

NOTA TÉCNICA SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA nº 870/2019 E A VIOLAÇÃO AO DIREITO A LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO

23 de abril de 2019

O presente documento apresenta nossas contribuições acerca 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)**¹ 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.

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.

¹ Mais informações no site da Plataforma MROSC www.plataformaosc.org.br

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 Rosa 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 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 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 tem sido alvo de fortes críticas, sobretudo por expressar a flagrante violação de 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 carta² ao Ministro da Secretaria de Governo, preocupados com o texto da MP 870 nesse ponto em específico 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 Constituição³. 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

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

³ Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.mp.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.

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 6076⁴, 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 15^a. 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 à MP apresentada em 11 de fevereiro deste ano pela deputada federal Bia Kicis (PSL/DF), da base parlamentar aliada.

No total, foram apresentadas 541 emendas à MP 870, 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 texto⁵. Uma vez que a discussão neste momento encontra-se no Congresso Nacional, tendo a Comissão Mista da MP 870 se instalado recentemente, somente nesse mês de abril ficamos então conhecendo quem seriam seu presidente, relator e membros, proporcionando a possibilidade de manifestação desta **Plataforma MROSC** diretamente aos parlamentares, com relação a este tema que nos é tão caro.

II.II. - Porque deve esse dispositivo ser suprimido?

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 Ipea⁶, existem mais de 820 mil OSC existentes no país. Esse contingente democrático é um ativo do patrimônio de nosso país.

Como mencionado, o próprio governo passou a apoiar a emenda modificativa nº 307 à MP apresentada pela deputada federal Bia Kicis, que propõe substituir o texto original, instituindo a competência da Secretaria de Governo da Presidência da República em **“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”**. Contudo, este texto também possui fragilidades ao atribuir à Secretaria de Governo o

⁴ 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?segobjetoincidente=5633620> Acesso em 19 de abril de 2019.

⁵ 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.

⁶ Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf>. Acesso em: 08 abril de 2019.

acompanhamento das ações, os resultados e o “cumprimento da legislação aplicável” de todas as mais de 820 mil organizações da sociedade civil brasileiras.

Este tipo de previsão ampla e genérica pode representar o alicerce para a implantação de uma arquitetura de controle estatal das atividades privadas. O texto original, ainda que atenuado, revela clara desatenção aos princípios constitucionais da liberdade de associação e da livre iniciativa, bases das liberdades individuais do cidadão, que é livre para fazer tudo que a lei não proíbe. É inegável o risco de, uma vez instauradas, essas estruturas voltarem suas ações para a articulação de iniciativas voltadas ao controle de forma seletiva, priorizando a repressão a organizações representativas de grupos específicos de organizações da sociedade civil contrárias aos interesses do governo federal.

Ademais, “Organizações não governamentais” são constituídas sob as formas de associação, fundação ou cooperativas, sendo que a primeira e a última gozam de proteção contra a interferência estatal em seu funcionamento, tal como previsto no artigo 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal. As organizações constituídas sob a forma de fundações se submetem ao velamento do Ministério Público nos termos do artigo 66 do Código Civil, desde 1916.

Na hipótese de as organizações que recebem recursos públicos, todo o aparato de fiscalização e controle estatal passa a incidir sobre as relações envolvendo o repasse do recurso, já havendo robusta estrutura administrativa de prestação de contas prevista pela Lei 13.019/14 (Comissões de Monitoramento e Avaliação, prestações de contas parciais, anuais e finais), além da fiscalização ordinária por meio da própria Administração, órgãos de controle externo (CGU), externo (TCU), e do Ministério Público.

O texto da MP 870 nesse particular deverá ser modificado no Congresso Nacional. Além de contrário à Constituição, vai na contramão do próprio discurso do governo, que tem na **livre iniciativa**, nas **liberdades individuais** e na **descentralização do Estado** pilares de sua gestão.

Além de tudo, o texto original e a proposta de emenda modificativa nº 307 ferem o princípio da **isonomia** ao estabelecer, dentre os inúmeros setores da sociedade brasileira, que apenas as organizações não governamentais serão “monitoradas” pelo governo federal. Ora, ao pinçar as ONGs como objeto de especial supervisão, a MP cria, sem qualquer fundamento constitucional, uma desequiparação entre pessoas jurídicas, razão por que a violação à isonomia é manifesta.

Afinal, qual seria o pressuposto lógico que autorizaria a Secretaria de Governo da Presidência da República a “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades” ou “verificar o cumprimento da legislação aplicável” exclusivamente das ONGs, e não de outras espécies de pessoas jurídicas ?

As principais justificativas que têm sido apresentadas pelo Governo para o pretendido monitoramento são ligadas ao uso de recursos públicos repassados a algumas organizações e à alegada renúncia fiscal de que essas organizações gozam. Se a preocupação fosse, de fato, com o bom uso de recursos públicos repassados direta ou indiretamente, o texto da MP deveria também incluir o monitoramento estatal das empresas que recebem subsídios, subvenções e que realizam contratos com o Governo Federal, além dos partidos políticos, das organizações religiosas, entre tantas outras espécies de pessoas jurídicas destinatárias de recursos públicos em nosso país, em proporções muito superiores que as ONGs.

Qualquer que seja a motivação que se busque para o texto do inciso II do art. 5º da MP 870, haverá inafastável afronta à isonomia, uma vez que não existem princípios contrapostos que

justifiquem a criação de um monitoramento estatal para as ONGs, mas que não estabeleçam similar obrigatoriedade com relação a outros tipos de pessoas jurídicas.

É sabido que o legislador também se vincula ao comando constitucional da isonomia e 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.

Por estas razões, nós, da **PLATAFORMA MROSC**, manifestamos nossa opinião no sentido de **que seja suprimido o inciso II do art. 5º da referida MP.**

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 **supressão do inciso II do art. 5º da MP 870**, que visa afastar as incontornáveis deficiências jurídicas do texto proposto, para fixar à 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.

**Plataforma MROSC
Comitê Facilitador**