

**REVISTA DE DIREITO DO TERCEIRO SETOR - RDTS**  
Publicação oficial do Instituto Brasileiro de Advogados  
do Terceiro Setor - IBATS



**Fundadores**

Gustavo Justino de Oliveira  
Josenir Teixeira

**Diretores**

Josenir Teixeira  
Natasha Schmitt Caccia Salinas

**Coordenadora Científica**

Carolina Mota Mourão

**Conselho Editorial**

Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (DF)  
Fabrício Motta (GO)  
Fernando Antonio de Carvalho Dantas (AM)  
Fernando Borges Mânica (PR)  
Fernando Magalhães Modé (PR)  
Gustavo Justino de Oliveira (SP)  
Luziânia C. Pinheiro Braga (CE)  
Marcos Juruena Villela Souto (RJ) (in memoriam)  
Mária Nazaré Lins Barbosa (SP)  
Odete Medauar (SP)  
Paulo Modesto (BA)  
Rachel Pellizzoni da Cruz (DF)  
Rodrigo Pironi Aguirre de Castro (PR)  
Tarso Cabral Violin (PR)

© 2017 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira  
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737  
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

R454 Revista de Direito do Terceiro Setor : RDTS. – ano 1, n. 1,  
(jan./jun. 2007)– . – Belo Horizonte: Fórum, 2007–

Semestral  
ISSN 1981-2493

1. Direito. 2. Terceiro setor. I. Fórum.

CDD: 340  
CDU: 34

Esta revista está catalogada em:

- Base RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)

Supervisão editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo  
Pesquisa Jurídica: Ézio Lacerda Júnior – OAB/GO 37488  
Capa: Igor Jamur  
Projeto gráfico: Walter Santos

## DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU

Tomada de Contas Especial – Conversão de auditoria no Departamento de Controle do Espaço Aéreo da Aeronáutica - DECEA, acerca de termos de parceria firmados com organizações da sociedade civil de interesse público – Desvio de finalidade – Movimentação de recursos fora das contas específicas – Terceirização de mão de obra – Fuga à licitação. Processo TC nº 031.586/2015-5

**Tribunal de Contas da União**..... 137

## JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA

### ACÓRDÃOS NA ÍNTEGRA

#### **Tribunal Regional Federal da 5ª Região**

Constitucional e Administrativo – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA – Fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente – Criação e funcionamento – Gestão de recursos – Delegação a particulares por meio de ato infrategal – Violação ao princípio da legalidade.

Apelação/Reexame Necessário nº 0033787-88.2010.4.01.3400/DF..... 213

INFORMATIVO DE LEGISLAÇÃO ..... 221

## RESENHA

SZAZI, Eduardo. *NGOs: Legitimate Subjects of International Law*. Leiden: Leiden University Press, 2012. 311 p.

**Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes**..... 225

1 Introdução..... 225

2 Conceito de Organização Não Governamental Internacional ..... 231

3 Legitimidade das ONGs na esfera pública internacional ..... 236

4 Conclusão ..... 239

INSTRUÇÕES PARA OS AUTORES..... 239



# SZAZI, Eduardo. *NGOs: Legitimate Subjects of International Law*. Leiden: Leiden University Press, 2012. 311 p.

## **Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo Lopes**

Doutoranda em Direito Público pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Direito das Relações Econômicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Bacharela em Direito pela PUC-SP. Foi Assessora Especial do Ministro da Secretaria de Governo da Presidência da República por cinco anos responsável pela articulação técnica e política da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil no Governo Federal, tendo participado ativamente da elaboração da Lei nº 13.019/2014, Decreto nº 8.726/2016 e demais alterações normativas havidas sobre o campo no período. Advogada e consultora.

---

**Palavras-chave:** Direito Internacional. Organização não governamental. Sociedade civil.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Conceito de Organização Não Governamental Internacional – 3 Legitimidade das ONGs na esfera pública internacional – 4 Conclusão

---

## 1 Introdução

A obra de Eduardo Szazi é fruto de sua tese de doutoramento em Direito Internacional defendida em 2012 junto à Universidade de Leiden, na Holanda, sob a orientação do Professor Grahame Lock, falecido em 2014. Advogado experiente e estudioso das Organizações da Sociedade Civil no Brasil e no âmbito internacional, Szazi realiza um trabalho de coleta de dados e análise das principais menções às organizações não governamentais (ONGs) em atos normativos, relatórios executivos e jurisprudências internacionais. Traz importantes aportes reflexivos a partir de diversas fontes do Direito Internacional em torno da busca da legitimidade das organizações na esfera global.

Suas notas metodológicas explicitam as limitações a cada recorte. São compreensíveis e enriquecem o debate, seja pela abrangência do tema ou ausência de conceituação legal universal sobre ONGs em geral. Esse mesmo fato valoriza ainda mais sua obra como sistematização e construção de argumentos jurídicos que buscam explicar o fenômeno, contribuir com uma definição global e justificar a legitimidade das organizações como sujeitos de direitos no âmbito internacional, mais especificamente no sistema das Nações Unidas e demais organismos regionais e internacionais.

Estrutura seus argumentos em oito capítulos que discutem a legitimidade das organizações não governamentais como sujeitos do Direito Internacional, além da introdução, capítulo preliminar e conclusão. No seu processo de observação da legitimidade das ONGs na esfera internacional, faz uma análise do papel das ONGs a partir de cada uma das fontes do Direito Internacional – tratados e decisões judiciais, costumes, princípios gerais de Direito e doutrina jurídica internacional – consagradas no artigo 38 da Corte Internacional de Justiça.

Para fazer esta resenha, entendemos relevante para a intertextualidade trazer um pouco da experiência brasileira, especialmente em relação ao conceito de “organização não governamental”, ou “organização da sociedade civil”, como recentemente positivado, com o intuito de buscar na dialética do “global – local”, alicerces para este campo em ascensão como objeto de estudo jurídico.

Registre-se que esta obra é indicada como trabalho de referência do tema “sujeitos de direito internacional” na biblioteca da Corte Internacional de Justiça<sup>1</sup> e na biblioteca da Organização das Nações Unidas.<sup>2</sup> Foi também escolhida como referência internacional para ser discutida no Décimo Encontro do Brandeis Institute for International Judges, realizado em Malta, em 2015, que tratou do tema *International Courts, Local Actors*, onde catorze juízes de onze cortes internacionais estiveram presentes. O capítulo quarto do relatório final<sup>3</sup> é dedicado à sistematização do debate correspondente – “Civil Society and International Justice: Help or Hindrance?”.

## 2 Conceito de Organização Não Governamental Internacional

A ausência de um conceito único sobre organizações não governamentais no âmbito internacional é notória. Szazi contribui com um conceito jurídico próprio. Reconhece que as organizações sem fins lucrativos e de caridade existem há muito mais tempo, mas situa no contexto do século XX a consolidação das organizações não governamentais como atores não estatais relevantes envolvidos na formulação de políticas públicas em nível local, nacional ou internacional, apoiando ou criticando os Estados. São “novas formas de participação das pessoas nos assuntos públicos, fundamentado na personalidade jurídica internacional dos indivíduos e do direito das pessoas à autodeterminação” (p. 14),<sup>4</sup> afirma.

<sup>1</sup> PEACE PALACE LIBRARY. Subjects of International Law Bibliography. Disponível em: <<https://www.peacepalacelibrary.nl/research-guides/public-international-law/subjects-of-international-law/#bibliography>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

<sup>2</sup> DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY. UN and Non-Governmental Organizations (NGOs): A Quick Guide. Disponível em: <<http://research.un.org/en/ngo>>. Acesso em: 2 jun. 2017.

<sup>3</sup> BRANDEIS INSTITUTE FOR INTERNATIONAL JUDGES. International Courts, Local Actors. Disponível em: <[brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/bij/BIIJ2015.pdf](http://brandeis.edu/ethics/pdfs/internationaljustice/bij/BIIJ2015.pdf)>. Acesso em: 21 maio 2017.

<sup>4</sup> Todas as páginas referidas entre parêntesis no texto referem-se à obra analisada.



Considerando o seu foco de análise a partir do Direito Internacional, aponta os seguintes elementos presentes na definição de ONGs internacionais: (i) *independência dos Estados*, ou seja, de natureza privada, não pretendente ao aparelho burocrático do Estado; (ii) *personalidade jurídica própria*, ou seja, legalmente constituída; (iii) *escopo internacional*, ou melhor, representatividade no âmbito internacional, de vozes e de territórios; (iv) *finalidades de interesse público*, com objetivos de utilidade pública internacional; (v) *sem fins lucrativos*, com resultados não proprietários, não passíveis de distribuição, mas sim de reinvestimentos em suas próprias finalidades; (vi) *voluntárias e associativas*, precipuamente, com regras de governança democráticas e autocriadas pelos seus integrantes; e (vii) *operadoras da paz*, não adoção de violência como meio para atingimento de seus objetivos, em contraposição a grupos terroristas que mesmo cumprindo critérios anteriores não poderiam ser consideradas ONGs.

O conceito proposto na obra está em linha com a Classificação de Finalidade das Instituições Sem Fins Lucrativos que servem as Famílias (*Classification of the Purpose of Non-Profit Institutions Serving Householdes – COPNI*), da Divisão de Estatística da ONU: *privadas; sem fins lucrativos; institucionalizadas; autoadministradas; e voluntárias*. Esses critérios não trazem ideias de práticas alinhadas a um conteúdo normativo. São úteis para identificação e avaliação de modelos. Para fins estatísticos, são utilizados para mensuração da quantidade de organizações nos países que os adotam integralmente ou de forma adaptada a sua realidade. Em 2016, Lester Salamon,<sup>5</sup> Professor da John Hopkins University, trouxe novos questionamentos a esse debate na seara internacional e propôs um sistema alternativo que está a testar com base na atividade econômica primária que intitulou de Classificação Internacional de Organizações Sem Fins Lucrativos (*International Classification of Nonprofit Organizations – ICNPO*).

No Brasil, em 2004, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) fizeram uma parceria com duas Organizações da Sociedade Civil representativas no âmbito nacional, a Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG) e o Grupo de Institutos Fundações e Empresa (GIFE), e criaram um grupo de trabalho para elaborar a primeira pesquisa nacional sobre o tema no país. O estudo tornou-se conhecido como FASFIL – Fundações e Associações sem Fins Lucrativos. Para tanto, criaram a “COPNI ampliada”, que utiliza os mesmos critérios da COPNI da ONU, mas amplia para 10, em vez de 9, macroáreas de atuação das organizações, ou seja, está baseada nos setores que movimentam, sendo a última categoria criada, abrangente de outras

<sup>5</sup> SALAMON, L. M.; ANHEIER, H. K. In search of the non-profit sector II: the problem of classification. *Voluntas*, 3 (3), p. 267-309, 1992. DOI: 10.1007/BF01397460.



formas de entidades sem fins lucrativos. A nova classificação ICNPO proposta e mencionada trabalha com 12 macroáreas e 24 subgrupos. É possível que, se aceita pela comunidade internacional, para comparabilidade e estatística, a classificação nacional brasileira também possa sofrer adaptações nesse sentido.

Recentemente, o Brasil adotou nova legislação sobre as organizações, mais especificamente em relação às suas parcerias com o Poder Público abrangendo todos os tipos societários sem fins lucrativos. A Lei nº 13.109/2014<sup>6</sup> traz uma definição legal de Organizações da Sociedade Civil como sendo “entidade privada sem fins lucrativos que não distribua entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados, doadores ou terceiros eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, isenções de qualquer natureza, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplique integralmente na consecução do respectivo objeto social, de forma imediata ou por meio da constituição de fundo patrimonial ou fundo de reserva”, o que inclui as associações e as fundações; além das cooperativas e organizações religiosas que estão presentes nos dispositivos seguintes.

A mesma lei também determina que suas finalidades devem ter relevância pública, não fazendo distinção pormenorizada de áreas de atuação. Em relação às organizações estrangeiras, estas poderão parcerizar com o Estado brasileiro, desde que previamente autorizadas a funcionar pelo Ministério da Justiça, conforme normativo próprio. À parte das organizações estrangeiras, não há um conceito nacional que defina as características da organização da sociedade civil internacional no ordenamento jurídico.

O aprofundamento da pesquisa brasileira anteriormente citada está hoje em uma plataforma de transparência pública georreferenciada que cruza dados oficiais de bases de dados públicos do governo federal no Mapa das Organizações da Sociedade Civil,<sup>7</sup> gerido pelo Ipea, com colaboração de parceiros do Estado e da sociedade civil. O tema da taxonomia das Organizações da Sociedade Civil no país, assim como em vários outros países, continua a ser um debate presente. No Brasil, está em aberto a discussão de uma classificação nacional mais identitária que possa trabalhar o porte, a partir de sua governança, base associativa, fontes de recursos, além das formas e áreas precípuas de atuação – o que poderia também

<sup>6</sup> BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm)>. Acesso em: 25 maio 2017.

<sup>7</sup> MAPA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Site institucional. Disponível em: <[mapaosci.ipea.gov.br](http://mapaosci.ipea.gov.br)>. Acesso em: 25 maio 2017.



gerar enquadramentos como micro, pequena, média ou grande organização. Importa reconhecer as diferenças para estabelecer políticas diferenciadas para fortalecer as organizações menores e de base mais comunitária.

Relevante contextualizar ainda que há na ONU relatoria especial dedicada aos direitos de reunião pacífica e de liberdade de associação vinculada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, instituída em outubro de 2010, por meio da Resolução nº 15/21. O primeiro relator foi o Sr. Maina Kiai (Quênia),<sup>8</sup> que, em 2012, em relatório apresentado ao Conselho, ao tratar do conceito de "associação", por conta da característica de seu mandato que envolve o monitoramento do direito humano à liberdade de associação, buscou deixar o alicerce de sua definição o mais aberto possível. Consta no seu relatório que: "Se entende por 'associação' qualquer grupo de pessoas físicas ou jurídicas agrupadas para atuar juntas, expressar, promover, reivindicar ou defender coletivamente um conjunto de interesses comuns. [...] A palavra 'associação' se refere, entre outras coisas, a Organizações da Sociedade Civil, clubes, cooperativas, ONG, associações religiosas, partidos políticos, sindicatos, fundações e também associações estabelecidas no ambiente Web".<sup>9</sup>

No contexto onde se quer verificar o exercício de liberdades, faz sentido ampliar o conceito para não deixar de fora nenhum formato relevante que eventualmente não se enquadre em uma definição legal. Por outro lado, no cenário de reconhecimento de autoridade, autorização para participação formal e/ou delegação de voz, a tendência é de restringir o conceito.

Em larga medida, a ausência de conceito sob a égide do Direito Internacional, além das dificuldades de reconhecimento da legitimidade, torna mais complexo o estabelecimento de políticas específicas para ONGs globais ou regionais, sejam de concessão de *status* consultivo, de participação em conferências, de apresentação de declarações escritas ou de representação perante tribunais.

Szazi analisa outros conceitos possíveis de autores que ensaiaram a definição de ONG internacional, como Dailler e Pellet (2002) ou Lester Salamon (1998, 2003), além dos conceitos registrados em documentos da ONU, OCDE, Governo americano, afastando os que trazem as áreas de atuação apenas como critério por entender que as organizações podem atuar em mais de uma área ao mesmo tempo, e os que não assumem o último elemento apontado, qual seja, de operar pela paz, por considerar relevante, a partir daí, a distinção com grupos criminosos.

<sup>8</sup> Seu mandato expirou em maio de 2017, tendo sido escolhida a Professora Annalisa Ciampi, da Universidade de Verona, Itália, para o próximo mandato (OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS – OHCHR. Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/SRFreedomAssemblyAssociationIndex.aspx>>. Acesso em: 27 maio 2017).

<sup>9</sup> Tradução nossa (FORMER UN SPECIAL RAPPORTEUR. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Disponível em: <[http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_SP.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_SP.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2017).

Em suma, defende por sua obra que são organizações internacionais não governamentais “entidades jurídicas sem fins lucrativos, voluntariamente estabelecidas por cidadãos ou associações de cidadãos, com residência em pelo menos cinco países, independentes do governo e grupos políticos que buscam o poder político, cujos objetivos transnacionais e operações pacíficas têm utilidade internacional e estão em conformidade com o espírito, propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas” (p. 41).

Reputamos um conceito adequado para os fins aos quais se pretende e que pode ser utilizado em diversos contextos, uma vez que abarca diferentes formatos nacionais onde as organizações estão originalmente registradas. Aponta o número de 5 países para caracterizar a sua internacionalidade, além dos objetivos transnacionais e forma de atuação pacífica. Ademais, traz as principais limitações que as caracterizam sem se resumir à ideia de negação clássica que as envolvem: organizações não governamentais são as organizações que não fazem parte do aparelho do Estado.

Na tabela, a sistematização do conceito de ONG internacional proposto pelo autor da obra:

(i) Independência dos Estados.	Natureza privada, que não faz parte do aparelho burocrático do Estado.
(ii) Personalidade jurídica própria.	Legalmente constituída.
(iii) Escopo internacional.	Representatividade internacional de no mínimo 5 países.
(iv) Finalidades de interesse público.	Objetivos de utilidade internacional.
(v) Sem fins lucrativos.	Resultados não proprietários, não passíveis de distribuição, mas sim de reinvestimentos em suas próprias finalidades.
(vi) Voluntárias e associativas.	Regras de governança democráticas e autocriadas pelos seus integrantes.
(vii) Operadoras da paz.	Não adotam a violência como meio para atingimento de seus objetivos.

Apesar de contar com pouquíssimas fontes que caracterizam as organizações não governamentais eminentemente internacionais, o autor ilustra com números das únicas fontes que encontrou disponíveis para designar a atuação internacional das ONGs, quais sejam, a base de dados da União das Associações Internacionais (UIA), que passa de 832 instituições em 1951 para 51.509 em 2006, e a do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) com *status* consultivo no Conselho, que aumentou de 40 em 1948 para 3.536 em 2012. Aponta que, com esta definição, considera que a “primeira organização privada internacional conhecida



como ONG foi a Sociedade de Proteção Anti-Escravidão e Aborígenes, fundada em 1837 na Inglaterra, cuja atividade contribuiu positivamente para a promulgação da Convenção Anti-Escravidão Mundial, de 1840”.

### 3 Legitimidade das ONGs na esfera pública internacional

Szazi faz formulações e questionamentos sobre o tema da legitimidade. Invoca Thomas Franck, que explica, segundo o autor, que o efeito de imposição depende de *determinação, validação simbólica, coerência e adesão*, ou seja, a regra deve ser clara, deve ter reconhecimento dos partícipes de sua produção, deve ter correspondência com prática corrente coerente e deve fazer parte de um sistema de regras primárias e uma hierarquia de secundárias que definem como as regras devem ser feitas, interpretadas e aplicadas para causar adesão (p. 52).

No Direito Internacional, afirma Szazi, “os Estados estão vinculados porque são membros de uma comunidade que acredita nisso”. Defende que “ONGs internacionais são expressões legítimas do direito natural dos indivíduos de participar dos assuntos públicos conduzidos no âmbito internacional que, devido a esta circunstância, não pode ser considerada como uma esfera apenas de Estado” (p. 52). Nesse sentido, seu trabalho demonstra que as ONGs são constituídas pela união de indivíduos que, juntos, criam uma nova personalidade jurídica capaz de aprimorar e de arejar o processo de elaboração de leis e decisões internacionais, interagindo diretamente com a autoridade dos organismos multilaterais, além dos próprios Estados.

Sob a ótica jurídica, conceitua a legitimidade das ONGs dentro de um sistema lógico-legal que reconhece direitos e deveres no âmbito do Direito Internacional. Traz como base para análise da legitimidade três etapas: (i) *ex-ante* a partir do princípio do consentimento; (ii) *ex-vi*, por meio do devido processo legal; e o (iii) *ex-post* por meio da delegação de poder à autoridade responsável a partir de necessidades e aspirações conhecidas. As ONGs não são autoridades eleitas por seus representantes, mas de alguma maneira há uma delegação de poder entre sua base associativa e seus representantes legais. Nesse sentido, enfatiza que a participação dos indivíduos é fundamental para garantir a legitimidade das ONGs.

Ao discutir no terceiro capítulo o papel das ONGs perante os tribunais internacionais, Szazi traz a ideia de que em alguns casos as ONGs são atores legitimamente reconhecidos para pleitear direitos de terceiros e em outros não. Cita, entre outros exemplos, que a jurisprudência do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos infere que as ONGs podem ser vítimas representando seus próprios direitos, mas não podem representar terceiros, o que seria esperado de seu papel de representação. A decisão do Tribunal baseou-se no fato de que a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos exige que a apresentação da reivindicação deve ser pela própria



vítima da violação e portanto careceria de legitimidade essa representação. Os casos analisados dos diferentes órgãos judiciais e “quase judiciais” são bastante interessantes e constituem um acervo que vale a pena ser explorado em estudos específicos sobre a matéria.

Afirma também que as ONGs são “um fenômeno do século XX” (p. 18); razão pela qual não poderiam ter sido consideradas na formulação das teorias tradicionais de Direito Internacional que consideravam os Estados como único canal legítimo de expressão da vontade coletiva das pessoas no âmbito internacional. Aproxima, no entanto, as ONGs dos Estados por “raízes antigas similares”, sedimentadas no contratualismo, além do objetivo comum de assegurar o bem-estar do povo, o que requer, em consequência, transparência e prestação de contas por sua atuação.

Usualmente os Estados são definidos não apenas por seus fins, que variam na história, mas por seus meios, como os monopólios da força e a competência de legislar e tributar, entre outros. Não se trata, então, de justificar a legitimidade das ONGs com uma analogia nas suas intersecções com o Estado. Mas consideramos os argumentos válidos para reconhecer os elementos presentes nas organizações que atores relevantes da seara internacional e que atendem ao pluralismo previsto na Carta das Nações Unidas. Sublinhe-se que as ONGs permitem aos indivíduos ampliar a sua capacidade de interação e participação na esfera pública em geral.

Szazi registra o surgimento de documentos conhecidos como *soft law* que não impõem obrigações jurídicas internacionais aos seus signatários, mas que têm relevância no Direito Internacional, especialmente por engajar as partes no exercício de confiança mútua; de estímulo ao desenvolvimento de consciência coletiva em determinados temas; de criação de regime preliminar e flexível, passível de se desenvolver em etapas; e de criar acordos com quem não necessariamente tem o poder de fazê-lo, como é o caso das empresas (p. 75).

Conecta essa realidade com a situação das ONGs no Direito Internacional, que são atores “recém-chegados” a essa arena, sem territórios específicos a governar ou nação definida a representar. Na prática, mesmo não tendo direito a governar, as organizações influenciam a opinião pública internacional e muitas vezes facilitam ou impedem a formulação ou execução de determinada política, sendo responsáveis também pela aplicação ou interpretação de normas na mesma esteira. Somadas à existência de outras organizações intergovernamentais, ao *soft law* que não as formaliza como partícipes do processo e às negociações multilaterais cada vez mais amplas no âmbito das Nações Unidas, o terreno para as ONGs no âmbito internacional é considerado mais fértil, no cenário atual.

A Carta das Nações Unidas de 1945, em seu artigo 71, estabelece um canal formal de participação das ONGs junto as Nações Unidas: *status* consultivo no ECOSOC. Considerando que a Carta seria uma *constituição da comunidade internacional*, como defendem alguns autores, Szazi argumenta que há um direito de



participação constitucional internacional e que é com base nesse direito – que é prática comum – que órgãos e agências subsidiárias das Nações Unidas convidem as ONGs para participar de suas assembleias ou conferências, sem direito a voto. São diversas as estruturas da ONU além do ECOSOC para interagir com as ONGs, e a existência delas dentro da burocracia das Nações Unidas corrobora a legitimidade das ONGs para expressar suas opiniões e fazer incidência.

Quando discorre sobre cada uma das estruturas burocráticas da ONU, Szazi faz um levantamento histórico minucioso das resoluções emitidas pela Assembleia Geral (AG) para extrair menções às ONGs e realizar a sua análise sobre o processo de construção e consolidação de sua legitimidade. No seu relato, foi a primeira década de existência da ONU a mais profícua para o avanço dos direitos de participação das ONGs, talvez porque eram disposições escritas em papéis em branco na medida em que tudo estava no começo e era menor o número de países associados. Mas, no geral, conclui “que a prática dos Estados nos tratados internacionais e outros documentos relativos ao papel e ao estatuto das ONGs não é uniforme, embora reconheça a sua importância de uma forma ou de outra. Além disso, pode-se observar que quanto mais recente o documento, maior a participação da sociedade civil, evidência que sem dúvida atesta uma relevância evolutiva na arena internacional” (p. 104).

Destaque-se que o contexto pós-11 de setembro (de 2001) trouxe para as organizações não governamentais de todo o mundo um grau maior de desconfiança na medida em que o tema do terrorismo passou a fazer parte das agendas globais e as entidades passaram a ser consideradas uma roupagem jurídica de risco para disfarçar grupos terroristas. Não por outra razão, o Grupo de Ação Financeira (GAFI) da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, entre as suas 40 últimas recomendações promulgadas em 2012 aos seus países membros, tem a de número 8 como um alerta específico sobre organizações sem fins lucrativos dentro do macrotema de “C – Financiamento do Terrorismo e Financiamento da Proliferação”.<sup>10</sup> O GAFI tem buscado dos países membros respostas que as apoiem no estudo e proposição de boas práticas internacionais para combater o uso de organizações sem fins lucrativos para propósitos escusos e fraudulentos, com foco na *transparência financeira, verificação programática, gestão, controle e sanções*.

No Brasil, a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) estabeleceu como ação prioritária para o ano de 2016 o acompanhamento da implementação no novo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil e os desvios de finalidade. Ao final, foi produzido um documento com base na nova

<sup>10</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE – FATF. As recomendações do GAFI: padrões internacionais de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo e da proliferação. 2012. Disponível em: <<http://www.coaf.fazenda.gov.br/links-externos/As%20Recomendacoes%20GAFI.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2017.



Lei nº 13.019/2014 que traz boas práticas e tipologias de irregularidade, ou seja, o que se espera que seja feito para uma boa gestão de parcerias entre o Estado e as Organizações da Sociedade Civil e o que não se deve fazer, com vistas a evitar a corrupção e o financiamento do terrorismo.

Quando trata do tema do costume, no capítulo quarto, Szazi traz a ideia que o fato de não haver um legislador único central no âmbito internacional facilita que o direito consuetudinário tenha mais espaço na esfera global. Justifica, ainda, que o costume é uma “evidência da prática geral aceita como lei” e que como tal requer a prática recorrente, de um lado, e a aceitação como lei, de outro. Apesar das limitações do costume como fonte de Direito Internacional, registro a interessante conexão que o autor traz para contextualizar os órgãos internacionais em relação às organizações não governamentais internacionais.

Em seu estudo, observa que, entre as práticas recorrentes, em nenhum dos organismos internacionais pesquisados as organizações são membros de pleno direito ou são membros filiados com direito a voto.

Apenas na Organização Mundial do Turismo as organizações são filiadas, ainda que também participem sem direito a voto nas estruturas de decisão. Muito provavelmente pelo perfil de organizações na área de turismo, que são corporativistas, representativas de interesses de agências, segmentos e destinos.

Aponta Szazi que, na Organização Internacional do Trabalho (OIT), as organizações não são filiadas, mas participam com direito a voto em estruturas de tomada de decisão. Atribuímos essa especificidade também ao perfil de organizações, sindicais e classistas, que representam os interesses diretos dos trabalhadores e empregadores mundo afora.

Há um grupo maior que concede às organizações *status* consultivo por assim estar previsto em seus atos constitutivos ou normas correlatas, mesmo não as considerando membros, como é o caso do ECOSOC das Nações Unidas, FAO, OMI, OMS, UNESCO, UN-HABITAT, UNICEF, entre outras agências do mesmo sistema. São organizações que atuam com pautas mais difusas e coletivas, que envolvem, entre outras, a promoção de direitos humanos e a proteção do meio ambiente.

Outro grupo que, por meio de suas estruturas decisórias, concede algum grau de interação a organizações ainda que não sejam seus membros, é composto por PNUD, UNIFEM, Banco Mundial, FMI, OCDE, entre outros. Entendemos aqui que o perfil assinalado é de organizações que podem contribuir com um processo mais sentinela de fiscalização e/ou participação especializada.

Anota ainda os órgãos com os quais as organizações não têm vínculo, mas têm algum nível de interação concedida pelas instâncias de decisão do órgão, caso a caso; grupo que pode ser exemplificado pela concessão da condição de observador na Assembleia Geral da ONU, em relação à apresentação de *amicus briefs in dispute*



na OMS, entre outros. Esta hipótese muito se parece com o perfil especializado e correspondente ao tema em debate apontado no bloco anterior.

E, por fim, cita o Conselho de Segurança da ONU como órgão em relação ao qual não há qualquer tipo de vínculo ou interação. A nosso ver, por conta da própria temática do Conselho, estratégica e sigilosa, forma de atuação, existência de membros permanentes e de conflitos constantes, o diálogo nessa arena está fechado ao acesso de organizações em geral e, conseqüentemente de indivíduos que estejam fora do “clube dos Estados”, para usar expressão também marcada na obra analisada de Szazi.

Interessante perceber essa relação entre o organismo internacional e a área temática de sua atuação. Nos que atuam com direitos humanos e proteção ambiental há mais espaço para as ONGs do que, por exemplo, o Conselho de Segurança da ONU, que é hermético em relação aos atores da sociedade civil. No Brasil, uma pesquisa realizada pelo Ipea por Pires e Vaz (2012) mapeou o crescimento das chamadas “interfaces socioestatais” e verificou entre suas conclusões sobre a participação social que há um “padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas* e o caráter (finalístico e de apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura”.<sup>11</sup>

Registra Szazi que “onze das quinze agências especializadas da ONU têm disposições para acordos de consulta com as ONGs nos seus estatutos, e as quatro restantes estabeleceram essas disposições sob decisões de seus órgãos dirigentes. Podem observar-se padrões de comportamento semelhantes em todos os programas, fundos e órgãos subsidiários do sistema das Nações Unidas, com exceção de um: o Conselho de Segurança”. E, corroborando a sua ideia de que isso representa um costume no Direito Internacional, anota que “os direitos consultivos das ONGs foram incorporados de forma semelhante nos estatutos das organizações intergovernamentais regionais criadas após a ONU, como a Organização dos Estados Americanos, Europa, União Africana e Mercosul” (p. 149).

Szazi defende, nessa linha, que “os direitos consultivos assegurados às ONGs, em primeiro lugar pela Carta das Nações Unidas e, posteriormente, pelos estatutos de várias outras organizações multilaterais, representam a expressão de uma *opinio juris* que migrou do direito convencional para o direito internacional consuetudinário” (p. 168). O que extraímos dessa rica sistematização é que a maior

<sup>11</sup> PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. *Participação Social Como Método de Governo? Um Mapeamento das “Interfaces Socioestatais”*. Brasília: Ipea, 2012. p 51-52. TD 1707. ISSN: 1415-4765.



prática de interação dos órgãos executivos internacionais com as ONGs se dá por meio da concessão do *status* consultivo, com autorização de apresentação de declarações ou relatórios com informações escritas e de participação em espaços de incidência. Nessas práticas, há direito a voz e não a voto, e previsão em disposições escritas em tratados internacionais que as reconhecem estimulam seu processo de acreditação e dão a elas acesso legítimo.

Em relação aos princípios gerais do Direito, queremos neste comentário sublinhar o princípio da autodeterminação dos povos que é trabalhado em sua dupla dimensão: (i) externa, de independência do controle estrangeiro ou repressão colonial; e (ii) interna, de participação em todos os assuntos da vida pública. Em sua jornada histórica, as ONGs não só apoiaram a ampliação progressiva do reconhecimento dos princípios humanitários e ambientais, como também reafirmaram os direitos dos povos, sob a ótica do Direito Internacional, especialmente na sua face da participação civil e política.

Szazi dedicou-se também à análise dos conceitos de sujeito de direito ou da personalidade jurídica internacional do indivíduo que, ao operar internacionalmente por meio de ONGs, geram a estas uma capacidade legal derivada, funcional e relativa da personalidade jurídica internacional do indivíduo, semelhante àquela observada nos organismos multilaterais em relação aos seus Estados-membros.

No sétimo capítulo, Szazi trata das teorias sobre as origens do Estado e busca demonstrar que a personalidade jurídica internacional dos indivíduos, o princípio da autodeterminação e o direito de participar ou não de assuntos públicos proporcionaram às pessoas que as ONGs atuam como ferramentas importantes da democracia; que acrescentaram às teorias existentes um outro alicerce para explicar a existência do Estado: os mecanismos de participação social podem implicar diretamente a burocracia pública por seus atos e decisões.

No oitavo capítulo, trata de organizações multilaterais ou intergovernamentais que tampouco foram eleitas para representação, mas que compensam sua ausência de legitimidade democrática por um alto nível de governança e transparência. Tanto as intergovernamentais quanto as governamentais têm objetivos específicos sem fronteiras territoriais, não foram eleitas, mas exercem um papel relevante na seara internacional.

## 4 Conclusão

Sem dúvida, esta é uma obra obrigatória para quem pretende conhecer mais sobre o universo das Organizações da Sociedade Civil em nível internacional, suas formas de interação e possibilidades de atuação no âmbito global e regional. Seu trabalho de levantamento e análise documental – atos normativos, relatórios executivos e jurisprudências – é precioso e traz elementos relevantes para reconhecer e



alicerçar a legitimidade das Organizações da Sociedade Civil como sujeitos de direito no plano internacional.

Ao final, nos alinhamos ao posicionamento conclusivo do autor, que defende que a Carta das Nações Unidas, fundamentada no respeito aos direitos humanos e à autodeterminação dos povos, reconheceu haver direito a ser exercido na ONU por organizações estabelecidas por indivíduos que agem em perspectiva coletiva ampla, para além dos Estados, o que constitui solução razoável e legítima para a manutenção da paz mundial.

As questões levantadas pelo autor nos incitam a dar continuidade e aprofundar o debate, tanto em nível nacional quanto internacional. A dificuldade da taxonomia legal nesse campo é notória, mas é também decorrente do direito de liberdade de associação nos seus mais diferentes formatos. Resta saber em que medida essa dificuldade afeta a incidência e participação da sociedade civil organizada e consequentemente dos indivíduos. Os tribunais devem reconhecer a capacidade legal das organizações como representantes de terceiros para além de representantes de si próprias, mas que critérios servem para identificar quem seriam as organizações legítimas para essa atuação? Um processo de acreditação facilita ou obstaculiza o acesso e garantiria legitimidade às organizações que fossem por ele reconhecidas? Quem teria legitimidade de reconhecer a legitimidade das organizações? Quanto maior a responsabilidade de uma organização na mediação de conflitos e provimento de informações especializadas, mais responsabilidade tem de prestar contas aos seus *stakeholders*. Como avançar nas regras de *accountability*, transparência e resultados? Seria o caso de pactuar um tratado internacional específico para colmatar essa lacuna e reconhecer explicitamente as características das Organizações da Sociedade Civil e tratar do tema ainda arenoso da personalidade jurídica internacional? Até que ponto a legitimidade política e a confiança pública das Organizações da Sociedade Civil dependem do reconhecimento da sua legitimidade formal? Essas, entre outras tantas reflexões, estão na agenda do debate pavimentado pela obra em referência, constituindo-se em verdadeiros vetores de novos estudos e ensaios.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SZAZI, Eduardo. *NGOs: Legitimate Subjects of International Law*. Leiden: Leiden University Press, 2012. 311 p. Resenha de: LOPES, Laís Vanessa Carvalho de Figueirêdo. *Revista de Direito do Terceiro Setor – RDTS*, Belo Horizonte, ano 11, n. 22, p. 225-237, jul./dez. 2017.

---