

## NOTA TÉCNICA SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA 886/2019

Brasília, 10 de setembro de 2019

O presente documento apresenta nossas contribuições acerca da redação do inciso XI do art. 5º da MP 886/2019 e da antiga redação do inciso II do art. 5º. da Medida Provisória nº 870/2019.

Antes, no entanto, vale registrar algumas informações sobre quem somos, nossa história na construção da agenda do MROSC, nossa atuação regionalizada e a importância da garantia de um bom ambiente de atuação das organizações da sociedade civil (OSCs) no Brasil.

### **I - SOBRE A PLATAFORMA MROSC**

A **Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC)**<sup>1</sup> é uma rede representativa de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSCs, institutos, fundações privadas e cooperativas da economia solidária, criada em 2010 com a finalidade de definir uma agenda comum de incidência da sociedade civil brasileira, em prol da melhoria de seu ambiente de atuação, seja pela regulação, seja por produção e apropriação de conhecimentos. Composta por 249 organizações signatárias da sua carta de princípios, e mais 20 redes, fóruns e articulações, cuja rede indireta alcança mais de 50 mil entidades, a Plataforma destaca o papel das OSCs como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia.

Os principais compromissos da **Plataforma MROSC** são com as causas de interesse público; a consolidação da democracia; a pluralidade na ampliação da participação democrática por meio da participação cidadã; o aprimoramento, melhoria e intensificação da qualidade da participação das OSCs nos processos de mobilização da cidadania para causas de interesse público; e com a adoção de práticas que permitam uma melhor gestão dos recursos manejados pelas OSCs, aperfeiçoando sua regulação e transparência.

Tendo participado ativamente da construção da Lei nº 13.019/2014, que entrou em vigor em janeiro de 2016 para a União, o Distrito Federal e os Estados, e em janeiro de 2017 para os Municípios, a Plataforma MROSC está hoje muito envolvida no processo de regulamentação e implementação nos entes subnacionais para que o façam em acordo com os princípios e diretrizes de valorização, autonomia e participação das OSCs, trazidos pelo MROSC. A norma traz uma mudança de paradigma nas relações de parceria, que requer um novo olhar sobre essas relações entre a Administração Pública e a sociedade civil. A produção e divulgação de conhecimento sobre os temas da agenda e da implementação da Lei nº 13.019/2014, a partir de uma perspectiva mais ampla e de valorização das OSCs, com a construção de um ambiente mais favorável à sua atuação e à participação social, são características da atuação da Plataforma nesta trilha percorrida nos últimos dez anos.

---

<sup>1</sup> Mais informações no site da Plataforma MROSC [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br)

A experiência da Plataforma e a diversidade das OSCs traduzem e reafirmam o pressuposto de que participação significa ampliação da democracia e redução das desigualdades de gênero e raça existentes no país, relacionando-se diretamente à promoção do desenvolvimento sustentável e do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes para todas e todos. OSCs fortes fortalecem a democracia e proporcionam maior pluralidade e melhores padrões de desenvolvimento, com manutenção das conquistas sociais, econômicas e políticas alcançadas pelo Brasil desde a democratização.

Com base nos acúmulos reunidos nesta trajetória, este documento, subscrito pelo Comitê Facilitador da Plataforma MROSC, foi elaborado com apoio das advogadas Paula Raccanello Storto e Laís de Figueirêdo Lopes, de *Szazi, Bechara, Storto, Reicher e Figueirêdo Lopes Advogados*, assessoria técnica da Plataforma MROSC.

Nosso espírito é de dar continuidade à contribuição na construção coletiva para que o Estado brasileiro seja um território com melhores práticas no tratamento das OSCs.

## II – O INCISO II DO ART. 5º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 870

Em 1º de janeiro de 2019, foi editada pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, a Medida Provisória nº 870 (MP 870), fixando nova organização à Presidência da República e Ministérios e marcando o seu início de gestão. Entre as alterações promovidas, a MP nº 870 conferiu à **Secretaria de Governo da Presidência da República** competência para “*supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional*”, prevista em seu art. 5º, II. O texto da MP nº 870 revela latente desatenção ao texto constitucional que trata da liberdade de associação.

### II.I. - Primeiras Reações

O texto do inciso II do art. 5º da MP 870 foi alvo de fortes críticas, sobretudo por expressar a flagrante violação e interferência do Governo Federal no funcionamento das organizações da sociedade civil, o que é expressamente proibido pela Constituição. Veja-se.

Em Nota Pública do dia 3 de janeiro de 2019, uma das integrantes da **Plataforma MROSC**, a **Abong - Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais** - se manifestou no sentido que não cabe ao Governo Federal, aos governos estaduais ou municipais supervisionar, coordenar ou mesmo monitorar as ações das organizações da sociedade civil, que têm garantido pelo artigo 5º da Constituição Federal plena liberdade de atuação e de representação de suas causas e interesses. Cabe aos governos o controle sobre os recursos públicos que venham a ser objeto de parceria com as organizações da sociedade civil e, para isso, há legislação própria que define os direitos e obrigações, inclusive, de prestação de contas anuais.

Em 9 de janeiro de 2019, a articulação **Pacto pela Democracia**, que congrega diversos atores e organizações do campo da sociedade civil organizada no país, apresentou carta<sup>2</sup> ao Ministro da Secretaria de Governo, preocupados com o texto da MP nº 870 nesse ponto em específico

<sup>2</sup> Disponível em <https://www.pactopelademocracia.org.br/blog/carta-ao-ministro> Acesso em em 19 de abril de 2019.

e solicitou uma audiência para abordar medidas cabíveis a retificação e adequação a conformidade da nossa Constituição Cidadã. A audiência não foi concedida.

O **Ministério Público Federal**, por meio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, exarou em 30 de janeiro de 2019, a Nota Técnica nº 03/2019-PFDC, defendendo a inconstitucionalidade do dispositivo pelo confronto direto com o texto da Constituição<sup>3</sup>. Afirma, com propriedade, que o Brasil já dispõe de mecanismos e instituições suficientes para realizar controles referentes a atividades específicas reguladas e os recursos públicos eventualmente manejados. Relembra que nosso ordenamento jurídico já conta com a Lei de Improbidade Administrativa (8.429/2002), Lei Anticorrupção (12.845/2013) e o próprio Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei 13.019/2014), para orientar e regular essas relações.

O partido **Rede Sustentabilidade** ingressou, em 18 de fevereiro de 2019, com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) no Supremo Tribunal Federal (STF) pedindo medida cautelar e a declaração da inconstitucionalidade do dispositivo. A ação tramita sob o número de ADI 6076<sup>4</sup>, e, segundo os autores, é uma demanda do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (FBOMS), membro integrante da **Plataforma MROSC**.

No dia 21 de fevereiro a equipe da **Secretaria de Governo da Presidência da República** esteve presente na 15ª. edição do Diálogo Paulista entre Órgãos de Controle e Organizações da Sociedade Civil, fórum que desde 2014 reúne representantes da administração pública e dos órgãos de controle, lideranças da sociedade civil, especialistas e pesquisadores para debater as parcerias das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com o poder público. De forma unânime, foram expostas pelos especialistas presentes as preocupações com os impactos da Medida Provisória nº 870/2019 caso o texto permaneça sem modificações nesse particular. A **Plataforma MROSC** se fez representar no referido diálogo, que não resultou em compromisso concreto do governo com a mudança da norma, mas sinalizou o apoio a emenda modificativa nº 307<sup>5</sup> à MP apresentada em 11 de fevereiro deste ano pela deputada federal Bia Kicis (PSL/DF), da base parlamentar aliada.

A **Fundação Getúlio Vargas (FGV)** publicou, em 28 de abril de 2019, uma Nota Técnica acerca do aperfeiçoamento da MP nº 870 na relação do Governo Federal com as OSCs. Segundo a Fundação, a redação do inciso II do art. 5º da MP nº 870 se afasta da tradição legal brasileira ao conferir à **Secretaria de Governo da Presidência da República** o papel suplementar de “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das Organizações Não Governamentais no território nacional”, bem como aponta que já há diversos órgãos no Governo Federal que cumprem tais funções, com melhor estrutura e mandato mais preciso, a exemplo da Controladoria-Geral da União e da Receita Federal<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/notas-tecnicas/nota-tecnica-no-03-2019-pfdc-de-30-de-janeiro-de-2019> Acesso em 19 de abril de 2019.

<sup>4</sup> As peças da ADI 6076/2019 podem ser encontradas no site do STF. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5633620> Acesso em 19 de abril de 2019.

<sup>5</sup> A emenda visava alterar, sob a justificativa de que “necessário ajuste no texto das competências da Secretaria de Governo da Presidência da República, de modo a esclarecer que não se pretende interferir no funcionamento de organizações internacionais e da sociedade civil com atuação no território nacional” o inciso II do art. 5º para: “acompanhar as ações, os resultados e verificar o cumprimento da legislação aplicável às organizações internacionais e às organizações da sociedade civil que atuem no território nacional”.

<sup>6</sup> Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/27413/Contribuic%C3%A7%C3%A3o%20para%20o%20aperfeic%C3%A7oamento%20da%20MP%20870%20-%20v%2020190428.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 30 de abril de 2019.

No total, foram apresentadas 541 emendas à MP nº 870 na Comissão Mista da Medida Provisória, das quais apenas 32 emendas tratam diretamente do relacionamento entre poder público e OSC, sendo 22 supressivas e apenas 10 sugerem especificamente modificação na redação do texto<sup>7</sup>.

## II.II – Nova Redação do inciso II do art. 5º da MP nº 870 e o veto presidencial

O substitutivo apresentado na Comissão Mista do Congresso Nacional (PVL 10/2019)<sup>8</sup>, em 09/05/2019, e posteriormente aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, alterou o inciso II do art. 5º da MP nº 870, no sentido de modificar a competência da **Secretaria de Governo da Presidência da República** quanto às OSCs e às organizações internacionais (OIs), retirando as previsões de monitoramento e supervisão e alterando-as para coordenação e interlocução com o Governo. Nesse sentido, o Congresso atendeu às reivindicações da Sociedade Civil sobre as situações deletérias que o Governo Federal poderia causar às OSCs e organismos internacionais.

Assim, a redação dada pela Comissão Mista dispõe que à **Secretaria de Governo da Presidência da República** compete: *“coordenar a interlocução do Governo federal com as organizações internacionais e organizações da sociedade civil que atuem no território nacional, acompanhar as ações e os resultados da política de parcerias do governo federal com estas organizações e promover boas práticas para efetivação da legislação aplicável”*.

O trecho foi aprovado por ambas as Casas Legislativas, seguindo para a análise presidencial, conforme determina o processo legislativo. O Presidente sancionou a **Lei Ordinária nº 13.844/2019**, mas com alguns vetos, inclusive à nova redação dada ao inciso II do art. 5º da MP nº 870, o que retirou da **Secretaria de Governo da Presidência da República** a competência para coordenar a interlocução Governo Federal com as OSCs e organizações internacionais que atuem em território nacional<sup>9</sup>.

O veto foi proferido nos termos da Mensagem nº 254/2019, sendo que as razões apresentadas para este indicam que houve vício de iniciativa: *“Os dispositivos propostos inseridos, por intermédio de emenda parlamentar, remodelando regras de competência, funcionamento e organização de órgão do Poder Executivo e alterando os interesses compreendidos no objeto da norma, invadindo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor por decreto sobre tal matéria, nos termos da alínea ‘a’ do inciso VI do art. 84 da Constituição da República de 1988. Ademais, é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que tratem de organização administrativa, serviços públicos e pessoal, conforme prevê a alínea ‘a’ do inciso II do § 1º do art. 61 da CR de 1988 (v.g. STF, ADI 3.254, Plenário, j. 16.11.2005).”*<sup>10</sup>

Dessa forma, o veto não teve motivação decorrente de vício material, sendo que o Presidente não discordou propriamente do texto apresentado pela nova redação do art. 5º, II, da MP nº 870 e sim da forma como foi proposta, visto que seria de competência privativa da Presidência

<sup>7</sup> Disponível em <https://gife.org.br/grupo-de-discussao-debate-mp-870-2019-e-as-estrategias-de-incidencia-sobre-itcmd/> Acesso em 19 de abril de 2019.

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7950411&ts=1566851924222&disposition=inline>> Acesso em 29 de agosto de 2019.

<sup>9</sup> A tramitação da MP 870 no Congresso Nacional pode ser encontrada em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>> Acesso em: 28 de agosto de 2019.

<sup>10</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Msg/VEP/VEP-254.htm)> Acesso 03 de setembro de 2019.

da República dispor por meio de leis acerca da organização da administração pública direta, como nesse caso.

### II.III – Inciso XI do art. 5º da nova MP nº 886/2019

Após a conversão da MP nº 870 na **Lei Ordinária nº 13.844/2019**, foi proposta nova Medida Provisória que recebeu o nº 886, visando a alteração da Lei nº 13.844. Assim sendo, foi acrescido ao art. 5º o inciso XI, cuja redação é estritamente igual à do inciso II da MP nº 870, aprovado pelo Congresso Nacional e vetado pelo Presidente da República, quando da conversão em Lei Ordinária. Dessa forma, fica atribuída à **Secretaria de Governo da Presidência da República** a função da coordenação da interlocução do Governo com as OSCs e organizações internacionais, bem como de acompanhamento de ações e resultados da política de parcerias, restando afastadas as competências de monitoramento e supervisão anteriormente propostas.

Foram, até agora, apresentadas 82 emendas à MP nº 886, sendo que, no presente momento, essa Medida Provisória se encontra com a Comissão Mista do Congresso Nacional<sup>11</sup>, sob relatoria do Senador Marcos Rogério (DEM/RO). Por fim, a vigência dessa Medida Provisória foi prorrogada de 17/08/2019 para mais 60 dias, com previsão para perda da validade em **16/10/2019**.

### II.IV. – Por que o inciso XI do art. 5º da MP nº 886 deve ser mantido?

Em um Estado Democrático de Direito é pressuposto que os indivíduos sejam livres para se reunir e se associar, podendo realizar quaisquer atividades lícitas independentemente de monitoramento estatal. De acordo com o Ipea<sup>12</sup>, existem mais de 820 mil OSCs em funcionamento no país. Esse contingente democrático é um ativo do patrimônio de nosso país.

O texto original da MP nº 886 confere à **Secretaria de Governo da Presidência da República** a função específica de coordenação da interlocução. Dessa forma, mantém-se a tradição de centralizar esta articulação na assessoria direta da Presidência da República, sem, todavia, prever competência institucional de monitorar ou coordenar de forma genérica as ações das organizações, mitigando riscos de interferência estatal, constitucionalmente vedada.

No mais, o texto do inciso XI do art. 5º da MP nº 886, que privilegia a **livre iniciativa** e as **liberdades individuais**, vai na linha do discurso do governo e da **descentralização do Estado**, na medida em que retira as atribuições de monitoramento e supervisão, deixando claro que o papel desse órgão é essencialmente de interlocução.

É sabido que o legislador também se vincula ao comando constitucional da **isonomia** e, portanto, não cabe criar exceções ao tratamento isonômico, que é ainda princípio que rege a atuação da Administração Pública, conforme redação do artigo 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, pode-se afirmar que nova redação atual da MP nº 886 atende ao princípio da

<sup>11</sup> A tramitação da MP 886 no Congresso Nacional pode ser encontrada em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/137363>> Acesso em: 29 de agosto de 2019.

<sup>12</sup> Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607\\_livro\\_perfil\\_das\\_organizacoes\\_da\\_socieda\\_de\\_civil\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_socieda_de_civil_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 08 abril de 2019.

isonomia, vez que não há a criação de um monitoramento estatal para um segmento específico de pessoas jurídicas, sem pressupostos fático e lógico para tanto.

## **II.V. – Por que a nova redação do inciso XI do artigo 5º da MP nº 886 deve ser aprovada?**

Como já mencionado anteriormente, foi aprovada em ambas as Casas Legislativas uma nova redação para o inciso II do art. 5º, qual seja: *“coordenar a interlocução do Governo federal com as organizações internacionais e organizações da sociedade civil que atuem no território nacional, acompanhar as ações e os resultados da política de parcerias do governo federal com estas organizações e promover boas práticas para efetivação da legislação aplicável”*. Contudo, tal dispositivo foi vetado pelo Presidente da República. Estranhamente ele foi reincluindo através da MP nº 886, cuja redação é estritamente igual ao dispositivo antecedente com a redação de consenso com a sociedade civil em diálogo com o Congresso Nacional. Trocando em miúdos, o inciso II foi vetado mas, em ato contínuo, foi repisado no inciso XI do mesmo artigo através de Medida Provisória.

Primeiramente, a nova redação valoriza a tradição nacional de conferir o papel de liderança da interlocução do Governo com as OSCs a um órgão vinculado à Presidência da República, assim como também delimita melhor as ações e resultados dessas organizações. Ainda, ao definir o foco do Governo Federal na sua política de parcerias com as OSCs, esse papel acaba inevitavelmente alcançando as organizações que recebem recursos públicos da União e requer do órgão um trabalho mais preventivo e de apoio às organizações e aos demais órgãos de governo que fazem parceria com a sociedade civil organizada.

No que tange à legislação aplicável ao setor, o texto proposto pelo inciso XI do art. 5º da MP nº 886 enfatiza um papel mais estratégico de identificar e promover boas práticas na interlocução entre Governo Federal e as OSCs, conforme preceituado pela Lei 13.019/2014 e legislações mais recentes sobre o tema. Assim, uma vez bem manejada, essa é uma frente que poderá, inclusive, promover uma fiscalização mais adequada e eficiente às OSCs, contribuindo para maior estabilidade e segurança jurídica dessas relações.

A Sociedade Civil não aceitará retrocessos em relação a essa matéria e, dessa forma se, porventura, houver uma modificação deste dispositivo legal, que seja para algo mais benéfico para as OSCs e para nossa democracia.

Por estas razões, nós, da **PLATAFORMA MROSC**, manifestamos nossa opinião no sentido de que seja aprovado por ambas as Casas Legislativas o texto do inciso XI do art. 5º da MP 886/2019.

## **III – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A oportunidade de participar de forma direta, colaborando com o aperfeiçoamento do marco regulatório das OSCs faz parte do propósito da **Plataforma MROSC**. A criação de melhores práticas para a atuação das OSC é fundamental para o aperfeiçoamento de nossa democracia.

Assim, somos firmes no propósito de repudiar a interferência estatal no funcionamento das organizações no Brasil, razão pela qual manifestamos nossa opinião pela **manutenção do inciso XI do art. 5º da MP nº 886**, que visa afastar as incontornáveis deficiências jurídicas do texto inicialmente proposto para o inciso II do art.5º. da MP 870 no início de 2019. A redação atual fixa para a Secretaria de Governo da Presidência da República competência mais

consentânea com os princípios da liberdade de associação, isonomia e livre iniciativa, fundantes de nosso Estado Democrático de Direito.

Renovamos nosso compromisso e disponibilidade em participar de novos debates e contribuições para essa finalidade. Queremos práticas mais democráticas e republicanas de gestão do interesse público, e reforçamos a importância de que essa construção coletiva respeite as diferenças e possibilite a participação de organizações representativas de toda a nossa diversidade.

Assinam este documento:

- Associação Brasileira de ONGs – ABONG / CAMTRA - Casa da Mulher Trabalhadora
- Cáritas Brasileira
- CESE - Coordenadoria Ecumênica de Serviço
- Fundação Grupo Esquel Brasil
- Grupo de Instituto, Fundações e Empresas – GIFE
- União Nacional das Organizações Cooperativas Solidárias - UNICOPAS
- Visão Mundial