

DAS ORGANIZAÇÕES ESTRANGEIRAS DESTINADAS A FINS DE INTERESSE COLETIVO E SUA AUTORIZAÇÃO PARA FUNCIONAMENTO NO BRASIL.

José Eduardo Sabo Paes*

RESUMO:

Este artigo apresenta no âmbito do ordenamento jurídico nacional as formas pelas quais podem as organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo atuar no Brasil. Primeiramente, é necessário se faz que seja a associação, sociedade civil ou fundação estrangeira, portanto a organização governamental – ONG, regularmente constituída segundo o que dispuser a lei de seu país de origem acerca da criação de pessoa jurídicas. No estudo cuida-se, dos modos ou formas pelas quais uma pessoa jurídica estrangeira regularmente constituída possa no País. Examina-se, de conformidade com o Direito Internacional Privado e com os ditames contidos na Constituição da República, na Lei de Introdução ao Código Civil e no novo Código Civil quais os procedimentos que devem nortear as entidades e governo brasileiro para autorizar o funcionamento daquelas pessoas jurídicas. São elencadas e analisadas quais as entidades proibidas de funcionar no Brasil e o caso específico das organizações estrangeiras destinadas à intermediação de adoções internacionais de menores.

PALAVRAS-CHAVE: Organização estrangeira. Organização não-governamental. Interesse Coletivo. Autorizações para funcionar no Brasil. Direito Constitucional. Direito Civil. Direito Internacional Privado.

ABSTRACT:

Taking into consideration the domestic juridical order, this article addresses how foreign non-governmental organizations (NGO) with social interest operate in Brazil. Firstly, its is necessary that the NGO be a regular association, civil society, or foundation established as a juridical person in its country of origin. The paper verifies the means by which a regular foreign juridical person may operate in the Country. Base on International Private Law, the Federal Constitution, the Introductory Law to the Civil Code, and the new Civil Code the paper analyzes the procedures that guide the entities and the Brazilian Government to authorize those juridical persons to operate in the country. The paper points out what are the types of organizations that are not allowed to operate in Brazil, and specifically the case for international adoption.

KEYWORDS: Foreign Organization. Non-governmental Organization. Social interest. Authorization to Operate in Brazil. Constitutional Law. Private Law. International Private Law.

* Professor Doutor pesquisador do programa de mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília.

SUMÁRIO

- 1. Noções Iniciais e Regime Jurídico**
- 2. Forma de Atuação da Entidade Estrangeira**
- 3. Do Procedimento para a Autorização do Governo Brasileiro**
 - 3.1. Do Exame da Documentação e do Deferimento ou Indeferimento do Pedido**
- 4. Projetos de Lei que Dispõem sobre a Atuação de Organizações Governamentais Estrangeiras no Brasil**
- 5. Entidades Proibidas de Funcionar no Brasil**
- 6. Organizações Estrangeiras Destinadas à Intermediação de Adoções Internacionais de Menores**

Das organizações estrangeiras¹ destinadas a fins de interesse coletivo e sua autorização para funcionamento no Brasil

1. Noções Iniciais e Regime Jurídico

Assim como as pessoas jurídicas de direito privado, no Brasil, têm no estatuto o instrumento para reger suas relações jurídicas, *ex vi* do art. 44, c/c art. 54, ambos do Código Civil, no campo do Direito Internacional Privado as

¹ A expressão “organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo” abarca as associações, sociedades, fundações e demais pessoas jurídicas de direito privado existentes no direito comparado que possuíam finalidades de interesse social. Neste item da obra quando nos referimos a “organizações estrangeiras elencaremos apenas as associações, sociedades e fundações”. Vale ressaltar que a competência do Ministério da Justiça é relativa apenas à autorização para funcionamento, no Brasil, de organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo, definidas como aquelas que não possuem finalidades lucrativas e que desenvolvam atividades de interesse público. As organizações estrangeiras que possuem fins lucrativos e estão submetidas ao regime jurídico empresarial devem requerer a autorização para funcionamento no Brasil junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conforme as normas estabelecidas junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, conforme as normas estabelecidas pela Instrução Normativa nº 81 do Diretor do Departamento Nacional de Registro do Comércio – DNRC, de 5 de janeiro de 1999. Site <www.mj.gov.br/snj/organizacoesestrangeiras/default.htm>.

peças jurídicas estrangeiras possuem, do mesmo modo, seu estatuto pessoal.

No âmbito do Direito pátrio, o art. 19 da antiga Lei de Introdução ao Código Civil (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916) já reconhecia às pessoas jurídicas estrangeiras a possibilidade de atuar em território nacional.

A atual legislação brasileira reconhece personalidade jurídica às associações, sociedades civis e fundações estrangeiras, desde que estas tenham sido regularmente constituídas, segundo o que dispuser a lei de seu país de origem acerca da criação de pessoas jurídicas. Por consequência, a matéria relativa à formação da personalidade, capacidade jurídica e denominação regem-se por aquelas leis, e não pela lei brasileira. É esta a redação do art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942):

“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.

§1º Não poderão, entretanto, ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimentos antes de serem os atos constitutivos aprovados pelo Governo brasileiro, ficando sujeitas à lei brasileira.”

2. Forma de Atuação da Entidade Estrangeira

Existem dois modos de uma pessoa jurídica estrangeira necessitar de atuar em nosso país: ou para a prática de um ato isolado, ou para aqui se fixar, mantendo uma sede de seus negócios. As duas situações recebem tratamento diverso. O professor Amílcar de Castro², com a clareza que lhe é peculiar, esclarece muito bem o tema:

² CASTRO, Amílcar de. *Direito Internacional Privado*. Rio de Janeiro: *Revista Forense*, 1956. v. 2.

“Atualmente, pois, constituída uma sociedade, ou uma fundação, no estrangeiro, quatro podem ser as pretensões de seus dirigentes, no Brasil: a) deslocar a sede para o Brasil, a fim de vir aqui funcionar; b) conservar a sede no estrangeiro e ter no Brasil filiais, agências ou estabelecimento; c) conservar a sede no estrangeiro e exercer atividade no Brasil, sem manter aqui filial, agência ou estabelecimentos; ou então d) apenas recorrer aos tribunais brasileiros.

Nas duas primeiras hipóteses, deverão antes fazer aprovar os atos constitutivos das organizações pelo governo, e ficarão sujeitas às leis brasileiras.

Nas duas últimas hipóteses, não há necessidade de qualquer aprovação ou reconhecimento por parte do governo brasileiro; e continuam a obedecer à lei do Estado em que se constituíram, podendo exercer aqui atividade, desde que não seja esta contrária à ordem pública.”

Com a autorização, não perde a entidade o seu caráter de estrangeira.

Quaisquer prerrogativas conferidas às sociedades nacionais, que foram além do regime comum de direito privado, somente serão extensíveis às sociedades ou fundações estrangeiras autorizadas se houver reciprocidade de tratamento nos seus países de origem para as sociedades ou fundações brasileiras, ressalvados os casos em que a lei brasileira não permitir, expressamente, a concessão da vantagem ou prerrogativa (como é o caso, por exemplo, da declaração de utilidade pública federal³, disciplinada pela Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935, cujo art. 1º, interpretado a *contrario sensu*, veda a declaração para sociedades, associações ou fundações constituídas no estrangeiro).

3. Do Procedimento para a Autorização do Governo Brasileiro

Em observância clara ao § 1º do art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil, os atos constitutivos das organizações destinadas a fins de interesse

³ Para estudo do tema das certificações e titulares entre as quais a utilidade Pública Federal consulte-se obra de nossa autoria: *Fundações, Associações e Entidades de Interesse Social: Aspectos jurídicos, administrativos, contábeis, trabalhistas e tributários* Brasília: Editora Brasília Jurídica, 6ª edição, 2006.

coletivo, como as sociedades e as fundações, devem ser aprovados pelo governo brasileiro.

Para tanto, necessário se faz o uso de requerimento subscrito pelo presidente, representante legal ou procurador da associação, sociedade ou fundação, dirigido ao Sr. Ministro de Estado da Justiça, no qual, após a devida qualificação, o representante legal da entidade solicita autorização para o seu funcionamento no território brasileiro.

De conformidade com o art. 11 da Lei de Introdução ao Código Civil e os §§ 1º e 2º do art. 1.134 do novo Código Civil, o requerimento de autorização deve vir acompanhado dos seguintes documentos⁴:

1 – inteiro teor do estatuto, ou contrato social, acompanhado de certidão do serviço notarial e de registro no exterior comprovando estar a organização estrangeira constituída conforme a legislação do seu país de origem (incs. I e II do § 1º do art. 1.134).

2 – ata da eleição da atual diretoria e demais órgãos de administração, acompanhada de especificações de cargos, durações dos mandatos, qualificação completa, com o nome, nacionalidade, profissão e domicílio de cada um dos administradores (inc. III do § 1º do art. 1.134).

3 – ata da deliberação que autoriza o funcionamento da organização estrangeira no Brasil (inc. IV do § 1º do art. 1.134).

⁴ Os pedidos de autorização, acompanhados da documentação exigida, devem ser protocolados na Central de Atendimento da Secretaria Nacional de Justiça, localizada no 1º andar do Anexo II do Ministério da Justiça. Podem ser também encaminhados pelo Correio para o seguinte endereço: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Justiça, Divisão de Outorgas e Títulos – Esplanada dos Ministérios, Bloco T Anexo II, 2º Andar, Sala 213, 70064-901, Brasília/DF Brasil

Os documentos que acompanharem o pedido de autorização deverão ser originais ou cópias autenticadas pelo serviço notarial e de registro brasileiro. Todavia, se as cópias forem apresentadas por portador munido de procuração, este poderá solicitar a sua autenticação aos servidores públicos do Ministério da Justiça mediante confronto com o original (art. 5º, parágrafo único, do Decreto nº 83.936, de 6 de setembro de 1979).

4 – Procuração por instrumento público ou particular, neste último caso acompanhada de reconhecimento da firma do nomeante, designado o representante legal da organização estrangeira no Brasil, que deverá possuir residência fixa no território nacional, conferindo-lhe poderes expressos para aceitar as condições exigidas pela autorização e para tratar de qualquer questão de interesse da organização, resolvendo-a definitivamente, e podendo, para tanto ser demandado administrativo ou judicialmente (inc. I do § 1º, art. 1.134).

Esses documentos deverão ser autenticados, de conformidade com a lei nacional da sociedade requerente, legalizados no consulado brasileiro da respectiva sede e acompanhados de tradução em vernáculo (CC, art. 1.134, § 2º). Essa tradução para o português deve ser feita por tradutor público juramentado ex vi do art. 18 do Decreto 13.609 de 21-10-43.

Autorizado o funcionamento no Brasil, a pessoa jurídica não poderá iniciar sua atividade antes de inscrita no registro próprio do lugar em que se deva estabelecer (CC, art. 1.136). A inscrição será feita por termo em livro especial para as sociedades estrangeiras, com número de ordem contínuo para todas as sociedades inscritas.

Concluídos os trâmites legais, a entidade estrangeira autorizada a funcionar no Brasil ficará sujeita às leis e aos tribunais brasileiros, quanto aos atos ou operações praticados no Brasil (CC, art. 1.137).

Por último, e não por isso com menor importância, urge salientar que, em se tratando de fundação, conferiu o Direito brasileiro específico tratamento legislativo a essa pessoa jurídica, atribuindo ao Ministério Público o papel de velar por elas, acompanhando-as e fiscalizando-as (art. 66 do Código Civil), cabendo por certo a oitiva, no curso da tramitação, do requerimento do Ministério da Justiça, do representante do Ministério Público competente para autorizar o seu funcionamento e a realização de suas atividades nos Estados-

membros e/ou no Distrito Federal, tudo para que possa previamente ter o governo brasileiro a segurança necessária de que a fundação apresenta no seu estatuto, finalidades, órgãos e patrimônio compatíveis e consentâneos com as entidades brasileiras e com a legislação que as rege.

3.1. Do Exame da Documentação e do Deferimento ou Indeferimento do Pedido

Caso a documentação esteja incompleta ou haja necessidade de um maior esclarecimento acerca de algum ponto relevante, serão solicitadas diligências ao representante legal da organização estrangeira no Brasil, que deverá cumpri-las no prazo de até 60 dias, sob pena de arquivamento.

Ocorrendo o arquivamento do processo, a organização estrangeira poderá, a qualquer tempo, solicitar o seu desarquivamento por meio de requerimento dirigido ao Coordenador de Justiça, Títulos e Qualificação da Secretaria Nacional de Justiça, com o cumprimento das diligências solicitadas e uma justificativa relevante para o seu não cumprimento no prazo inicialmente fixado.

Indeferido o pedido de autorização, a organização estrangeira poderá recorrer no prazo de 10 dias, solicitando a reconsideração do Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça.

A qualquer momento, a organização estrangeira poderá, por meio do seu representante legal, requerer à Divisão de Outorgas, Títulos e Qualificação certidão de inteiro teor de despachos e pareceres que forem necessários à instrução de requerimentos de desarquivamento e pedidos de reconsideração.

Na análise do mérito do pedido, serão solicitadas, quando necessárias, manifestações da Divisão de Assistência Consular do Ministério das Relações

Exteriores, do Ministério Público e de quaisquer outros órgãos ou entidades públicas que possam fornecer informações relevantes para a análise de conveniência e oportunidade do deferimento do pedido de autorização para funcionamento no Brasil.

Deferido o pedido de autorização para funcionamento no Brasil, a organização estrangeira deverá prestar contas anualmente ao Ministério da Justiça até o dia 30 de abril de cada ano, apresentando um relatório circunstanciado dos serviços e atividades que houver realizado no ano anterior, acompanhado de demonstrativo das receitas e despesas realizadas no período⁵.

4. Projetos de Lei sobre a Atuação de Organização Não Governamental Estrangeira no Brasil

Nos últimos anos, notadamente na última década iniciou-se, no Brasil um processo de regulamentação de atuação de entidades privadas com interesse público⁶. No entanto, parece haver uma lacuna no que diz respeito as

⁵ Este texto foi extraído dos procedimentos para obter autorização para funcionamento de organizações estrangeiras, constante do *site* do Ministério da Justiça <<http://www.mj.gov.br/snj/organizacaoesestrangeiras/procedimentos.htm>>. Acesso em 4-11-2005.

⁶ • A Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, dispõe sobre o Serviço Voluntário, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física a entidade pública que, segundo dispõe, não gera com o poder público vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista ou previdenciária.

• A Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, articulada pelo então Ministro Bresser Pereira, que qualifica como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, espectro que abrange desde organizações não governamentais ambientalistas, como instituições privadas de ensino fundamental, médio e superior.

• A Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, qualifica pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos como organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip) e institui e disciplina o termo de parceria que pode ser firmado entre o poder público e as Oscip, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes.

organizações do terceiro setor estrangeiras, que apliquem recursos no país, ou que recebam recursos para desenvolver atividades tanto através de congêneres brasileiras, como por meio de escritórios próprios.

O Congresso Nacional, por meio de projetos de lei tem apreciado esta questão. São exemplos o PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 2/2001, que tramitou até janeiro de 2007 e o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados PL 90 de 1999 e PL 3982 de 2004. Em todos estes projetos a tônica é a necessidade da criação de um cadastro no âmbito do Ministro da Justiça para que haja uma fiscalização efetiva sobre o destino de verbas encaminhadas e recebidas pelas pessoas jurídicas estrangeiras bem como um acompanhamento sobre os profissionais que nelas sirvam.

Por certo faz necessária uma maior fiscalização das organizações estrangeiras destinados a fins de interesse coletivo. Ao tempo em que as relações e os intercâmbios entre países justificam a possibilidade ou até a necessidade de atuação de ONGs se faz impositivo que estas organizações sejam acompanhadas pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas da União tal qual já são em nosso país as fundações e associações.

5. Entidades Proibidas de Funcionar no Brasil

A regra é que todas as entidades estrangeiras, configuradas juridicamente sob a forma de associação, sociedade civil ou fundação, sejam autorizadas a funcionar no Brasil. Exige-se, é claro, que apresentem em seus atos constitutivos finalidades lícitas, em obediência ao dispositivo constitucional (inciso XVII do art. 5º).

Sabe-se, no entanto, que o Ministério de Justiça não permite o funcionamento de entidades dedicadas ao agenciamento de notícias, à

divulgação da notícia, em face do disposto no art. 3º da Lei de Imprensa (Lei nº 5.250/67), que veda aos estrangeiros a propriedade ou a sociedade em empresas jornalísticas, e art. 222 da própria Constituição Brasileira.

Sabe-se também que o Ministério da Justiça não permitia, até junho de 1999, o funcionamento no Brasil de entidades de fomento à adoção de menores, em face da inexistência, até então, de regras mínimas para a adoção internacional no âmbito das Nações Unidas (ONU).

Tal situação foi alterada em razão de que o governo brasileiro ratificou a convenção relativa à proteção das crianças e à cooperação em matéria de adoção internacional, regularmente aprovada pelo Congresso Nacional. Essa convenção passou a vigorar no Brasil a partir de 1º de julho de 1999, por meio do Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999.⁷

6. Organizações Estrangeiras Destinadas à Intermediação de Adoções Internacionais de Menores

As adoções internacionais devem ser feitas sempre no interesse superior das crianças e adolescentes e com estrito respeito aos seus direitos fundamentais (prevenindo, inclusive, o seqüestro, a venda ou o tráfico).

Dessarte a autorização governamental, para que uma organização estrangeira possa atuar na intermediação de adoções internacionais de menores em território nacional, apresentam-se exigências e procedimentos específicos.

São exigências que devem as entidades possuir:

- 1- ter unicamente finalidades não lucrativas;

⁷ A referida Convenção, concluída na cidade de Haia, Holanda, em 29 de maio de 1993, foi ratificada pelo governo brasileiro em 10 de março de 1999 e encontra-se publicada no DOU de 22 de junho de 1999.

- 2- ter em seus órgãos de administração e direção, pessoas com idoneidade moral⁸ e capacidade técnica, formação e experiência profissional específicas na área de adoção internacional;
- 3- preservar os direitos e as garantias individuais das crianças e dos adolescentes dados em adoção internacional, observada a Convenção Relativa à Proteção das Crianças e a Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999), a Convenção sobre os Direitos das Crianças (Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990).

⁹

O procedimento divide-se, basicamente, em três fases: cadastramento junto à Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária de Fronteiras do Departamento de Polícia Federal, credenciamento junto à Autoridade Central Administrativa Federal, atualmente representada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, e, finalmente, autorização para funcionamento no Brasil junto ao Ministério da Justiça.

O requerimento de autorização, acompanhado da documentação exigida, pode ser protocolado no Ministério da Justiça, como descrito acima, ou diretamente, junto a qualquer unidade da Polícia Federal existente no território nacional. No primeiro caso, após a autuação e a distribuição, o processo será encaminhado à Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteira – DPMAF, para averiguações e cadastramento.

Após o cadastramento pela DPMAF, o processo é remetido à Coordenação de Justiça, Títulos e Qualificação do Ministério da Justiça, que,

⁸ Situação a ser comprovada por diligências que serão acostadas ao processo de cadastramento realizado pela Divisão de Polícia Marítima, Aeroportuária e de Fronteiras do Departamento de Polícia Federal.

⁹ Transcrito da Cartilha intitulada “Autorização para o funcionamento de organizações estrangeiras destinadas a fins de interesse coletivo no Brasil”, publicada no site <www.mj.gov.br/snj/organizacaoesestrangeiras/default/htm>.

após se manifestar acerca do mérito do pedido de autorização, o encaminha para a Autoridade Central Administrativa Federal para fins de credenciamento.

Deferido o pedido de autorização, o processo é encaminhado à Autoridade Central Administrativa Federal, órgão perante o qual a organização estrangeira deverá prestar contas acerca da sua atuação em território nacional, nos termos do art. 4º da Portaria nº 14 do Secretário de Estado dos Direitos Humanos do Ministério da Justiça, de 27 de julho de 2000.

Após o credenciamento, o processo retorna ao Ministério da Justiça para a análise final do pedido, com o deferimento ou não da autorização pleiteada.