



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa
EMENDA Nº - CMMPV

(À Medida Provisória 870, de 2019)

Emenda supressiva

Suprima-se o inciso II do art. 5.º da MPV 870/2019.

JUSTIFICAÇÃO

A sociedade civil organizada cumpre importante papel, que vai muito além de complementar as ações do governo. É promotora de pautas e debates essenciais à construção do país e alimenta de forma efetiva a vida democrática ao redor do território nacional, não podendo ser tutelada pelo Estado. Grande parte dessas organizações atua de maneira muito próxima das pessoas nos territórios, na representação de direitos e interesses de diversos segmentos, podendo por meio dessas atividades, colaborar para construção de políticas públicas mais eficazes e eficientes para atender às demandas da população.

O ordenamento jurídico brasileiro já possui diversos mecanismos de controle de organizações não governamentais, tais como o recebimento de recursos públicos e regime tributário diferenciado. Ao mesmo tempo, a fiscalização das entidades do terceiro setor já é exercida por órgãos como Receita Federal, Tribunais de Contas e Ministério Público.

Vale lembrar que o próprio Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Lei nº 13.019/14) - que "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 – prevê mecanismos de transparência e controle das entidades.

Em seus Artigos 5º e 6º, ele prevê:

Art. 5o O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o



SF/19780.31068-00



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;

IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;

X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Art. 6o São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:

I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;

II - a priorização do controle de resultados;

III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;



SF/19780.31068-00



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;

VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;

VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidas, em decorrência da participação no respectivo processo decisório ou ocupação de posições estratégicas;

VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos; (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

Ainda assim, a despeito dos das regras já existentes, a Medida Provisória 870/2019 previu, em seu Artigo 5º, como nova competência da Secretaria de Governo a de “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar” o setor, independentemente de qualquer vínculo das entidades com o poder público. Importante salientar que a citada competência não estava presente em nenhuma das gestões anteriores desde a criação da Secretaria, em 2015.

Do ponto de vista jurídico, a nova atribuição da Secretaria de Governo encontra limite na Constituição Federal. Isso porque a Carta Magna assegura a liberdade de



SF/19780.31068-00



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

associação para fins lícitos¹ e a vedação da interferência estatal no funcionamento das associações².

Julgados do STF ressaltam a função inibitória desse princípio sobre o Estado:

A primeira Constituição política do Brasil a dispor sobre a liberdade de associação foi, precisamente, a Constituição republicana de 1891, e, desde então, essa prerrogativa essencial tem sido contemplada nos sucessivos documentos constitucionais brasileiros, com a ressalva de que, somente a partir da Constituição de 1934, a liberdade de associação ganhou contornos próprios, dissociando-se do direito fundamental de reunião, consoante se depreende do art. 113, § 12, daquela Carta Política. Com efeito, a liberdade de associação não se confunde com o direito de reunião, possuindo, em relação a este, plena autonomia jurídica (...). Diria, até, que, sob a égide da vigente Carta Política, intensificou-se o grau de proteção jurídica em torno da liberdade de associação, na medida em que, ao contrário do que dispunha a Carta anterior, nem mesmo durante a vigência do estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto dessa prerrogativa. (...) Revela-se importante assinalar, neste ponto, que a liberdade de associação tem uma dimensão positiva, pois assegura a qualquer pessoa (física ou jurídica) o direito de associar-se e de formar associações. Também possui uma dimensão negativa, pois garante a qualquer pessoa o direito de não se associar, nem de ser compelida a filiar-se ou a desfiliar-se de determinada entidade. Essa importante prerrogativa constitucional também possui função inibitória, projetando-se sobre o próprio Estado, na medida em que se veda, claramente, ao poder público, a possibilidade de interferir na intimidade das associações e, até mesmo, de dissolvê-las, compulsoriamente, a não ser mediante regular processo judicial.

[ADI 3.045, voto do rel. min. Celso de Mello, j. 10-8-2005, P, DJ de 1º-6-2007.]

1 (art.5, XVII)

2 (art.5, XVIII)





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

O direito à plena liberdade de associação (art. 5º, XVII, da CF) está intrinsecamente ligado aos preceitos constitucionais de proteção da dignidade da pessoa, de livre iniciativa, da autonomia da vontade e da liberdade de expressão. Uma associação que deva pedir licença para criticar situações de arbitrariedades terá sua atuação completamente esvaziada.

[HC 106.808, rel. min. Gilmar Mendes, j. 9-4-2013, 2ª T, DJE de 24-4-2013.]

A implementação de medidas com finalidade de interferência na atuação das organizações da sociedade civil é, portanto, uma forma de afrontar princípios constitucionais basilares à democracia, como ressaltado pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal na nota técnica nº 03/2019-PFDC de 30 de janeiro. Não cabe ao Governo Federal, estadual ou municipal supervisionar, coordenar ou monitorar as ações das organizações da sociedade civil, já que elas têm garantido pelo artigo 5º da Constituição Federal plena liberdade de atuação e de representação de suas causas e interesses.

Essa proibição não impede, contudo, que sejam fiscalizadas, tanto é que a Constituição permite sua dissolução compulsória ou suspensão de suas atividades por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado (Constituição, art. 5º XIX).

Nessa linha, aos governos somente é possível o controle sobre os recursos públicos que venham a ser objeto de parceria com as organizações da sociedade civil e, para isso, como visto, há legislação própria que define os direitos e obrigações, inclusive, de prestação de contas anuais e em alguns casos, auditorias externas independentes (MRSOC, Capítulo 6, Artigo 15B – Inciso IX).

Quando enunciados estabelecidos em medida provisória entram em choque com dispositivos da Constituição é imprescindível que sejam respeitados os ditames da Lei Maior, nesse caso os preceitos que vedam a interferência direta do governo na livre organização da sociedade civil.

Em caso de identificada alguma ilegalidade, a partir dos processos administrativos supracitados (avaliação, monitoramento, prestação de contas e auditoria), a Justiça é a única esfera do Estado que pode determinar a suspensão de atividades ou mesmo o fechamento de uma organização da sociedade civil, após o cumprimento do devido



SF/19780.31068-00



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Humberto Costa

processo legal. Valorizar e respeitar os princípios de sua atuação é prezar pelo bom funcionamento do nosso regime democrático. Afinal, a existência de uma sociedade civil plural, atuante e autônoma é essencial para a qualidade da democracia.

Deste modo, argumentamos pela completa supressão do inciso II do artigo 5º da Medida Provisória 870/2019, por sua inconstitucionalidade e pela real ameaça à prática democrática da livre organização e associação que ela representa.

Por essas razões, peço apoio aos eminentes pares para a aprovação da presente proposta.

Sala das Comissões,

Senador HUMBERTO COSTA



SF/19780.31068-00