



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

PGR-00072297/2020

OFÍCIO Nº 74/2020/PFDC/MPF

Brasília, 27 de fevereiro de 2020..

A Sua Excelência o Senhor
RENATO DE FREITAS SOUZA MACHADO
Procurador Regional dos Direitos do Cidadão
Procuradoria da República no Rio de Janeiro
Av. Nilo Peçanha 31 – 6º andar - Centro
20020-900 Rio de Janeiro - RJ

Assunto: Apuração de exigência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para a liberação de recursos em projetos executados por organizações não governamentais – ONGs.
Ref.: PA-INST nº 1.00.000.003093/2020-21

Senhor Procurador,

Cumprimentando-o, informo que recebi representação da Associação Brasileira de ONGs (Abong), dando notícia de que o BNDES tem endereçado a organizações da sociedade civil, executoras de projetos apoiados com recursos não reembolsáveis pelo Banco, correspondência para que firmem declaração sob pena de não liberação das parcelas futuras já avençadas.

No modelo de declaração constam exigências que excedem àquelas acordadas por ocasião da lavratura dos contratos e, de resto, surpreendem pelo seu conteúdo, notadamente quando estipula que os dirigentes da instituição executora do projeto (i) não sejam também dirigentes estatutários de partidos políticos; (ii) nos últimos 36 meses, não tenham participado na estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado a organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; e (iii) não exerçam cumulativamente cargo em organização sindical.

Foram então solicitados esclarecimentos ao presidente do BNDES, especialmente quanto à veracidade dos fatos narrados na representação e, uma vez superada essa questão, quais as razões para o posicionamento quanto à exigência da declaração e de seu teor.

A resposta veio no prazo fixado, firmada por um diretor de nome Saulo Benigno Puttini, e o que ali se contém é de tal forma incompreensível que fica difícil afirmar se,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

no entender do signatário, (i) a ausência de declaração inviabiliza o repasse das parcelas a vencer; (ii) a participação em partido político ou organização sindical tem o potencial de “comprometer a imagem do banco”; e (iii) cabe ao BNDES “a identificação de dirigentes em entidades de natureza partidária ou sindical”.

Quaisquer dessas hipóteses, no entanto, são absurdas.

Como apontado no ofício endereçado ao BNDES, a administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios tem como um dos seus princípios norteadores o da legalidade (art. 37, CR). E a Lei 13.019, de 31 de julho de 2014, que é o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferência de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em seu art. 39, ao estipular as vedações que impedem organizações da sociedade civil de celebrar qualquer modalidade de parceria ali prevista, não inclui as exigências constantes da declaração enviada, especialmente nos pontos já arrolados;

De mais a mais, as condições para a liberação de cada parcela dos recursos foram determinadas no momento da constituição dos contratos, e constitui ofensa ao princípios da moralidade e da boa-fé objetiva administrativa, do *pacta sunt servanda* e da segurança jurídica a superveniência de exigências novas.

As exigências também conflitam com o texto constitucional, que assegura liberdade plena de associação, salvo a de caráter paramilitar (art. 5º, XVII e XVIII), como direito fundamental, e tem a cidadania e o pluralismo político como fundamentos do nosso Estado democrático de direito, o que implica necessariamente a possibilidade de filiação a partido político e de participação em sua estrutura decisória de forma livre e autônoma.

Não se sabe se a invocação da Lei 13.303/2016 é resultado de desconhecimento ou de má-fé. Essa lei é o “estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Portanto, nem por aproximação, suas disposições podem ser aplicadas a organizações da sociedade civil, que, como ressaltado anteriormente, contam com disciplina específica.

Desse modo, a exigência da declaração, além de aparência de desvio de poder, parece ser mais uma iniciativa voltada ao controle das organizações da sociedade civil.

As “organizações da sociedade civil” são o resultado de dois imperativos constantes da Constituição de 1988: liberdade de associação e participação social. No primeiro caso, as regras já estão predispostas no que concerne à sua constituição e ao seu funcionamento: ausência de interferência estatal. De fato, o inciso XVIII do artigo 5º da CR é literal no sentido de que “a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento”. A segunda hipótese, por sua vez, vai gerar a necessidade de que o Estado organize as suas políticas de modo a se relacionar com essas entidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

A Lei 13.019 dá a exata dimensão dessa conclusão:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o 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: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

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.

Retornando à liberdade de expressão e à sua conformação constitucional (art. 5º, incisos XVII, XVIII, XIX, XX e XXI), convém reter que ela inexistente quando o Poder Público intervém na sua administração ou funcionamento.

É importante lembrar que não há, no texto constitucional brasileiro, novidade alguma. Democracias consolidadas tratam o princípio da não interferência estatal como condição necessária para que as pessoas se lancem livremente a projetos coletivos lícitos, com a segurança de que eles serão autoadministrados. Afinal, a noção de associação traz, em si, a busca de algum ideal coletivo que possui aspectos substantivos, mas também procedimentais.

A Suprema Corte norte-americana¹ tem um precedente antigo, da década de 50 do século passado. Em 1956, o estado do Alabama procurou as listas de membros que participavam da NAACP (National Association for the Advancement of Colored People). A Corte decidiu contra o estado do Alabama e afirmou a "relação vital entre a liberdade de associação e a privacidade em suas associações".

A Corte Europeia de Direitos Humanos² (caso "Tebieti Mühafize Cemiyeti and Israfilov v. Azerbaijan") e a Corte Africana³ (Lawyers for Human Rights v Swaziland citando Huri-Laws v Nigeria (2000) ACHLR 273 (ACHPR 2000)) têm orientação similar sobre a possibilidade de intervenção estatal em associações da sociedade civil: depende de lei que

1 Disponível em <https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep357/usrep357449/usrep357449.pdf>. Acesso em janeiro de 2019.

2 Disponível em <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-147866&filename=001-147866.pdf>. Acesso em janeiro de 2019.

3 Disponível em <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/06/lawyers-for-human-rights-v-swaziland.pdf>. Acesso em janeiro de 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

preveja de forma bastante restritiva alguns requisitos tendentes a tornar mais efetivos os propósitos que orientam uma sociedade democrática.

Recentemente, a Comissão Europeia de Direitos Humanos⁴ notificou formalmente a Hungria por desconformidade de sua legislação sobre organizações sociais com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. A lei húngara introduz novas obrigações para certas categorias de ‘ONGs’, especificamente aquelas que contam com financiamento internacional anual superior a HUF 7.2 milhões (aproximadamente € 24.000): registrar em todas as suas publicações, websites e material de imprensa que são “organizações financiadas pelo exterior”, com o dever de informar especificadamente às autoridades húngaras o montante do recurso internacional, sob pena de sanções. A Comissão entendeu haver ofensa ao direito de associação, que assegura que estas acessem recursos lícitos para a consecução dos seus propósitos, com a garantia da privacidade desses dados.

Finalmente, o complexo de normas existente no ordenamento jurídico brasileiro já satisfaz, com folga, o controle das “organizações da sociedade civil” no que diz respeito à licitude de suas atividades e à gestão de recursos públicos.

A Lei de Improbidade Administrativa (8.429/2002) qualifica “os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. aqueles praticados por entes privados que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público” (artigo 1º, parágrafo único).

A Lei Anticorrupção (12.845/2013), por expressa disposição do parágrafo único de seu artigo 1º⁵, aplica-se a todas as formas de associação, o que inclui, por certo, as “organizações da sociedade civil”.

De resto, a Lei 13.019/2014, que surge no contexto do programa do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, estabelece inúmeras formas de controle para acesso e execução do financiamento público: convocação, em regra, mediante chamamento público; transparência sobre as condições do convênio ou contrato, bem como em todas as fases da parceria; apresentação de plano de trabalho; liberação de recursos de acordo com cronograma de desembolso, assegurando-se permanentes monitoramento e avaliação; e prestação de contas. A lei contém inúmeros dispositivos para todas essas fases, com especificações e sanções.

Diante desse amplo complexo normativo, a exigência da declaração apresentada pelo BNDES supera, em muito, as possibilidades de intervenção estatal nas “organizações da sociedade civil”, voltando a assinalar que, além de não prevista em lei ou em

4 Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1982_en.htm. Acesso em janeiro de 2019.

5 “Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.”



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO

instrumento contratual, tem o condão de inibir arranjos associativos para assegurar o recebimento de parcela. Por isso ela é, além de ilegal, imoral.

Por todas as razões expostas, encaminho a Vossa Excelência o procedimento anexo, a fim de que adote as providências que julgar pertinentes, inclusive no âmbito criminal e da improbidade administrativa.

Atenciosamente,

DEBORAH DUPRAT
Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Assinado com login e senha por DEBORAH MACEDO DUPRAT DE BRITTO PEREIRA, em 27/02/2020 18:09. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacao/documento>. Chave 73C59E18.B355A53E.08579190.E81F55DC