-partidária e sindical na forma exigida pelo BNDES intencionando restringindo os parceiros sem justificativa plausível e depois de já selecionados?*

I Na própria ementa da Lei n.º 13.019/2014, que trata do regime jurídico das parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil,

expressamente se diz que a lei define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil. No seu art. 5º, determina como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social e o fortalecimento da sociedade civil, ampliando o espectro de parceiros do Estado, sob esta perspectiva.

I As organizações se dedicam a projetos de interesse de toda a coletividade e o fazem com profissionalismo e eficiência. É por reconhecer esse potencial criativo e de execução das OSC que a Administração Pública estabelece com elas parcerias para repasse de bens e recursos financeiros. Nesta esteira, cuidados com conflitos de interesses e favorecimento pessoal no âmbito de relações estabelecidas entre a Administração Pública e OSC para o desenvolvimento de iniciativas de interesse público são necessários e importantes e encontram fundamento na legislação mas devem ser definidos previamente, por uma racionalização administrativa do controle proposta pela lei, e não aleatoriamente durante a execução da parceria.

## TEMAS RELATIVOS À CADA UMA DAS PERGUNTAS

**A I Na opinião do grupo, a redação da declaração com proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação político-partidária na forma exigida pelo BNDES fere direitos das OSC que firmam parcerias com o Fundo Amazônia? Fundamente, registrando os fundamentos legais e as principais discussões.**

I Criar exigências sobre a atuação político-partidária de dirigentes de OSC é uma forma indireta de interferir no funcionamento de OSC que exercem papel social e pretendem desenvolver ações, na forma da lei, com recursos geridos por entes públicos, como é o

caso do BNDES. Isto porque, a liberdade de associação comporta a dimensão coletiva que se expressa na previsão de que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento” (art. 5, XVIII).

¶ Para evitar desvios, a Lei n.º 13.019/2014 já veda a celebração de parcerias com a Administração Pública quando dirigentes da OSC estão em situação de risco de conflito de interesses. O art. 39, III, proíbe a celebração de parcerias quando a OSC tem “como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau”.

¶ Exigir das OSC o cumprimento de regras e/ou o atendimento de exigência que não está prevista na lei, configure ingerência em sua forma de estruturação ou governança, é medida que pode ser considerada injustificável e discriminatória, como barreira à formalização de parcerias entre OSC e a Administração Pública.

¶ A preocupação com o envolvimento de OSC em atividades de natureza eleitoral e político-partidária tem amparo na Lei n.º 9.790/99 (Lei das OSCIPs), que veda às organizações qualificadas como OSCIP a participação em “campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas” (art. 16). O mesmo cuidado trouxe a Lei n.º 13.204/2015

ao vincular a possibilidade de dedução de doações feitas a OSC por pessoas jurídicas que tributa pelo lucro real e de remunerar seus dirigentes a OSC que cumpram esta regra.

I No entanto, exigir que dirigentes de OSC não tenham qualquer envolvimento de natureza eleitoral e político-partidária é medida extrema e que extrapola aquilo que a legislação visa resguardar, a saber, o uso das OSC para promover benefícios indevidos ou a obtenção de favorecimentos políticos.

**B I Na opinião do grupo, a redação da declaração com proibições de que os dirigentes das OSC tivessem vinculação sindical na forma exigida pelo BNDES fere direitos das OSC que firmam parcerias com o Fundo Amazônia? Fundamente, registrando os fundamentos legais e as principais discussões.**

I A criação de requisitos burocráticos que inviabilizam o financiamento a grupos de organizações que tenham uma determinada origem social representa a abertura de um espaço para controle das atividades privadas desenvolvidas por essas OSC, o que viola o princípio constitucional da livre iniciativa. Especificamente no caso da declaração exigida pelo BNDES, viola direitos civis e políticos (personalíssimos) dos dirigentes das OSC sem base em lei: a liberdade de associação sindical (exigir a não filiação de dirigentes que tenham atuação sindical sem justificativa razoável fere esta liberdade constitucional), o direito ao trabalho (na medida em que o dirigente de uma OSC é um trabalhador).

**C | Considerando que não se tem notícia da cobrança deste mesmo tipo de declaração, exigida com relação às empresas que firmam contratos de financiamento com o BNDES, o grupo acredita que existe um tratamento jurídico não isonômico com relação às OSC ao se exigir esta declaração apenas de seus dirigentes, quando outros tipos de pessoas jurídicas destinatárias de recursos públicos não precisam apresentar declaração desta natureza ? Comente o tema dialogando com a visão expressa no parecer do MPF sobre o condão de interferência estatal e controle sobre as OSC na exigência da declaração.**

I Qual seria o pressuposto jurídico válido para se fazer este tipo de exigência apenas com relação aos dirigentes de OSC ? Caso não exista este pressuposto, podemos estar diante de uma situação de tratamento não isonômico entre pessoas jurídicas. Sobre o tema vale a leitura de trecho do voto do Ministro Relator Luis Fux no julgamento da ADE 4.650/DF, ao descortinar a existência de um tratamento desigual, não isonômico pela antiga legislação eleitoral, que restringia uma série de OSCs de realizar doações a campanhas eleitorais, enquanto, por outro lado, não impunha restrições a doações realizadas por empresas a campanhas:

“Por fim, mas não menos importante, também vislumbro a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas sob o enfoque da isonomia entre pessoas jurídicas. E isso porque a Lei das Eleições, em seu art. 24, não estende tal faculdade a toda e qualquer espécie de pessoa jurídica. Em verdade, o indigitado preceito estabeleceu um rol de entidades que não podem realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos e a partidos políticos, proscrevendo, por exemplo,

contribuições por associações de classe e sindicais, bem como de entidades integrantes do denominado terceiro setor. E como resultado dessa vedação, as empresas privadas, cuja esmagadora maioria se destina à atividade lucrativa, são as protagonistas entre as pessoas jurídicas em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos.

Com efeito, ao vedar que associações civis sem fins lucrativos e entidades sindicais realizem doações, a legislação eleitoral cria, sem qualquer fundamento constitucional, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta. Com efeito, o princípio geral de igualdade, encartado no art. 5º, caput, da Lei Maior, se afigura como limite material, e não apenas formal, ao legislador. Ele impõe que exista uma razão constitucional suficiente que justifique a diferenciação, bem como reclama a necessidade de que esse tratamento diferenciado guarde pertinência com a causa jurídica distintiva. Como bem explica Robert Alexy, “a assimetria entre a norma de tratamento igual e a norma de tratamento desigual tem como consequência a possibilidade de compreender o enunciado legal de igualdade como um princípio de igualdade, que prima facie exige tratamento igual e que permite um tratamento desigual apenas se isso for justificado por princípios contrapostos”. (ALEXY, Robert. Teoria dos Direitos Fundamentais. São Paulo: Malheiros, 2008). No caso, porém, ocorre justamente o oposto: se o telos que orienta a norma proibitiva for evitar o surgimento de relações promíscuas entre as referidas entidades e o sistema político, deveria a fortiori ser proscrita qualquer doação por empresas privadas.

Na realidade, não existem princípios contrapostos que justifiquem a autorização de doações a campanhas por parte de empresas, mas que não franqueiem similar possibilidade às entidades sindicais. A mesma racionalidade pode ser estendida à proibição de doações por entidades não-governamentais que recebam recursos públicos, prevista no art. 24, X, da Lei nº 9.504/97. Ora, se as empresas privadas que contratam com o governo não apenas podem doar como também figuram entre os maiores doadores, é inelutável que entidades não-governamentais também devem poder realizar doações a campanhas políticas. Daí por que, se a mens legislatoris do art. 24, X, da Lei nº 9.504/97 quis impedir a formação de pactos anti-republicanos entre associações que recebem recursos governamentais com o poder público, a permissão de doações por empresas privadas colide frontalmente com a sua finalidade subjacente. Trata-se, destarte, de critérios injustificáveis que, além de não promover quaisquer valores constitucionais, deturpam a própria noção de cidadania e de igualdade entre as pessoas jurídicas.”

! A não interferência do Estado no funcionamento das organizações é verdadeira garantia ao exercício da liberdade de associação. Importante ressaltar jurisprudência exarada em ação de controle abstrato de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal (HC 106.808, rel. min. Gilmar Mendes, j. em 09.4.2013, Segunda Turma, DJe de 24.04.2013.), que confirma esse caráter de garantia e proteção contra arbitrariedades do Estado: “O direito à plena liberdade de associação (art. 5º, XVII, da

CF) está intrinsecamente ligado aos preceitos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa, de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da liberdade de expressão. Uma associação que deva pedir licença para criticar situações de arbitrariedades terá sua atuação completamente esvaziada”.

**D | A exigência de uma simples declaração pela Administração Pública pode significar uma afronta aos princípios da liberdade de associação, da democracia participativa e nossa democracia ? Fundamente, registrando as principais discussões havidas.**

| Este tipo de tratamento administrativo legitima uma ideia de desconfiança institucionalizada com relação às OSC, gera resultados evidentemente discriminatórios, representando – para além da ilegalidade da exigência em si - barreira ao livre desenvolvimento de organizações da sociedade civil, na medida em que inviabilizam sua participação de OSCs em importantes temas da vida pública.

| Em países democráticos as Organizações da Sociedade Civil atuam como sentinelas em relação às ações governamentais necessárias à garantia de direitos fundamentais, bem como em relação a medidas que violem estes direitos. A criação de instâncias políticas capazes de interferir na atuação das OSC, a edição de leis e/ou políticas que restringem o acesso das OSC a fontes de financiamento e outras medidas que direta ou indiretamente limitem a atuação das OSC e a participação social, ferem a democracia.

As organizações podem atuar em parceria com o Estado ou apresentar a ele outros modos de fazer, além de críticas e denúncias de violações em matéria ambiental, direitos dos povos indígenas, de direitos humanos, inclusive. Esse papel múltiplo fortalece e areja a democracia, sempre que exercido de forma conectada com os valores constitucionais da República.

No atual momento político, em que o Presidente da República Jair Bolsonaro estimula a desconfiança da sociedade com relação às ONGs, em especial as ambientalistas, este tipo de exigência é muito reveladora da existência de um movimento de criminalização burocrática que afeta a todas as OSCs, mas, de forma especialmente mais contundente, aquelas que são mais pobres, dotadas de menor capacidade e desenvolvimento institucional para lidar com estas questões, numa lógica que apenas reforça a desigualdade. Neste contexto, é sabido que as OSC de menor porte no país têm maiores dificuldades de acessar recursos públicos e outros financiamentos, não conseguindo muitas vezes executar suas importantes atividades por falta de condições de acesso a recursos. Este grupo de OSC, desde sua criação, costuma relatar a existência de uma situação de enredamento das OSC em incontáveis procedimentos administrativos e fiscais, que muitas vezes drenam suas capacidades institucionais e se materializam na forma de passivos fiscais e administrativos.

A ausência de barreiras estatais para a criação e funcionamento das “organizações da sociedade civil” tem o mesmo propósito do livre trânsito de informações e ideias, ou seja, garantir o espaço da inquietação e da invenção, ingredientes

da transformação. A contrário senso, criar controles e barreiras à atuação das OSC limita o espaço de participação social, cala as vozes e com isso, coloca em risco a manutenção da democracia.

I Vale também distinguir a pessoa jurídica das OSC da pessoa física de seus dirigentes. Neste contexto, registre-se que às organizações da sociedade civil que firmem parcerias com Poder Público e que sejam beneficiárias de isenções e imunidades tributárias, é vedada “a participação em campanhas de interesse político-partidário ou eleitorais, sob quaisquer meios ou formas.” (conforme parágrafo único do art. 84 C da Lei 13.019/201; art. 16 da Lei 9.790/99 e art. 12, § 2º, “a”). ■



**LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO**  
NA UNIVERSIDADE

Realização:



**PUC-SP**

Apoio:



**Sweden**

**Sverige**