

## Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do Governo Federal com Organizações da Sociedade Civil

Eduardo Pannunzio\*

### Introdução

Em 1º de janeiro de 2019, o Presidente da República adotou a Medida Provisória (MP) 870, fixando nova organização à Presidência da República e Ministérios. Entre as alterações promovidas, a MP conferiu à Secretaria de Governo competência para “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional” (art. 5º, II).

A disposição foi alvo de fortes críticas, sobretudo por abrir as portas para eventual interferência do Governo Federal no funcionamento das organizações da sociedade civil (OSC) – algo expressamente proibido pela Constituição, como destacou Oscar Vilhena Vieira<sup>1</sup>.

Diante da polêmica instaurada, o Ministro-Chefe da Secretaria de Governo, Carlos Alberto dos Santos Cruz, informou que a intenção do Governo Federal é “otimizar a utilização de dinheiro público e levar mais benefícios na ponta da linha”. Segundo o Ministro, não se pretende “interferir na vida das organizações, nem restringir nada”.<sup>2</sup>

Em 11 de fevereiro, a deputada Bia Kicis (PSL/DF), da base parlamentar do Presidente, apresentou emenda modificativa (n. 307) à MP. Em linha com a fala do Ministro-Chefe da Secretaria de Governo, a deputada registrou a necessidade de “esclarecer que não se pretende interferir no funcionamento de organizações internacionais e da sociedade civil”. Dessa forma, propôs nova redação para o mencionado inciso II do art. 5º da MP: “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”.

Representantes do Governo Federal já anunciaram que devem apoiar a aprovação da emenda, abrindo mão da redação original.<sup>3</sup>

### Análise

Ao longo das últimas duas décadas, a Presidência da República sempre teve uma instância encarregada de coordenar a interface com OSC.

No Governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), esse papel coube, inicialmente, à Secretaria de Estado de Relações Institucionais<sup>4</sup> e, a partir de agosto de 1999, à Secretaria-Geral da Presidência, responsável por assistir o Presidente na “interlocução com [...] entidades da sociedade civil”<sup>5</sup>.

Nos Governos Lula e Dilma (PT), coube igualmente à Secretaria-Geral da Presidência auxiliar o Presidente “no relacionamento e articulação com as entidades da

sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”<sup>6</sup>.

Já no Governo Temer (PMDB), esse papel foi transferido para a Secretaria de Governo. No entanto, continuou sendo exatamente o mesmo: assistir o Presidente “no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”<sup>7</sup>.

A MP 870, do Presidente Jair Bolsonaro, mantém essa atribuição – e com idêntica redação – na Secretaria de Governo (art. 5º, I, “a”). O ato afasta-se da tradição legal brasileira, porém, ao conferir à Secretaria o adicional papel de “supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”, como visto acima.

É certo que o Governo Federal, aparentemente, passou a abraçar a proposta de redação feita pela deputada Bia Kicis. No entanto, este texto também tem suas fragilidades.

Em primeiro lugar, a proposta atribui à Secretaria de Governo o acompanhamento das “ações” e “resultados” das OSC em geral, e não apenas daquelas que recebem recursos federais, como disse pretender o Ministro-Chefe da Secretaria de Governo. Não se trata de mero detalhe: segundo o Ipea, dentre as mais de 820 mil OSC existentes no país, apenas 7.080 (0,86%) receberam recursos federais em 2017<sup>8</sup>. Evidentemente, acompanhar as ações e resultados de 7.080 OSC não é o mesmo que fazê-lo para um universo de centenas de milhares de organizações.

Além disso, que justificativa constitucional haveria para a Secretaria de Governo “acompanhar” o trabalho de OSC que não recebem verbas públicas? Em uma república democrática comprometida com a liberdade de associação, como é a brasileira, o esperado é que a sociedade civil acompanhe o funcionamento do Governo, não o inverso.

Mais crítico na redação proposta pela deputada Bia Kicis, porém, é o trecho que dá poderes à Secretaria de Governo para “verificar o cumprimento da legislação aplicável” às OSC e organizações internacionais. No limite, isso confere à Secretaria uma ampla prerrogativa de controle sobre qualquer OSC, com base na legislação – qualquer legislação (civil, tributária, administrativa etc.) – que queira, a seu exclusivo critério, usar como base.

Isso, novamente, vai na contramão do desígnio declarado do Governo Federal. Em evento na FGV Direito SP, o Secretário Especial de Articulação da Secretaria de Governo afirmou que a Pasta “não vai ser uma nova instância de controle”<sup>9</sup>. Até porque já há inúmeros órgãos no próprio Governo Federal que cumprem, com melhor estrutura e mandato mais preciso, essa função, a exemplo da Receita Federal ou da Controladoria-Geral da União.

Não há como descartar que o “poder geral de controle” projetado na emenda em questão venha a ser invocado para postular a abertura de processos administrativos contra determinadas OSC, sujeitando-as a um escrutínio seletivo e paralelo ao sistema de controle do Governo Federal.

### **Proposta de aperfeiçoamento**

Embora a redação avançada pela deputada Bia Kicis seja menos problemática do que a que consta do atual art. 5º, II, da MP 870, ela ainda se contrapõe à Constituição e ao propósito anunciado pelo próprio Governo Federal.

Nesse contexto, uma primeira alternativa é postular pela supressão do inciso II do art. 5º - e não faltam emendas parlamentares nesse sentido<sup>10</sup>. A mudança preservaria a competência da Secretaria de Governo para assistir o Presidente “no relacionamento e na articulação com as entidades da sociedade e na criação e na implementação de instrumentos de consulta e de participação popular de interesse do Governo Federal”, prevista no inciso I, “a”, do mesmo artigo, como visto acima.

Outra alternativa é sugerir nova redação para o dispositivo, elaborada à luz dos precedentes legislativos e da própria emenda da deputada:

**“Art. 5º À Secretaria de Governo da Presidência da República compete:**

[...]

**“II - 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;”<sup>11</sup>**

Essa redação, primeiramente, prestigia a tradição brasileira de conferir a um órgão da Presidência da República o papel de liderar a interlocução do Governo com as OSC – algo que remonta ao Governo Fernando Henrique Cardoso, como apontado acima.

Ela também melhor delimita a atribuição da Secretaria de Governo de acompanhar as ações e resultados das OSC, defendida pela deputada Bia Kicis. Ao definir o foco na “política de parcerias” do Governo com OSC, esse papel acaba inevitavelmente alcançando as OSC que recebem recursos públicos.

Por fim, no que se refere à legislação aplicável ao setor, o texto sugerido substitui a ênfase no controle pelo papel mais estratégico de identificar e promover boas práticas para sua efetiva implementação – até porque, lembremos, parte dessa legislação é bastante recente (o chamado “Novo Marco Regulatório das OSC”,<sup>12</sup> que regula as parcerias, entrou em vigor há pouco mais de três anos). Essa é uma frente que, sem bem manejada, poderá inclusive resultar em uma fiscalização mais eficiente, racional e adequada às OSC.

---

\* Eduardo Pannunzio é pesquisador líder do projeto Sustentabilidade Econômica das Organizações da Sociedade Civil, desenvolvido pela FGV Direito SP em parceria com o Gife – Grupo de Institutos, Fundações e Empresas e apoio

---

da União Europeia. **Este documento expressa as opiniões do autor e não reflete necessariamente as da FGV Direito SP, do Gife e nem da União Europeia.**

<sup>1</sup> VIEIRA, Oscar Vilhena. Sociedade servil. **Folha de S. Paulo**, 5 jan. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/oscarvilhenaveira/2019/01/sociedade-servil.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

<sup>2</sup> Governo vai fiscalizar ONGs para “otimizar” o repasse de recursos públicos, diz ministro. **G1**, 6 jan. 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/01/06/governo-vai-fiscalizar-ongs-para-otimizar-o-repasse-de-recursos-publicos-diz-ministro.ghtml>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

<sup>3</sup> Reunião de ministro com ONGs frustra grupo que quer discutir monitoramento. **Folha de S. Paulo**, 16 fev. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/reuniao-de-ministro-com-ongs-frustra-grupo-que-quer-discutir-monitoramento.shtml>>. Acesso em: 13. mar. 2019.

<sup>4</sup> Cf. lei 9.649/1998, art. 3º, com a redação dada pela MP 1.795/1999.

<sup>5</sup> Cf. lei 9.649/1998, art. 3º, com a redação dada a partir da MP 1.911-9/1999.

<sup>6</sup> Cf. MP 103/2003, art. 3º, posteriormente convertida na lei 10.683/2003.

<sup>7</sup> Cf. MP 782/2017(art. 5º, I, “a”, da MP 782/2017, posteriormente convertida na lei 13.502/2017).

<sup>8</sup> LOPEZ, Felix Garcia. **Perfil das organizações da sociedade civil no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607\\_livro\\_perfil\\_das\\_organizacoes\\_da\\_sociedade\\_civil\\_no\\_brasil.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180607_livro_perfil_das_organizacoes_da_sociedade_civil_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2019.

<sup>9</sup> FGV DIREITO SP. **Diálogo Paulista entre Órgãos de Controle e Organizações da Sociedade Civil**. 21 fev. 2019. (3h24m52s). Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=EvQqe07WJe4>>. Acesso em:13 mar. 2019.

<sup>10</sup> A relação de emendas apresentadas à MP 870 encontra-se disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135064>>.

<sup>11</sup> Em versão preliminar deste documento, a proposta previa a competência da Secretaria de Governo para “acompanhar as ações e os resultados *das parcerias* destas organizações com o Governo Federal”. Ocorre que o acompanhamento das parcerias, individualmente consideradas, já é responsabilidade de diversas instâncias (gestor público, comissão de monitoramento e avaliação e conselhos de políticas públicas, além dos demais órgãos de controle interno e externo), conforme arranjo previsto na lei 13.019/2014. Daí a opção por ajustar a redação, esclarecendo que o acompanhamento a ser realizado pela Secretaria de Governo é no plano estratégico, relativo à *política de parcerias* do Governo Federal com OSC.

Da mesma forma, a versão preliminar mencionava a atribuição da Secretaria de Governo de “promover o *aperfeiçoamento* da legislação aplicável”. Optamos, aqui, por ajustar a redação para “promover *boas práticas para efetivação* da legislação aplicável” tendo em vista que, recentemente, a legislação já foi significativamente reformulada pelas leis 13.019/2014 e 13.204/2015. Em matéria de parcerias, o principal desafio, hoje, está justamente na implementação dessa nova normativa (o que envolve a revisão de instrumentos, procedimentos e práticas há muito arraigadas na Administração Pública federal). A Secretaria de Governo pode desempenhar um importante papel ao difundir boas experiências nesse sentido.

<sup>12</sup> Lei 13.019/2014, com as alterações promovidas pela lei 13.204/2015.