

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

REDE SUSTENTABILIDADE, partido político com representação no Congresso Nacional, inscrito no CNPJ sob o nº 17.981.188/0001-07, sito à ST SDS, Bloco A, CONIC, Ed. Boulevard, Sala 108/109, Asa Sul, Brasília – DF, representado na forma de seu Estatuto Social, vem à presença de Vossa Excelência, com as praxes de estilo, neste ato por seus advogados infra-assinados, com fulcro nos arts. 102, I, “a” e 103, VIII da CRFB/88, e no art. 2º, inciso VIII, da Lei nº 9.686/99 interpor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE
MEDIDA CAUTELAR**

A fim de que seja declarada a **inconstitucionalidade total** do art. 5º, II da **Medida Provisória nº 870** publicada no Diário Oficial da União inicialmente no dia 1º de Janeiro de 2019, e republicada no dia 3 de Janeiro de 2019 – Edição Extra nº 2-A editada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, que atribui competência à Secretaria de Governo da Presidência da República para supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional.

“Imagine um mundo sem a sociedade civil. Esse mundo é sombrio. A sociedade civil tem estado na vanguarda de numerosas mudanças políticas e sociais marcantes na última década; mudanças que melhoraram as sociedades e a vida individual de diversas e significativas maneiras”.

Maina Kiaki, ex Relator Especial das Nações Unidas para a liberdade de associação e reunião pacífica.

Sumário da Petição Inicial

I. Requisitos Formais	4
I.I Legitimidade Ativa	4
I.II Representação	4
I.III Ato normativo impugnado	4
I.IV Cabimento da Ação	4
II. Teses para procedência da demanda	4
II.I Necessária contextualização da situação das ONGs (organizações não governamentais) e Organismos Internacionais no Brasil.....	5
II.II Da violação frontal do art. 5º, XVII, XVIII da CRFB/88.....	9
II.III Do flagrante abuso no exercício do poder atípico de legislar.....	16
II.IV Da manifesta incompatibilidade do texto impugnado com o ordenamento jurídico brasileiro.....	23
III. Da Medida Cautelar	25
IV. Dos Pedidos e Requerimentos.....	28

I. Requisitos Formais

I.I Legitimidade Ativa

A Requerente, além de ser partido político regular e ativo, possui representação no Congresso Nacional. Sendo assim, enquadra-se como legitimada à propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, consoante disposto no art. 103, VIII da CRFB/88 e art. 2º, VIII da Lei nº 9.868/99.

I.II Representação

Em atenção ao disposto no art. 3º, p. único da Lei 9.868/99, estão anexos à petição inicial instrumento de procuração e cópia do ato normativo impugnado.

I.III Ato Normativo Impugnado

O ato normativo que se questiona a conformidade com a Constituição Federal é o art. 5º, II da Medida Provisória 870, que tem a seguinte redação:

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

II - **supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional**; (grifos e destaques meus)

I.IV Cabimento da Ação

O cabimento desta ação decorre da impugnação de dispositivo de ato normativo federal editado após a Constituição de 1988 que com ela é incompatível, se enquadrando perfeitamente na disposição do art. 102, I, “a” da CRFB/88.

II. Teses para Procedência da Demanda

Em apertada síntese, esta ação declaratória de inconstitucionalidade é lastreada em três teses:

- a) **Inconstitucionalidade Formal: Flagrante abuso de poder em legislar e ausência dos requisitos constitucionais autorizadores de medida provisória.**
- b) **Inconstitucionalidade Material: Violação à liberdade de associação e da proibição da interferência estatal no funcionamento dos entes associativos.**
- c) **Absoluta incompatibilidade do texto impugnado com o ordenamento jurídico brasileiro**

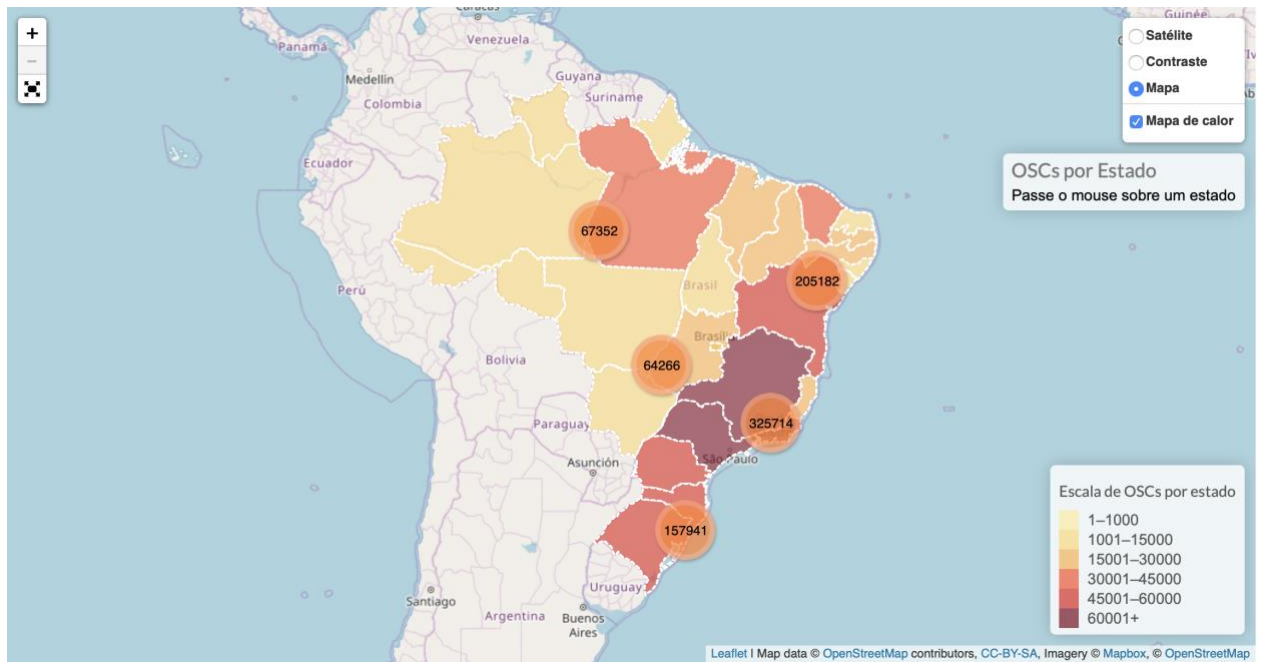
II.I Necessária contextualização da situação das ONGs (organizações não governamentais) e Organismos Internacionais no Brasil

Embora amplamente conhecidas na atualidade, as ONGs não possuem definição jurídica específica no Brasil. Na realidade, a sigla é emprestada do art. 71 da Carta das Nações Unidas, que foi pioneira no uso dessa denominação.

Fato é que no ordenamento jurídico brasileiro, as ONGs têm como base jurídica mais sólida a Lei 9.790/99, e, geralmente, funcionam na forma de associação civil ou fundação, previstas no art. 44, I e III do Código Civil, respectivamente. Um grande avanço trazido para a regulamentação dessas entidades foi a Lei nº 13.019/14, que é considerada o Marco Regulatório das Organizações Sociais.

Segundo o Mapa das Organizações da Sociedade Civil¹, confeccionado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), atualmente existem no Brasil cerca de 820 mil OSC (organizações da sociedade civil) espalhadas pelo país, conforme mapa abaixo:

¹ <https://mapaosoc.ipea.gov.br/resultado-consulta.html>



A importância dessas instituições, em especial no contexto da América Latina, é historicamente comprovada e não há dúvidas que a incansável militância desenvolvida por essas entidades em defesa das mais diversas pautas, não apenas contribui para a construção de uma sociedade solidária e plural, mas também fortalece a defesa dos direitos e garantias fundamentais.

São incontáveis os exemplos de ONGs que realizam um trabalho precioso em diversas áreas em todo o Brasil, e seria absolutamente desnecessária a menção nominal dessas instituições dada a sua inegável importância. O ponto central da relevância dessas instituições é que elas dão voz, defendem indivíduos e grupos de interesse marginalizados que ordinariamente são esquecidos ou ignorados pelo Estado.

Destaca-se que entidades dessa natureza contribuem para a construção de uma sociedade democrática e plural inclusive junto a este Supremo Tribunal Federal. O processo de hermenêutica constitucional, que se relaciona diretamente com a efetivação de direitos e garantias fundamentais, tem como um de seus *players* a sociedade civil organizada:

O princípio fundamental da separação de poderes, enquanto cânone constitucional interpretativo, reclama a pluralização dos intérpretes da Constituição, mediante a atuação coordenada entre os poderes estatais – Legislativo, Executivo e Judiciário – e **os diversos segmentos da sociedade civil organizada, em um processo contínuo, ininterrupto e republicano, em que cada um destes players contribua, com suas capacidades específicas, no embate dialógico, no afã de avançar os rumos da empreitada constitucional e no aperfeiçoamento das instituições democráticas**, sem se arvorarem como intérpretes únicos e exclusivos da Carta da República.² (Destaques meus)

Ainda que possuam a “mesma denominação”, existem ONGs que atuam de forma complementar ao Estado, e existem aquelas que atuam fiscalizando o Estado, na mais pura defesa do interesse público. Há também aquelas ONGs dotadas de grande potencial financeiro, proveniente tanto da iniciativa privada como do setor público, bem como aquelas que muitas vezes contam com estrutura precária e sobrevivem de doações.

Em todos os casos, a liberdade na atuação, obviamente dentro dos limites da legalidade *lato sensu*, é um pilar fundamental para o funcionamento dessas instituições.

Assim, seria incabível aceitar que instituições que, por sua própria natureza, detêm atuação independente do Estado, sofram intervenção e/ou controle estatal. Até porque, como se disse, muitas vezes a atuação dessas entidades vão absolutamente contra grupos políticos que detêm o poder estatal, ou mesmo que influenciam as atividades estatais.

² Trecho do acórdão da ADI 5105/DF da Relatoria do Ministro Luiz Fux.

O mesmo vale dizer para os Organismos Internacionais. A definição dessas entidades, se utilizando da analogia, pode ser encontrada no art. 3º do Decreto nº 5.491/05:

Art. 3º **Entende-se como organismos estrangeiros associações estrangeiras sem fins lucrativos**, que atuem em adoção internacional de crianças e adolescentes brasileiros, **no Estado brasileiro**.

A doutrina define organizações internacionais como “associações voluntária de Estados estabelecidas por acordo internacional, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, encarregados de gerir interesses coletivos e capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta de seus membros.”³

Entidades dessa natureza funcionam hoje no mundo inteiro visando a integração entre os países e, principalmente, promovendo a manutenção da paz e a solidariedade entre as nações. Não faltam exemplos de OIs absolutamente essenciais para o mundo atualmente, como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização dos Estados Americanos (OEA) e Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Contudo, mesmo diante da imprescindível função desempenhada pelas ONGs e pelas OIs, nos últimos anos viu-se aflorar um movimento de criminalização de suas atividades. O pano de fundo desse movimento é a tentativa de criminalização do ativismo social capitaneada por determinados grupos políticos e oligarquias, como se não bastassem todas as dificuldades enfrentadas por aqueles que militam a favor da defesa de direitos fundamentais.

O ápice desse movimento veio com a edição do ato normativo impugnado, que, em termos objetivos, **visa criar verdadeira mordada governamental às ONGs e OIs**. Por óbvio, essa atitude flagrantemente

³ HEREDIA, José Manoel Sobrinho, In: Velasco. Manuel Diez de. Las organizaciones internacionales. Editorial Tecnos S.A: Madrid, 1999, p. 44.

inconstitucional não passaria despercebida, em especial pela Requerente, que é defensora incondicional da Constituição e da democracia.

É diante desta incontestável e inaceitável violação à Constituição que a Requerente recorre a este Pretório Excelso, defensor último da Carta de República, para que faça valer a supremacia constitucional, garantindo assim que conquistas históricas sacramentadas na CRFB/88 não sejam suprimidas por aqueles que detém o poder, ainda que temporariamente.

II.II Da violação frontal do art. 5º, XVII, XVIII da CRFB/88

No contexto brasileiro, a primeira aparição da liberdade de associação se deu na Constituição de 1891, mais especificamente no art. 72, §8º. É certo dizer que, naquela ocasião, *liberdade de associação* se confundia com *direito de reunião*.

Contudo, a CRFB/88, em especial por ser o instrumento fundamental do reestabelecimento da ordem democrática após os sombrios anos de ditadura militar, não foi econômica no que tange à proteção da liberdade de associação. Essa valiosa garantia constitucional é estabelecida no art. 5º, XVII e XVIII da Carta Política:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes

XVII - é **plena** a **liberdade de associação** para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, **sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento**; (Grifos e destaques meus)

Nas palavras do ilustre professor José Afonso da Silva (2015, p. 269-270), “a liberdade de associação, de acordo com o dispositivo constitucional em exame, contém quatro elementos: o *de criar associação*, que não depende de autorização; o *de aderir a qualquer associação*, pois ninguém será obrigado a associar-se; o *de desligar-se de associação*, porque ninguém poderá ser compelido a permanecer associado; e o *de dissolver espontaneamente a associação*, já que não se pode compelir a associação de existir”.

Complementa o professor dizendo que se trata de normas constitucionais “de eficácia plena e aplicabilidade direta e imediata, porque o legislador constituinte deu normatividade suficiente aos interesses vinculados à matéria de que cogitam” (DA SILVA, 2015, p. 270)⁴.

A liberdade de associação é uma garantia tão importante, que nas palavras do ilustríssimo Ministro Celso de Mello “nem mesmo durante a vigência de estado de sítio se torna lícito suspender o exercício concreto desta prerrogativa”⁵.

Completa o Ministro decano dizendo que “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**”⁶.

Dito isso, com a devida vênia, **é evidente que a disposição da MP atacada viola frontalmente os incisos XVII e XVIII do art. 5º da CRFB/88**. O caráter explícito e absolutamente genérico do texto torna a inconstitucionalidade ainda mais aguda, visto que dá verdadeira carta branca à Secretaria de Governo da Presidência da República para controlar e interferir diretamente no funcionamento das ONGs E OIs.

⁴ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo. Malheiros, 2010.

⁵ Trecho do voto do ilustre Ministro Celso de Mello na ADI 3.045/DF

⁶ Trecho do voto do ilustre Ministro Celso de Mello na ADI 3.045/DF

Debruçando-se sobre o texto, nota-se que a MP atacada autoriza a Secretaria de Governo a “**supervisionar, coordenar, monitorar, e acompanhar as atividades**” dos organismos internacionais e ONGs. O texto, dificilmente por mera coincidência, é muito semelhante àquele visto no Decreto Lei nº 200/67, que trata da organização da administração pública federal.

No art. 19 ao 22 do referido decreto, está bem definida a “Supervisão Ministerial”, que é, basicamente, **a atividade de controle que o Ministro de Estado tem sobre o seu respectivo ministério, e isso, de acordo com disposição expressa do texto legal, se desenvolve “coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério”**⁷.

Vejam bem senhores Ministros, o Sr. Presidente da República reproduz, na medida provisória questionada, dispositivos legais criados na época da ditadura militar que estão diretamente relacionados com o controle rígido e repressivo de atividades.

Não cabe aqui se discutir o mérito desse tipo de regramento quando se fala em órgãos públicos, contudo, **a partir do momento que se reproduz esse tipo de norma para regulamentar entidades associativas privadas, que, têm na Constituição a proteção expressa contra a intervenção estatal, fica cristalina a incompatibilidade do ato normativo com o texto constitucional.**

Em adição a isso, não há que se falar que não existe correlação entre o texto do Decreto nº 200/67 e o *animus* de controle e intervenção inserido no art. 5º, II da MP 870, visto que em ambos os casos, o objetivo da norma é “organizar a administração pública federal”.

Registra-se que não é novidade que o Sr. Presidente da República, autoridade responsável pela edição do ato normativo impugnado, visa criminalizar a atividade desenvolvidas por entidades do Terceiro Setor. Acontece, ilustre

⁷ Trecho do parágrafo único, art. 20 do Decreto nº 200/67.

juizadores, que se olvida o Sr. Presidente que a cidadania e o pluralismo político são fundamentos da República brasileira.

Nesse aspecto, é importantíssimo lembrar que lançando olhar sistemático sobre a Carta da República, percebe-se um imperativo constante de proteção da participação social nos espaços de poder, que por sua vez é viabilizada por meio da liberdade associativa. De fato, a conexão entre a democracia e a liberdade de associação já foi conhecida por este Pretório Excelso:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
DECRETO 20.098/99, DO DISTRITO FEDERAL.
LIBERDADE DE REUNIÃO E DE MANIFESTAÇÃO
PÚBLICA. LIMITAÇÕES. OFENSA AO ART. 5º, XVI,
DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

I. A liberdade de reunião e de associação para fins lícitos constitui uma das mais importantes conquistas da civilização, enquanto fundamento das modernas democracias políticas.

II. A restrição ao direito de reunião estabelecida pelo Decreto distrital 20.098/99, a toda evidência, mostra-se inadequada, desnecessária e desproporcional quando confrontada com a vontade da Constituição (Wille zur Verfassung).

III. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do Decreto distrital 20.098/99.⁸

Ressalte-se que a liberdade de associação e, principalmente, a vedação à interferência estatal nas associações, está umbilicalmente ligada a um direito de maior importância em sociedades que se dizem democrática: a livre manifestação de pensamento. Fato é que democracias, ou pretensas democracias, encaram a não interferência na liberdade de associação como condição necessária da luta por

⁸ Ementa da ADI 1969 julgada em 28/06/2007.

direitos encabeçada pelo povo. Assim, não se trata de mera faculdade, mas sim de uma obrigação (positiva e negativa) do Estado.

Sobre o tema, vale aqui mencionar trecho da recentíssima Resolução 73/173⁹ aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas:

1. Exhorta a los Estados a promover un entorno seguro y propicio para que las personas y los grupos ejerzan sus derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación, entre otras cosas velando por que la legislación y los procedimientos nacionales relativos a los derechos a la libertad de reunión pacífica, de expresión y de asociación guarden conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos;

2. Insta a los Estados a que adopten medidas concretas para prevenir y erradicar la práctica de la detención y el encarcelamiento arbitrarios de manifestantes pacíficos y defensores de los derechos humanos por ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales de expresión, reunión pacífica y asociación, incluidas las relativas a la cooperación con las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales en la esfera de los derechos humanos y, en este sentido, insta firmemente a que sean puestas en libertad las personas detenidas o encarceladas en violación de las obligaciones de los Estados con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos;¹⁰

⁹ <https://undocs.org/es/A/RES/73/173>

¹⁰ Tradução Livre: 1. Insta os Estados a promover um ambiente seguro e propício para que indivíduos e grupos exerçam seus direitos à liberdade de reunião, expressão e associação pacíficas, inter alia, assegurando que a legislação e os procedimentos nacionais relacionados aos direitos humanos à liberdade de reunião pacífica, de expressão e associação, de acordo com suas obrigações internacionais no campo dos direitos humanos.

2. Insta os Estados a tomar medidas concretas para prevenir e erradicar a prática da detenção arbitrária e a prisão de manifestantes pacíficos e defensores dos direitos humanos por exercerem seus direitos humanos e

É inquestionável o reconhecimento e a proteção internacional da liberdade de associação. Tanto é que por desrespeitar essa garantia fundamental, o Brasil já foi condenado na Corte Interamericana de Direitos Humanos.

No ano de 2009, o conhecido “*Caso Escher e outros vs Brasil*”¹¹ gerou a condenação do Estado brasileiro quando foram interceptadas linhas telefônicas das organizações sociais ADECON e COANA, com posterior divulgação do conteúdo na imprensa.

Deve ser mencionado também um *leading case* decidido pela Suprema Corte Norte Americana conhecido com “*NAACP vs Alabama*”, de 1958. No caso, o Estado do Alabama queria ter acesso a uma lista de membros da NAACP (National Association for the Advancement of Colored People) sem uma justificativa legal, o que foi declarado inconstitucional por aquela Suprema Corte.

Convém mencionar, que, na oportunidade, **foi considerado que a imunidade de interferência estatal é essencial para que as associações possam buscar seus interesses privados**, desde que lícitos.

É importante aqui também que se mencione a irretocável Nota Técnica nº 03/2019-PFDC, elaborada pela Excelentíssima Sra. Procuradora Dra. Deborah Duprat, titular da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. No referido documento, fica evidente a incompatibilidade do art. 5º, II da MP com o texto constitucional, senão vejamos a conclusão do Ministério Público Federal:

Diante desse amplo contexto normativo, **o artigo 5º, inciso II, da Medida Provisória 870 excede, em muito, as possibilidades de intervenção estatal nas “organizações da sociedade civil”, além de a imprecisão dos seus termos ter a potencialidade inibidora de conformações**

liberdades fundamentais de expressão, reunião e associação pacíficas, inclusive à cooperação com as Nações Unidas e outros mecanismos internacionais no campo dos direitos humanos e, neste sentido, insta firmemente a libertação de pessoas detidas ou presas em violação das obrigações dos Estados sob o direito internacional dos direitos humanos.

¹¹ http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_200_por.pdf

associativas que levem adiante a grande utopia da Constituição de 1988, de uma sociedade “livro, justa e solidária”.

Por fim, é imprescindível o registro de que, de modo algum, a Requerente pretende defender com a presente medida judicial ideais libertários, muito menos dizer que as organizações não governamentais são intocáveis, ou estão acima da lei.

Não há dúvidas de que assim como existem entidades do Terceiro Setor que além de idôneas exercem papel fundamental em nossa democracia, existem aquelas criadas e operadas com intenções inconfessáveis. Contudo, foge completamente a razoabilidade, bem como fere à constituição, nivelar todo o Terceiro Setor “por baixo” editando norma que permite ao Poder Executivo realizar verdadeira cruzada contra as organizações não governamentais e as organizações internacionais.

A questão central é que ao mesmo tempo em que se deve ter mecanismos para garantir a licitude das atividades das entidades do Terceiro Setor, deve ser respeitada a garantia constitucional de liberdade de associação e não interferência estatal nas atividades associativas.

Para isso, além de atos normativos (Leis nº 9.790/99 e 13.019/14), existe a atividade do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, isso para aquelas entidades que recebem financiamento público. Assim, não se deve criar normas esdruxulas e inconstitucionais para resolver os problemas do terceiro setor, mas sim se aprimorar os mecanismos de fiscalização já existentes.

Diante de todo o exposto, é inadmissível que norma com tamanha inconstitucionalidade permaneça em nosso ordenamento jurídico, em especial por atentar contra um dos pilares que sustentam nossa democracia, que é a liberdade de associação, devendo assim, o art. 5º, II da MP 870 ser declarado inconstitucional.

II.III Do flagrante abuso no exercício do poder atípico de legislar

A medida provisória é uma espécie de ato normativo absolutamente controverso, em especial porque possibilita ao Presidente da República o exercício de atividade legislativa atípica de forma unipessoal e monocrática. Conforme lembra o professor José Afonso da Silva:

As medidas provisórias não constavam da enumeração do art. 59 como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não às trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.¹²

Além disso, a história demonstra que esse tipo de ato normativo, que deveria ser excepcional, é marcado pelo **uso desmedido** por parte da Presidência da República. Em outras palavras, algo que deveria ser um instrumento normativo extraordinário, passou a ser uma forma de produzir legislação ordinária, se operando, desta maneira, uma crônica violação dos procedimentos legislativos instituídos, ferindo-se assim, por evidente, a própria democracia.

Esse é justamente o caso do art. 5º, II da MP 870!

É certo que o novo governo, sempre se curvando à Constituição e às leis postas, deve contar com meios para implementar sua administração. Contudo, **não pode a nova administração** inserir no meio dessa “organização”, disposições inconstitucionais e, especialmente, criar normas brandas que possibilitem aos órgãos de governo o cometimento de abusos, em especial contra minorias historicamente marginalizadas.

¹² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. São Paulo. Malheiros, 2010, p. 524-525.

Infelizmente, é justamente o que ocorre quando o Sr. Presidente da República insere o inciso II no artigo 5º na MP 870, que nada tem a ver com “organização da administração federal”, mas sim com uma tentativa inconstitucional e absolutamente descabida de, controlar, criminalizar e impossibilitar a atuação do terceiro setor no Brasil.

A prova disso são as inúmeras promessas e discursos do Sr. Presidente da República durante a campanha eleitoral, em que ele ataca diretamente entidades do Terceiro Setor e organismos internacionais. Um exemplo nítido disso foi o discurso proferido em um comício na cidade de Araçatuba – SP cujo trecho se transcreve:

“Conosco não haverá essa politicagem de direitos humanos, essa bandidagem vai morrer porque não enviaremos recursos da União para eles. Em vez de paz, essas ONGs prestam um desserviço ao nosso Brasil. Precisamos de alguém sentado na cadeira presidencial que respeite a tradicional família brasileira, que tenha Deus acima de tudo, como lema nosso.”

O *animus* de interferir diretamente no funcionamento das associações emanado pelo Sr. Presidente da República, muito embora inconstitucional, é desenfreado e explícito, e ficou instrumentalizado nas disposições ora impugnadas da MP 870. Acontece que ao inserir esse texto na MP impugnada, o Sr. Presidente cria função até então inexistente para a Secretaria de Governo, incorrendo **tanto em abuso como desvio de poder**.

Cabe dizer também, ínclitos Ministros, que a disposição demasiadamente genérica do texto impugnado, confere à Secretaria do Governo da Presidência da República grau de discricionariedade absolutamente incompatível com os poderes conferidos pelo mesmo ato normativo. **Explico.**

O Sr. Presidente da República, em apertada e objetiva síntese, deu verdadeiro “cheque em branco” para que a Secretaria de Governo faça o que bem entender com os organismos internacionais e organizações não governamentais.

Prova disso é que, em interpretação literal do texto da norma, caberia à Secretaria de Governo a **supervisão, coordenação, monitoramento e acompanhamento** de todo e qualquer organismo internacional, ou ente da iniciativa privada no Brasil.

A atecnia do texto, que desconsidera não existir a definição de organização não governamental no ordenamento jurídico brasileiro, tem potencial para causar forte insegurança jurídica no funcionamento do setor privado no Brasil pois coloca sob a mira da Secretaria de Governo toda e qualquer instituição que não seja governamental no Brasil.

Assim, é evidente o desvio de poder na edição do texto impugnado visto que ele não visa a promoção do interesse público. Na realidade, ele desvirtua e dificulta a construção de uma sociedade plural, democrática e participativa, atacando diretamente o preceito trazido pelos art. 1º, II e V e art. 5º, XVII e XVIII da CFRB/88.

Por sorte, o Supremo Tribunal Federal entende que não apenas atos de efeito concreto são passíveis de sindicância quando configurado desvio de poder. Isto é, entende o STF que atos normativos também podem sofrer revisão judicial quando eivados desse vício, visto que **“A teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar”**¹³

Em adição a isso, **é cristalina a ausência dos requisitos constitucionais autorizadores de edição de Medida Provisória nas disposições do art. 5º, II da MP 870.**

¹³ Trecho da ADI 2667 MC/DF.

Nesse aspecto, é importante lembrar que as Medidas Provisórias, por serem atos normativos excepcionais, devem observar, cumulativamente, os requisitos da **relevância** e **urgência**:

A justificativa está na circunstância de ser excepcional a normatização por medidas provisórias, já que a função legiferante é típica de outro Poder. Nesse sentido, a validade de sua utilização está condicionada à presença de uma situação urgente, que inviabilize a espera até mesmo do trâmite legislativo sumário, havendo necessidade imediata de regulamentação de um tema essencial para o Estado ou para a sociedade. Em conclusão, **a urgência está ligada à inafastável premência da regulamentação, ao passo que a relevância se materializa na essencialidade do tema.**¹⁴

Sacramenta essa conclusão a exposição de motivos da MP 870, que aqui se pede vênua para transcrever integralmente:

1. Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória que **estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.**
2. **A proposta insere-se no contexto de adaptações administrativas tidas como convenientes e necessárias pelo Governo** que assumirá no dia 1º de janeiro de 2019.
3. Dentre as adaptações salutares ao Governo, inclui-se a redução do número de Ministérios e a busca de ação integrada entre os diversos órgãos, evitando-se ações incoerentes e incompatíveis no âmbito da alta administração federal.

¹⁴ MASSON, Nathalia. Manual de Direito Constitucional. São Paulo: JUSPODIVUM, 2016, p. 773.

4. Cumpre salientar que a proposta não implicará em aumento de despesa porque todas as criações de cargos deram-se a partir da transformação de cargos já existentes. Já a médio prazo a proposta deve implicar redução de despesa devido à racionalização de estruturas.

5. **A urgência e relevância decorrem da necessidade de o novo Governo ter condições de iniciar, de imediato, a implantação das medidas de ordem administrativa que entende necessárias.**

6. São essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, as razões que justificam a edição desta Medida Provisória que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência. (Meus grifos)

O texto transcrito, mais especificamente nos itens 1, 2 e 5, quando conjugado com o disposto no art. 5º, II da MP 870, leva a crer que **supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar** as atividades das ONGs e organismos internacionais é algo **relevante** e **urgente** para o Governo.

Esse exercício de interpretação lógica deixa claro que além de materialmente inconstitucional por violar o art. 5º, XVII e XVIII da CFRB/88, a MP 870 padece de inconstitucionalidade formal, pois o Sr. Presidente da República embutiu no texto destinado “a organização da administração federal”, autorização normativa para uma função até então inexistente, e que, certamente, poderia ser amplamente discutido no congresso via processo legislativo ordinário.

Analisando historicamente os discursos e pronunciamentos do Sr. Presidente da República, grande parte da motivação do Governo para querer amordaçar as ONGs e organismos internacionais, além da evidente aversão à minorias, advém da equivocada ideia de que essas entidades recebem rios de verbas públicas e são imunes à fiscalização.

O que acontece, na realidade, senhores Ministros, é justamente o contrário. Os orçamentos para o fomento das atividades do terceiro setor são cada vez menores ao passo que a fiscalização é rígida, e feita por meio das Leis nº 9.790/99 e 13.019/14.

Interessante o registro de que a Lei nº 13.019/14 tem uma **seção** (VII) específica que trata do monitoramento da execução das parcerias entre as entidades da sociedade civil, bem como um **capítulo** (IV) destinado exclusivamente destinado à prestação de contas que deve ser feita.

Portanto, **além de usurpar as disposições trazidas na legislação federal posta (assunto que será tratado em tópico mais a frente), as disposições do art. 5º, II da MP 870 não detém os requisitos constitucionais autorizados de edição de medida provisória.**

Isso porque, **não há qualquer relevância e muito menos urgência em fiscalizar algo que já é devidamente fiscalizado!**

Além disso, esse abuso de poder legislativo, conforme entendimento desta Egrégia Corte, **configura violação ao princípio da razoabilidade:**

“Todos sabemos que a cláusula do devido processo legal – objeto de expressa proclamação pelo art. 5º, LIV, da Constituição – deve ser entendida, na abrangência de sua noção conceitual, não só sob o aspecto meramente formal, que impõe restrições de caráter ritual à atuação do Poder Público, mas, sobretudo, em sua dimensão material, que atua como decisivo obstáculo à edição de atos legislativos de conteúdo arbitrário ou irrazoável.

A essência do *substantive due process of law* reside na necessidade de proteger os direitos e as liberdades das pessoas contra qualquer modalidade de legislação que

se revele opressiva ou, como no caso, destituída do necessário coeficiente de razoabilidade.

Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.”¹⁵

Por derradeiro, cabe lembrar também que este Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que é possível a sindicância dos pressupostos legitimadores de MP pelo Poder Judiciário em casos como o presente, isto é, de flagrante abuso de poder:

Os pressupostos da urgência e da relevância, embora conceitos jurídicos relativamente indeterminados e fluídos, mesmo expondo-se, inicialmente, à avaliação discricionária do Presidente da República, estão sujeitos, ainda que excepcionalmente, ao controle do Poder Judiciário, porque compõem a própria estrutura constitucional que disciplina as medidas provisórias, qualificando-se como requisitos legitimadores e juridicamente condicionantes do exercício, pelo chefe do Poder Executivo, da competência normativa primária que lhe foi outorgada, extraordinariamente pela CR. (...) **A possibilidade de controle jurisdicional, mesmo sendo excepcional, apoia-se na necessidade de impedir que o Presidente da República, ao editar medidas provisórias, incida em excesso de poder ou em situações de manifesto abuso institucional, pois o sistema de**

¹⁵ Trecho do voto do Ministro Celso de Mello ADI 1.1580-8 AM MC

limitação de poderes não permite que práticas governamentais abusivas venham a prevalecer sobre os postulados constitucionais que informam a concepção democrática de Poder e de Estado, especialmente naquelas hipóteses em que se registrar o exercício anômalo e arbitrário das funções estatais.¹⁶ (grifos meus)

Dessa forma, ante a manifesta ausência dos requisitos constitucionais da relevância e urgência no que toca o art. 5º, II da MP 870, deve este ter sua inconstitucionalidade declarada.

II.IV Da manifesta incompatibilidade do texto impugnado com o ordenamento jurídico brasileiro

O Decreto-Lei nº 4.657/42, mais conhecido como Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, é norma fundamental para o funcionamento do sistema jurídico brasileiro. No que toca a presente ação, é importante destacar o disposto no art. 2º, §2º:

Art. 2º

§ 2º **A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.**

A disposição é importante pois a **MP 870 é regra especial no que toca a organização da administração pública federal, mas é regra geral quando adentra temas específicos, como por exemplo a relação entre OIs e ONGs com o governo.**

Partindo desse pressuposto, existe risco grave de incompatibilidade de normas entre o disposto no art. 5º, II da MP 870 com legislação federal considerada específica para determinados assuntos. Os exemplos são fartos, contudo, para fins expositivos serão mencionados apenas dois desses casos.

¹⁶ Trecho do voto do Min. Celso de Mello na ADI 2.213-MC.

Talvez o mais icônico deles, por se tratar de um órgão cuja atuação é imprescindível para a manutenção da paz em nosso planeta, é o do Decreto nº 19.841/45, que promulga a Carta das Nações Unidas no Brasil.

É digno de atenção o **Capítulo XVI** do referido ato normativo, cuja disposição dos artigos 104 e 105 “1” e “2, por ser essencial à correta compreensão do argumento ora explicitado, se transcreve integralmente:

Artigo 104. **A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos.**

Artigo 105. 1. **A Organização gozará, no território de cada um de seus Membros, dos privilégios e imunidades necessários à realização de seus propósitos.**

2. **Os representantes dos Membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessários ao exercício independente de sus funções relacionadas com a Organização.**

Conforme se vê, a **Carta das Nações Unidas**, que foi ratificada e aprovada pelo Estado brasileiro, não bastasse as garantias do art. 5º, XVII e XVIII da CRFB/88, **contém disposição expressa que visa assegurar o funcionamento da organização sem interferência do governo.**

Ora, ilustres Ministros, **não poderia ser diferente.**

Um dos princípios das Nações Unidas é a promoção e defesa dos direitos humanos, e esse fim muitas vezes exige que a organização contrarie os interesses do Governo. Dessa forma, garantir a liberdade para organismos internacionais é garantir a manutenção de não apenas seu funcionamento como também de sua existência.

O **segundo** caso digno de menção é o da Lei nº 9.790/99, que regulamenta as OSCIP's e estabelece em seu art. 11, que “A execução do objeto do Termo de Parceria **será acompanhada e fiscalizada por órgão do Poder Público da área de atuação correspondente à atividade fomentada, e pelos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação existentes**, em cada nível de governo”.

Novamente o texto impugnado da MP 870 usurpa a competência de acompanhamento e fiscalização de outro ente prevista em **lei específica**.

Não podemos admitir que essa verdadeira irresponsabilidade legislativa instale em nosso país, em especial no Terceiro Setor, um cenário caótico de insegurança jurídica, motivo pelo qual deve ser julgado totalmente procedente a presente ação!

III. Da Medida Cautelar

A CRFB/88 prevê expressamente a possibilidade de concessão de medida cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (art. 102, I, “p”), o que é reforçada pela Lei 9.868/99.

A jurisprudência, há muito, estabeleceu os requisitos a serem satisfeitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, a **plausibilidade jurídica da tese exposta** (i), a **possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da decisão postulada** (ii), a **irreparabilidade ou insuportabilidade dos danos emergentes dos próprios atos impugnados** (iii), e a **necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão** (iv).

Pois bem, a **plausibilidade jurídica da tese** está cabalmente demonstrada, tendo em vista todos os argumentos exaustivamente expostos no decorrer desta petição inicial.

Não **bastasse a inconstitucionalidade formal** do dispositivo da MP atacada, visto que **estão comprovadamente ausentes** os requisitos da **relevância** e **urgência**, ela padece também de **inconstitucionalidade material**, que é tão

flagrante ao ponto de singela comparação literal entre o texto do art. 5º, II da MP e o art. 5º, XVII e XVII da CRFB/88 deixar evidente que o texto impugnado é absolutamente incompatível com nossa Carta Política.

Em outras palavras, se por um lado a CF garante a liberdade associativa e assegura a essas entidades a não interferência estatal em seu funcionamento, de outro a MP combatida visa justamente autorizar o controle e verdadeira mordaza das associações!

Em adição a isso, o inciso impugnado da MP 870 **possui grande potencial para causar prejuízos irreparáveis caso este Colendo Supremo Tribunal Federal não retire sua eficácia em sede cautelar.** Infelizmente, esses danos são evidentes e iminentes.

Consoante exposto anteriormente, o ato normativo impugnado compromete a liberdade associativa e o livre funcionamento das associações, o que, por si só, já demonstra seu potencial destrutivo. Acontece que o risco de dano irreparável não fica no campo das ideias.

A MP, ao conferir carta branca à Secretaria de Governo para controlar os organismos internacionais e organizações não governamentais, coloca em risco anos de trabalho dessas entidades, que, conforme foi dito e é fato notório, muitas vezes detém recursos escassos, e sobrevivem com orçamentos insignificantes frente à importância do trabalho que desenvolvem.

O problema principal disso é que muitas dessas organizações chegam em lugares e até indivíduos ordinariamente esquecidos pelo Estado. São incontáveis as entidades que lutam diuturnamente ao lado de populações ribeirinhas no interior do Amazonas, de famílias que vivem abaixo da margem da pobreza no sertão nordestino ou mesmo contra a exploração predatória e ilegal das florestas brasileiras.

A partir do momento em que compromete a atuação dessas entidades, se compromete igualmente as benesses trazidas por elas à população que mais necessita.

Veja bem ilustres senhores Ministros, as palavras nesta petição não se resumem à retórica jurídica, **é fato notório à aversão do novo Governo ao Terceiro Setor.**

Caso a disposição da MP 870 permaneça válida até o final do trâmite regular desta ADI é certo que serão comprometidas inúmeras iniciativas de associações que permitem a indivíduos marginalizados terem o mínimo para sobreviver, ou que possibilitam sonharmos com uma proteção mais rigorosa do meio ambiente, ou mesmo acreditar que um dia teremos um governo transparente.

Além do prejuízo imediato, é preciso ressaltar que uma vez que essas entidades encerram suas atividades, é muito raro que elas consigam se reestabelecer. Os entraves burocráticos tanto para iniciar e para manter as atividades, bem como a necessidade de recursos, torna difícil de acreditar que essas entidades consigam sobreviver à perseguição governamental.

É evidente o prejuízo também em relação aos organismos internacionais. Sabe-se que o atualmente o mundo vive integrado e conectado por meio de verdadeiras redes de relacionamento, e os organismos internacionais são parte importantíssima nesse meio.

Caso se permita que o Governo brasileiro interfira no funcionamento dessas organizações, é certo que a comunidade internacional não irá demorar a reagir. Isso pode gerar imensuráveis prejuízos comerciais e políticos para o Brasil.

Entidades como a ONU e OEA possuem forte gerência sobre o destino político-econômico mundial atualmente, admitir que uma maioria eventual comprometa o trabalho de décadas de diplomacia e relações internacionais por meio de um inciso de uma Medida Provisória manifestamente inconstitucional é, com a devida vênia, inadmissível.

Por fim, a necessidade de garantir a ulterior eficácia da decisão fica evidentemente demonstrada, visto que apenas dessa forma garantir-se-á a não

consolidação de todas as situações absolutamente deletérias anteriormente narradas, que, ao final, serão certamente declaradas inconstitucionais.

Ainda, de nada adiantará a declaração de inconstitucionalidade do texto impugnado no futuro se inúmeras organizações não governamentais tiverem deixado de existir, bem como, após os prejuízos decorrentes da interferência estatal na atuação de organismos internacionais que irão atingir diretamente o povo brasileiro.

Assim, é imperioso que seja concedida a medida cautelar pleiteada a fim de, *ab initio*, suspender-se a eficácia do art. 5º, II da MP 870.

IV. Dos Pedidos e Requerimentos

Ex positis, requer a Vossa Excelência:

- a) Que, uma vez evidenciados os requisitos legais autorizadores, **defira medida cautelar a fim de, ab initio, suspender a eficácia do art. 5º, II da Medida Provisória nº 870** até o julgamento do mérito da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- b) Que determine a notificação do **Exmo. Sr. Presidente da República**, para que, na condição de autoridade responsável pela edição do ato normativo impugnado, se manifeste no prazo **impreterível** de cinco dias sobre o pedido de concessão de medida cautelar;
- c) Caso entenda necessário, que determine a notificação dos **Ilmos. Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República** para que, no prazo de 03 dias, se manifestem sobre o pedido cautelar pleiteado.
- d) Que determine a notificação do **Exmo. Sr. Presidente da República** para que, no prazo **impreterível** de 30 dias, preste as informações que entender necessárias;
- e) Após isso, que determine a notificação do **Ilmos. Advogado-Geral da União e Procurador-Geral da República** que se, sucessivamente, se manifestem sobre o mérito da presente ação, no prazo **impreterível** de quinze dias;

f) Que ao final, julgue **totalmente procedente** a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade** a fim de declarar inconstitucionalidade total do art. 5º, II da Medida Provisória nº 870.

g) Que realize todas as intimações em nome dos advogados **Luiz Carlos Ormay Júnior**, OAB/MS 19.029, **Rafael Echeverria Lopes**, OAB/SP 321.174 e **Moara Silva Vaz de Lima**, OAB/DF 41.835, todos com escritório na rua na SCN Quadra 1, BLOCO G, Sala 1509, Edifício Esplanada Business, Brasília – DF, e Rua Gonçalo Alves n. 276, Vivendas do Bosque, Campo Grande/MS, contato@lopesormayjr.adv.br, (67) 3306-1918, sob pena de nulidade.

Atribui-se a presente causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília – DF, 14 de fevereiro de 2019.

LUIZ CARLOS ORMAY JÚNIOR

OAB/MS 19.029

(Assinado Digitalmente)

RAFAEL ECHEVERRIA LOPES

OAB/SP 321.174

MOARA SILVA VAZ DE LIMA

OAB/DF 41.835

Rol de Documentos

Doc. 01 – Procuração

Doc. 02 – Estatuto Social do Partido

Doc. 03 – Ata de eleição da Executiva Nacional

Doc. 04 – Certidão de composição partidária

Doc. 05 – Prova de representação no Congresso Nacional

Doc. 06 – Ato normativo impugnado

Doc. 07 – Nota Técnica MPF nº 03/2019 - PFDC

Doc. 08 – Manifestação das ONGs