

# CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Realização:



Apoio:



## Comitê Facilitador da Plataforma MROSC

ABONG  
Cáritas

CESE  
ELO

GIFE  
UNICOPAS

Fundação Esquel



## Projeto “Fortalecimento e Regionalização da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” (CSO-LA/2018/399-177)

### Coexecução

Cáritas Brasileira e ELO – Ligação e Organização

### Financiamento

União Europeia

### Ficha Técnica

**Autores:** Paula Raccanello Storto, Laís de Figueirêdo Lopes e Daniel Chierighini Barbosa

**Consultoria jurídica:** Szazi, Bechara, Storto, Reicher e Figueirêdo Lopes Advogados (SBSA Advogados)

**Revisão:** Bárbara Rayne Nunes Cardoso (Coelum Editorial)

**Projeto Gráfico:** Matheus

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Storto, Paula Raccanello  
Criminalização burocrática das organizações  
da sociedade civil [livro eletrônico] / Paula  
Raccanello Storto, Laís de Figueirêdo Lopes,  
Daniel Chierighini Barbosa. -- Brasília, DF :  
Cáritas Brasileira, 2023.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-992433-5-6

1. Democracia 2. Interesses coletivos (Direito)  
3. Mudança social - Brasil 4. Organização da  
Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)  
I. Lopes, Laís de Figueirêdo. II. Barbosa,  
Daniel Chierighini. III. Título.

23-174603

CDD-060

### Índices para catálogo sistemático:

1. Organizações da sociedade civil 060

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

cc logo

Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)

Esta obra foi licenciada com uma Licença Creative Commons | Atribuição CC BY 4.0.

# SUMÁRIO



INTERATIVO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
<b>PREFÁCIO</b>	<b>6</b>
<b>I SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>7</b>
<b>II INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>III METODOLOGIA</b>	<b>14</b>
<b>IV HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA PLATAFORMA MROSC</b>	<b>15</b>
<b>V BUROCRACIA COMO PARTE DO RELACIONAMENTO ENTRE AS OSCs E O ESTADO BRASILEIRO</b>	<b>19</b>
<b>VI VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL E CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA</b>	<b>21</b>
<b>VII CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA E ESPAÇO CÍVICO</b>	<b>23</b>
<b>VIII CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA: ABORDAGEM TEÓRICA</b>	<b>31</b>
VI.I Encontros Burocráticos	35
VI.II Intencionalidade	40
VI.III Não intencionalidade	44
VI.IV Formalidade X Informalidade	47
<b>IX TIPOLOGIA DA CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA CONTRA AS OSCs</b>	<b>51</b>
<b>CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA</b>	<b>51</b>
<b>VII.I Intimidação institucional</b>	<b>55</b>
<b>CASO 1</b> - Nomeação de agente da ABIN para cargo de relacionamento com organizações da sociedade civil no âmbito do governo federal	59
<b>CASO 2</b> - Prisão de brigadistas voluntários e busca e apreensão na sede do Projeto Saúde e Alegria em Alter do Chão	63
<b>CASO 3</b> - Organização “Católicas pelo Direito de Decidir” perde o direito de utilizar o próprio nome por decisão do TJ-SP	67
<b>CASO 4</b> - Monitoramento estatal das Organizações da Sociedade Civil e a MP 870	70
<b>CASO 5</b> - Violência institucional e criminalização burocrática no discurso parlamentar	73

<b>VII.II Desmonte da participação social</b>	<b>77</b>
<b>CASO 6</b> - Desmonte do Fundo Amazônia	80
<b>CASO 7</b> - Extinção de conselhos de participação social	83
<b>CASO 8</b> - Suspensão judicial da doação vinculada no âmbito do CONANDA	86
<b>CASO 9</b> - Revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos sem a participação da sociedade civil	90
<b>VII.III Emaranhado burocrático</b>	<b>93</b>
<b>CASO 10</b> - Regulação do terrorismo e impacto nas organizações da sociedade civil	96
<b>CASO 11</b> - Suspensão do repasse de recursos para organizações da sociedade civil	100
<b>CASO 12</b> - Exigência por parte de Promotoria de Fundações de que as associações prestem contas anuais ao Ministério Público nos moldes de uma fundação	102
<b>CASO 13</b> - Confusão sobre usos, limites e finalidades da concessão de títulos e certificados pelo estado às organizações da sociedade civil	105
<b>CASO 14</b> - Criminalização das OSCs nas relações de parceria com o Estado - Pagamento da equipe de trabalho	108
<b>CASO 15</b> - Criminalização das OSCs nas relações de parceria com o Estado - Execução financeira e prestações de contas	112
<b>CASO 16</b> - Exigências não fundamentadas pelos cartórios no registro de atas e estatutos de organizações da sociedade civil	118
<b>CASO 17</b> - Exigência de declaração não prevista em instrumento contratual para o recebimento de parcelas no Fundo Amazônia	120
<b>VII.IV Tratamento não isonômico</b>	<b>123</b>
<b>CASO 18</b> - Vedação de doação de OSC para campanhas eleitorais	125
<b>CASO 19</b> - Decisão do STJ que autoriza a proposição de ação de improbidade administrativa apenas contra dirigente de Organização da Sociedade Civil	128
<b>CASO 20</b> - Exclusão das organizações da sociedade civil da Medida Provisória (MP 881/2019) sobre os direitos de liberdade econômica	131
<b>CASO 21</b> - Exclusão das organizações da sociedade civil do Programa Emergencial de Suporte a Empregos na MP 944/2020	133
<b>CASO 22</b> - Tratamento legislação não isonômico das OSCs com relação a outros tipos de pessoas jurídicas	136
<b>CASO 23</b> - O imposto sobre doações para as organizações da sociedade civil como limitação da sustentabilidade econômica	140
<b>CASO 24</b> - Ausência de um marco normativo adequado para as organizações indígenas	142
<b>CASO 25</b> - Proibição de participação de OSCIPs em licitações	144
<b>VIII CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>147</b>

# APRESENTAÇÃO

As Organizações da Sociedade Civil (OSCs) desempenham um papel fundamental para o avanço da democracia e a promoção do interesse coletivo, sendo agentes de mudanças importantes nas mais diversas áreas: saúde, educação, cultura, assistência social, meio ambiente, desenvolvimento, direitos humanos etc. No entanto, nos últimos anos, tem havido um aumento preocupante daquilo que denominamos “criminalização burocrática”, o que coloca em risco a capacidade da sociedade civil de efetuar transformações positivas.

Esta publicação explora as implicações desse fenômeno e a necessidade de proteger o espaço cívico, sendo resultado do entrelaçamento da expertise das(os) autoras(os) com a trajetória da Plataforma por um Novo Marco das Organizações da Sociedade Civil na luta por um ambiente mais adequado, justo e equitativo para a atuação das entidades no Brasil.

Como será apresentado, a criminalização burocrática insere-se em um contexto mais amplo de adversidades que afetam os movimentos sociais e os ativistas, forçando-os a operar em um ambiente hostil. Entretanto, há peculiaridades do fenômeno quando tratamos da realidade das organizações. Essa criminalização resulta em restrições excessivas, complexas e desproporcionais no âmbito regulatório e administrativo que dificultam a atuação ou, até mesmo, a existência das OSCs. Também pode acarretar a erosão da confiança pública, uma vez que, muitas vezes, tais restrições atingem a imagem e a reputação das entidades.

Trata-se de um desafio significativo para a sociedade civil e para a própria democracia, pois tende a fragilizar a participação e o controle social, suprimir a diversidade de vozes e demandas por políticas públicas mais efetivas, além de reduzir a capacidade de ação coletiva e de inovação dos cidadãos e cidadãs.

O que esta publicação revela é que, ao proteger o espaço das OSCs e promover um ambiente regulatório justo e favorável, podemos garantir que essas organizações continuem a desempenhar um papel essencial na construção de um mundo mais justo e inclusivo. Por isso, temos a satisfação de oferecer à sociedade brasileira esta contribuição, esperando que ela colabore para avanços no enfrentamento do problema.

**Henrique Botelho Frota**

*Diretor Executivo da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) e integrante do Comitê Facilitador da Plataforma MROSC*



# PREFÁCIO

Nas intrincadas teias que compõem a interação entre o Estado e as organizações da sociedade civil, reside uma sombra silenciosa que desafia os processos de participação social na formulação e na implementação de políticas públicas. Este relatório mergulha nas profundezas pouco exploradas da “criminalização burocrática” como um fenômeno complexo e muitas vezes subestimado que lança luz sobre os desequilíbrios de poder nas relações entre o poder público e a sociedade civil organizada.

A abordagem do estudo é provocativa logo de início a partir da própria adoção da expressão “criminalização burocrática”. No mundo jurídico, embora os conceitos de crime e criminalização tenham contornos bastante técnicos restritos ao campo do Direito Penal, a escolha dessa expressão traz consigo um exercício legítimo de denunciar os controles excessivos, desmedidos e, muitas vezes, até ilegais. Nesse sentido, a dimensão burocrática dos conflitos apresenta um novo paradigma de análise. Aqui, o foco se desloca das ações explícitas de perseguição de ativistas e ataques à sociedade civil organizada para os mecanismos de regulamentação, fiscalização e controle que – intencionalmente ou não – podem sufocar as vozes e as ações das organizações da sociedade civil. Os instrumentos aparentemente benignos do Estado – como leis, regulamentos e políticas – podem, em certas circunstâncias, se tornar armas (mais ou menos sutis) de supressão de direitos, cerceando a capacidade das organizações de funcionarem efetivamente.

Este relatório não apenas expõe aspectos de “histórias não contadas” de organizações que enfrentaram a criminalização burocrática, mas também nos convida a refletir sobre as razões subjacentes a essa abordagem. A suposta busca por conformidade e as tentativas de hipercontrole inserem-se em um cenário autoritário de interpretação do direito público descabido no cenário do Estado Democrático de Direito.

Enquanto desvenda facetas dessas narrativas que se cruzam, este relatório também nos permite refletir sobre as respostas criativas e resilientes das organizações diante das adversidades. A resistência diante da criminalização burocrática muitas vezes desencadeia mobilizações e inovações técnicas e jurídicas que constituem novas “tecnologias sociais”.

Em síntese, esse relatório é um convite para diversas reflexões sobre as relações entre o Estado e as organizações da sociedade civil na democracia. Provocados por dados e relatos, embarcamos nessa jornada de descobertas e somos desafiados a pensar novos instrumentos, novos fluxos, enfim, novos caminhos possíveis, de modo que a institucionalidade seja espaço de emancipação e de defesa de direitos com efetiva participação social.

**Clarice Calixto**

*Doutora e Mestre em Direito pela UnB. Secretária-Geral na Advocacia-Geral da União. Conselheira de Administração do BNDES*



## I

# SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório apresenta uma tipologia para a análise da criminalização burocrática das OSCs e as distintas facetas que o fenômeno pode assumir no universo de situações, classificando-as em quatro grupos:

## Intimidação Institucional

Forma de criminalização burocrática que se caracteriza por ser intencional, como parte de uma estratégia deliberada de ataques às OSCs visando à diminuição do espaço cívico. Geralmente pode ser identificada pela ingerência exorbitante de poderes do Estado na autodeterminação das associações.

## Desmonte da participação social

Forma de criminalização burocrática deliberada por meio da diminuição dos espaços de participação social e nos ciclos das políticas públicas, visando à diminuição do espaço cívico. Percebida na supressão de espaços institucionais de participação nos quais as OSCs são reconhecidas como sujeitos de representatividade.

## Emaranhado burocrático

Forma de criminalização burocrática das OSCs que independe da vontade do agente de produzir um dano em desfavor de uma OSC. Ocorre quando a interface da OSC com a Administração Pública revela-se excessivamente complexa e onerosa. Geralmente pode ser verificada por meio da imposição de regras, procedimentos e regulamentos que exorbitam o poder regulamentar, impondo barreiras desnecessárias.

## Tratamento não isonômico

Forma de criminalização burocrática das OSCs que independe da vontade do agente de produzir um dano em desfavor de uma OSC, muitas vezes fruto de um desconhecimento sobre as especificidades das organizações. Pode ser identificável pela aplicação de regras que não são aplicadas uniformemente entre as distintas pessoas jurídicas.

Os quatro grupos são interdependentes. Todos se relacionam com a mesma origem e as disfunções são geralmente entrelaçadas. No entanto, a categorização é essencial para explicar a criminalização na prática e fomentar o debate público a respeito da qualidade da burocracia brasileira e de sua disfunção de maior expressão com relação às OSCs.



Enquanto os dois primeiros tipos (intimidação institucional e desmonte da participação social) se associam com a intencionalidade do ato, provocando grave distorção da finalidade dos atos administrativos, os segundos (emaranhado burocrático e tratamento não isonômico) independem da intenção para caracterizar a disfunção burocrática. Embora, para todos os casos, o efeito seja o mesmo: prejuízo para as organizações da sociedade civil no desempenho de suas missões institucionais.

O ato de vontade dos agentes públicos é fundamental na distinção aqui proposta, visto que há nítido caráter político relacional nas categorias de intimidação institucional e desmonte da participação social, enquanto há uma dimensão técnica administrativa determinante nas categorias emaranhado burocrático e tratamento não isonômico.



Ou seja, nas práticas intencionais, há o desejo deliberado de, utilizando-se das estruturas, das ferramentas e dos artefatos burocráticos, produzir dano – simbólico, reputacional ou relativo à existência/funcionamento – às organizações da sociedade civil. Trata-se de apropriação repulsiva de ferramentas cujo propósito de ser é o serviço à coletividade e à organização da atividade produtiva, além da materialização dos objetivos fundamentais da República.

Já nas práticas em que não há pressuposto da intenção de produzir danos às organizações da sociedade civil, não se desconsidera que os agentes públicos possam eventualmente utilizar-se da discricionariedade para impor algum tipo de restrição. A discussão sobre o elemento da vontade, inclusive se culposo, não isenta esse grupo de casos e fenômenos que efetivamente também promovem o cerceamento de direitos e serviços dos quais as organizações da sociedade civil usufruem.

Abaixo as principais características e os casos selecionados para cada tipologia:



## INTIMIDAÇÃO INSTITUCIONAL

- Apropriação das estruturas e ferramentas públicas de forma gravemente distorcida
- Atos vexatórios e persecutórios que impõem uma narrativa que criminaliza as OSCs na perspectiva reputacional. Uso político de medidas criminais (como mandados de busca e apreensão e prisões provisórias etc.)
- Ingerência exorbitante de Poderes do Estado na autodeterminação das associações
- Abuso de poder conflitante com expressão da autonomia privada e do espaço de atuação das organizações da sociedade civil

### CASOS

**CASO 1** - Nomeação de agente da ABIN para cargo de relacionamento com organizações da sociedade civil no âmbito do governo federal

**CASO 2** - Prisão de brigadistas voluntários e busca e apreensão na sede do Programa Saúde e Alegria em Alter do Chão

**CASO 3** - Organização “Católicas pelo Direito de Decidir” perde o direito de utilizar o próprio nome por decisão do TJ-SP

**CASO 4** - Monitoramento estatal das organizações da sociedade civil e a MP 870

**CASO 5** - Violência institucional e criminalização burocrática no discurso parlamentar





## DESMONTE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

- Supressão de espaços institucionais de participação em que uma OSC é reconhecida como sujeito de representatividade
- Criação de requisitos para conscientemente impedir a participação de pessoas físicas e/ou jurídicas
- Incapacidade de lidar com o contraditório e com vozes dissonantes
- Restrição da publicidade e de canais de acesso à informação

### CASOS

**CASO 6** - Desmonte do Fundo Amazônia

**CASO 7** - Extinção de Conselhos de Participação Social

**CASO 8** - Suspensão judicial da doação vinculada no âmbito do CONANDA

**CASO 9** - Revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos sem a participação da sociedade civil





## EMARANHADO BUROCRÁTICO

- Imposição de regras, procedimentos e regulamentos que exorbitam o poder regulamentar, impondo barreiras desnecessárias
- Interpretações restritivas de direitos das organizações da sociedade civil
- Regulamentação excessiva sobre determinado produto/serviço
- Conflito entre entendimentos em unidades administrativas distintas do mesmo órgão

### CASOS

**CASO 10** - Regulação do Terrorismo e impacto nas organizações da sociedade civil

**CASO 11** - Suspensão do repasse de recursos para organizações da sociedade civil

**CASO 12** - Exigência por parte de Promotoria de Fundações de que as associações prestem contas anuais ao Ministério Público nos moldes de uma fundação

**CASO 13** - Confusão sobre usos, limites e finalidades da concessão de títulos e certificados pelo Estado às organizações da sociedade civil

**CASO 14** - Criminalização das OSCs nas relações de parceria com o Estado - Pagamento da equipe de trabalho

**CASO 15** - Criminalização das OSC nas relações de parceria com o Estado - Execução Financeira e Prestações de Contas

**CASO 16** - Exigências não fundamentadas pelos cartórios no registro de atas e estatutos de organizações da sociedade civil

**CASO 17** - Exigência de declaração não prevista em instrumento contratual para o recebimento de parcelas no Fundo Amazônia





## TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO

- Regras que não são aplicadas uniformemente entre as distintas pessoas jurídicas
- Analogias indevidas com regramentos aplicáveis a outras pessoas jurídicas
- Falta de compreensão sobre as especificidades que integram o campo das OSCs
- Imposição de regras que não favorecem o florescimento de atividades vinculadas ao financiamento das OSCs

### CASOS

CASO 18 - Vedação de doação de OSC para campanhas eleitorais

CASO 19 - Decisão do STJ que autoriza a proposição de ação de improbidade administrativa apenas contra dirigente de Organização da Sociedade Civil

CASO 20 - Exclusão das organizações da sociedade civil da Medidas Provisória (MP 881/2019) sobre os direitos de liberdade econômica

CASO 21 - Exclusão das organizações da sociedade civil do Programa Emergencial de Suporte a Empregos na MP 944/2020

CASO 22 - Tratamento legislativo não isonômico das OSCs com relação a outros tipos de pessoas jurídicas

CASO 23 - O imposto sobre doações para as organizações da sociedade civil como limitação da sustentabilidade econômica

CASO 24 - Ausência de um marco normativo adequado para as organizações indígenas

CASO 25 - Proibição da participação de OSCIPs em licitações



## II

# INTRODUÇÃO

Não é de hoje que se percebe um recrudescimento no discurso global contrário às organizações da sociedade civil, aos defensores de direitos humanos e aos movimentos sociais, motivado tanto por um projeto deliberado de disputa por uma homogeneização cultural, quanto por uma incompreensão – intencional ou não – da natureza intrínseca da pluralidade de visões necessária para a viabilidade da arena democrática. O estreitamento do espaço cívico tem sido objeto de muitas análises e denúncias no plano internacional.

O direito humano à liberdade de associação previsto nos tratados internacionais de direitos humanos e inscrito no nosso texto constitucional, enfrenta entraves na burocracia que impedem o estabelecimento de um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento de seu exercício pelas organizações. Estas violações tolgem suas capacidades institucionais e conseqüentemente a potencial maximização de seus objetivos de interesse público, de participação e de controle social.

Para entender melhor esses obstáculos, é que se decidiu identificar os desafios históricos colocados e sistematizar informações de 25 casos de **criminalização burocrática** de Organizações da Sociedade Civil (OSCs)<sup>1</sup>, suas principais hipóteses, contornos e limites, contribuindo para o aprofundamento em uma discussão qualificada que apoie ações de resistência e reversão desse fenômeno, a partir de evidências. O presente estudo analisa em profundidade esse fenômeno, a partir de uma perspectiva teórica sobre a burocracia e suas disfunções, cotejando-a com situações reais vividas pelas organizações brasileiras.

Diante da atual conjuntura político-institucional, tendo em vista a retomada das políticas de participação social em nível nacional com a eleição do presidente Lula, quinze anos após a instauração da primeira Comissão Parlamentar das Organizações Não Governamentais no âmbito do Congresso Nacional e depois de quatro anos de governo Bolsonaro, é bastante oportuna a presente reflexão sobre a **criminalização burocrática** que pode ser identificada no relacionamento entre o Estado e as organizações da sociedade civil em diferentes períodos da história brasileira.

<sup>1</sup> O documento utilizará a terminologia Organizações da Sociedade Civil (OSCs) para referir-se às associações, fundações, cooperativas e organizações religiosas, bem como aos fóruns, coletivos e redes.



## III

## METODOLOGIA

O processo de elaboração deste relatório envolveu o levantamento de legislação, doutrina e jurisprudência, bem como a pesquisa, sistematização e descrição de casos. Adicionalmente, foi realizada uma Oficina para oitiva de OSCs e profissionais do campo que passaram por algumas das situações descritas.

Para aprofundar a investigação, foi elaborado um documento com uma pré-seleção qualificada de casos e fenômenos referentes a situações concretas intituladas sob a rubrica da criminalização burocrática e apresentado na Oficina. O momento contou com a participação de diversas organizações signatárias da Plataforma e convidadas, e teve por objetivo o debate, a complementação e o aprofundamento das bases do trabalho e dos casos e fenômenos levantados. Em seguida, foram realizadas reuniões bilaterais com pessoas selecionadas da sociedade civil para a discussão de casos específicos, permitindo que as informações contidas no relatório estivessem o mais próximo possível das experiências reais das organizações da sociedade civil.

Também foi promovido um Seminário sobre a Criminalização das OSCs<sup>2</sup> realizado pela Plataforma MROSC em setembro de 2021 para dar mais visibilidade e ampliar a escuta das organizações.

Além deste relatório, a Plataforma MROSC também promoveu um edital de apoio a pequenos projetos que apoiou iniciativas de OSCs relacionadas à investigação e sistematização de situações de criminalização burocrática e ao modo como elas impactam a vida das OSCs em um estudo relevante e inédito sobre como a criminalização é refletida no dia a dia das organizações. Os referidos materiais que complementam esta análise mais macro – com pesquisas e estudos relevantes e inéditos – encontram-se reunidos e publicados no site da Plataforma MROSC.

Destaque-se, nesse contexto de fomento de estudos pela Plataforma MROSC, o relatório publicado em 2022 pela **ABONG**<sup>3</sup> que fez um estudo criterioso sobre a matéria e trouxe um olhar muito contundente acerca do “sufocamento burocrático” que as OSCs estavam vivenciando durante o governo Bolsonaro.

2 Seminário promovido sobre a criminalização burocrática das OSCs pela Plataforma MROSC em setembro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dwL5OucVmU&t=1881s>. Acesso: 7 jul. 2023.

3 DUARTE, Helena; SOUZA, Daniel. Relatório Criminalização Burocrática estratégias político-jurídicas, neoliberalismo e a atuação das organizações da sociedade civil. Abong, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://abong.org.br/2022/09/13/relatorio-criminalizacao-burocratica-estrategias-politico-juridicas-neoliberalismo-e-a-atuacao-das-oscs/>. Acesso em: 1 jul. de 2023.



## IV

# HISTÓRICO DA ATUAÇÃO DA PLATAFORMA MROSC NO TEMA DA CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Há muito tempo se fala sobre a criminalização dos movimentos sociais, dos defensores de direitos humanos e das organizações da sociedade civil. O ataque institucional contra defensores de direitos humanos retroalimenta a lógica em desfavor das organizações e dos movimentos; e vice-versa.

Mais recentemente começou-se a cunhar a expressão “criminalização burocrática” ou “criminalização administrativa” que tem origem na constatação de que, para além da criminalização *strito sensu* na esfera penal, há uma outra que se opera em campos do Direito, especialmente no Direito Administrativo, Trabalhista e Fiscal.

A primeira notícia a respeito da utilização da expressão criminalização burocrática das organizações da sociedade civil foi veiculada pela Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC), rede representativa de diversos movimentos sociais, defensores de direitos humanos e organizações da sociedade civil, criada com a finalidade de definir uma agenda comum de incidência das OSCs brasileiras em prol da melhoria de seu ambiente regulatório de atuação.

Em **2010**, durante a campanha presidencial, a Plataforma obteve o compromisso dos candidatos que disputaram o segundo turno das eleições, Dilma Rousseff e José Serra, de criação de um marco regulatório e de políticas de fomento para o setor. Na carta encaminhada aos candidatos, a Plataforma usava a expressão “criminalização das OSCs” como forma de se referir ao ambiente desfavorável existente no Brasil, que impactava negativamente o desenvolvimento das OSCs como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia. Dizia a carta que:

2010



“Um primeiro elemento é que muitas das posições assumidas pelas OSCs e Movimentos Sociais, ao serem divergentes das opiniões dos grupos tradicionalmente dominantes no país, deflagram reações conservadoras e antidemocráticas que bloqueiam a participação cidadã e a capacidade de incidência das OSCs. A mais comum dessa reação é a tentativa de desqualificação e até mesmo a **criminalização das OSCs**.

[...]

O Estado brasileiro é historicamente clientelista e centralizador na sua relação com a sociedade civil. Além disso, as várias instâncias públicas desenvolvem diferentes tipos de controle que não se comunicam. O processo de descrédito e criminalização de hoje acaba por agravar esta situação, induzindo operadores e gestores públicos e privados a requerer uma infinidade de condicionalidades para o estabelecimento de qualquer tipo de cooperação e parceria, assumindo, como princípio, que todas OSCs são “desqualificadas e/ou suspeitas”.

Ao endereçar essa leitura conjuntural aos candidatos à Presidência da República, a Plataforma MROSC sinalizou uma série de evidências sobre o ambiente institucional, sobretudo no recorte do relacionamento entre tais entidades e o Estado brasileiro, que possuíam em sua essência um forte componente associado à **criminalização**.

Ainda na época, um estudo realizado pelo NEATS – PUC/SP entre **2011** e **2012** para o Projeto Pensando o Direito sobre a Modernização do Sistema de Convênios entre as OSCs e a Administração Pública Federal<sup>4</sup> indicou de forma clara que o marco jurídico dos convênios era inadequado para a configuração de boas relações de parceria, uma vez que, entre outras questões, impunha às entidades privadas que firmavam parcerias com o Estado um regime jurídico de direito público, o que, além de desarrazoado, é ilegal.

O governo de Dilma Rousseff desenvolveu uma agenda de trabalho para buscar o aperfeiçoamento da regulação incidente sobre as organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado. Na estruturação dessa agenda de melhoria do ambiente de atuação das OSCs, a partir de

4 JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot; GERBER, Konstantin; GOLFIERI, Márcia; GASPAR, Áureo; TOZZI, José Alberto. A Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: <https://sbsa.com.br/modernizacao-do-sistema-de-convenios-entre-a-uniao-e-entidades-da-sociedade-civil-pensando-o-direito/>. Acesso em: 22 fev. 2021.

2011

2012



2014

**2012** o governo federal admitiu que havia um processo em curso de criminalização burocrática e se dispôs a combatê-lo com avanços numa agenda que exigiria um trabalho de mudança de cultura a longo prazo. Apesar dos aperfeiçoamentos legislativos e institucionais conquistados com a Lei 13.019/2014, a prática das parcerias ainda é bastante comum em relação a esse antigo modelo de “convênios”.

Vale citar pesquisa realizada pela Agência de Notícias do Direito da Infância (Andi) em **2014** na publicação “Análise de Cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil”, que estudou as tendências do noticiário brasileiro sobre as OSCs por meio de análises de conteúdo de 40 jornais de todo o país entre janeiro de 2007 e dezembro de 2012. No capítulo que aborda exclusivamente o tema da “criminalização das organizações”, há o registro de que o “processo de criminalização das OSCs como agentes de corrupção fica evidente na análise dos textos que mencionam financiamento público, [...] o modo noticioso dos veículos em foco acaba construindo uma visão reducionista da relação entre as organizações que compõem o setor e o poder público, em meio à qual se perde a visão positiva dos textos que narram a atuação das OSCs”<sup>5</sup>.

2015

À vista disso, a publicação institucional do governo federal de **2015** sobre a agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, que abrange também questões tributárias que precisam ser melhoradas, reconheceu de forma expressa a existência de uma “criminalização burocrática” que ocorreu, sobretudo, pela ausência de regras claras e próprias para as OSC<sup>6</sup>.

Acerca disso, a dificuldade de acesso aos recursos, a necessidade de superar o desafio da sustentabilidade econômica e de ampliar o reconhecimento do papel essencial das OSCs no combate aos retrocessos e no ciclo de políticas públicas do país é premente. É sabido que as OSCs de menor porte no país têm maiores dificuldades para acessar recursos públicos e outros financiamentos. Essas OSCs, desde a sua criação, costumam relatar a existência de criminalização das OSCs especialmente pela via burocrática e do enredamento das OSCs em incontáveis procedimentos administrativos e fiscais que muitas vezes drenam suas capacidades institucionais e se materializam na forma de passivos fiscais e administrativos.

Durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, o tema ganhou ainda mais relevância, tendo em vista que vivemos uma intensificação do processo de intimidação e criminalização tanto de movimentos sociais e de de-

5 AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DOS DIREITOS DA INFÂNCIA (ANDI). Análise de cobertura: a imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil. Brasília: Andi, 2014. Disponível em: <https://andi.org.br/publicacoes/analise-de-midia-a-imprensa-brasileira-e-as-organizacaoes-da-sociedade-civil/> Acesso em: 25 ago. 2023. p. 34.

6 LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca dos; ROLNIK, Iara (orgs.). Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no Governo Federal – 2011 a 2014. Brasília: Presidência da República, 2014. p. 13.



defensores dos direitos humanos quanto de organizações da sociedade civil, especialmente as que tem um perfil de atuação mais ativista.

Nota-se, desse modo, que esse cenário se agrava em governos de extrema direita e, por isso, merece ser acompanhado pela sociedade civil brasileira e global para evitar perdas para a nossa democracia bem como para as liberdades e a efetivação dos direitos humanos.

2019

Em **2019** a Plataforma MROSC lançou uma cartilha sobre o combate ao preconceito institucional e à criminalização burocrática das OSCs, argumentando a necessidade de aprofundamento no estudo de casos e no monitoramento de situações de criminalização burocrática que, no governo Bolsonaro, passariam a assumir um caráter intencional mais forte, de enfraquecimento das OSCs.

2021

Em **2021** a Plataforma MROSC realizou o *Seminário sobre Criminalização Burocrática das OSC* e lançou o edital que apoiou a realização de projetos de estudos e pesquisas sobre a vivência de criminalização burocrática por OSCs em diferentes contextos de atuação, que resultaram em relatórios e artigos publicados pela Plataforma MROSC.

2023

No atual contexto, em **agosto de 2023**, a discussão tratada neste relatório segue relevante, já que está em curso a **terceira CPI das ONGs**, instaurada no Senado Federal com escopo amplo e indeterminado de investigar a atuação das ONGs no Brasil, notadamente na Amazônia, durante os últimos 20 anos. Os Senadores que conduzem a CPI acusam as ONGs ambientalistas de agirem em prol de interesses de governos estrangeiros para impedir o desenvolvimento econômico na região, reproduzindo narrativas genéricas com evidente intenção de criar desconfiança sobre o trabalho dessas organizações.

## V

# BUROCRACIA COMO PARTE DO RELACIONAMENTO ENTRE AS OSCs E O ESTADO BRASILEIRO

Os encontros entre as organizações da sociedade civil e o aparato administrativo do Estado brasileiro são multidimensionais e atravessam o ciclo de vida das OSCs desde o seu nascimento, com o registro de atos constitutivos e eventuais licenças administrativas para o funcionamento de sua sede e atividades estatutárias até a obtenção de certidões, cadastros e demais documentos em repartições públicas.

Em diversos casos há exigências de inscrições prévias para o desenvolvimento de suas atividades específicas, como se observa na área de assistência social ou de atuação com crianças e adolescentes que pressupõem, respectivamente o registro no Conselho Municipal de Assistência Social ou no Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes da sede da organização.

Inclusive no caso de sua dissolução, há todo um rito a ser seguido para o encerramento de seus direitos e obrigações, que segue o que dispõe o seu estatuto social, mas que pode ser uma imposição legal por conta de alguma certificação obtida no Poder Público, como é o caso da qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ou do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Até mesmo a nova lei de parcerias, também conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), exige que, na dissolução, eventual patrimônio remanescente seja outorgado a outra organização que atende os mesmos requisitos da lei.



Em síntese, a burocracia pública está presente no cotidiano de toda e qualquer pessoa jurídica, e não é diferente com as organizações da sociedade civil. Independentemente da natureza jurídica de eventual vínculo com a administração pública, quer seja para a obtenção de documentos e licenças administrativas ou na execução de um Termo de Fomento, em alguns desses encontros – pontuais ou sistêmicos – a burocracia pode atingir um patamar que obstaculiza e, em disfunções graves, impede o exercício de direitos e deveres por parte das organizações da sociedade civil.

A forma recorrente, repetitiva ou específica como a disfunção nessas relações opera pode ser chamada de criminalização burocrática. É quando a burocracia dificulta, onera, impõe barreiras excessivas, torna proibitivo, atrapalha, confunde, desestimula ou qualquer outro qualificativo que impeça o relacionamento objetivo e transparente que deveria nortear as relações entre as organizações da sociedade civil e o Estado, em especial num ambiente democrático, que valoriza a liberdade de associação, a participação social e o desenvolvimento do espaço cívico.



## VI

# VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL E CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Os órgãos da administração pública e dos demais poderes constituídos garantem o cumprimento e a execução das leis e das políticas públicas, podendo fazer uso inclusive da força física caso as circunstâncias assim exijam. O Estado moderno é o detentor do monopólio da violência na lição de Max Weber.

O poder público deve sempre agir na forma prescrita em lei, segundo determina o princípio da legalidade. Ainda que com uma série de mecanismos normativos e políticas de treinamento para agentes públicos, algumas vezes o exercício do poder ocorre de maneira desproporcional, irrazoável, violenta.

O termo “violência institucional” tem sido empregado em casos de violências praticadas por agentes públicos e realizadas contra uma ou mais pessoas de maneira estrutural ou sistêmica. Nesse sentido, o termo é aplicado para se referir até mesmo à violência obstétrica na rede pública de saúde<sup>7</sup>, questões de gênero<sup>8</sup> em geral, e ao campo do racismo estrutural<sup>9</sup>.

Em que pese o fato de que o conceito de “violência institucional” possa abarcar os atos praticados em empresas privadas e até mesmo em instituições da sociedade civil, neste relatório a discussão gira em torno dos atos praticados pelas organizações de Estado – no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário – por intermédio de agentes públicos. Isso porque, ao escolher direcionar o nosso olhar para o universo da burocracia, investigando fenômenos e casos de “criminalização burocrática”, definimos um escopo mais firme sobre as pessoas jurídicas de direito público e os seus atos.

7 VIANNA, Adriana; FARIAS, Juliana. A guerra das mães: dor e política em situações de violência institucional. São Paulo: Cadernos Pagu, 2011. p. 79-116.

8 VIOLENCIA institucional y violencia de género. Anales de la cátedra Francisco Suárez, Granada, Espanha, 2014, v. 48, p. 131-155.

9 PACHECO, Eriane Martins; MACHADO, Loiva Mara de Oliveira; DIAS, Míriam Thais Guterres. Racismo estrutural e violência institucional no campo da política: desafios emergentes. Insurgência: revista de direitos e movimentos sociais, Brasília, 2015, v. 7, n. 2, p. 207-223, 2021.



Para fins deste relatório, entendemos que a violência institucional é gênero do qual a criminalização burocrática é espécie. Se a violência institucional é a distorção do propósito e da finalidade dos atos das instituições públicas em desfavor de determinada pessoa e/ou segmento – de maneira intencional ou não – praticada por agente que a representa, o que seria a criminalização burocrática?

Por atos governamentais compreende-se não apenas os atos oficiais, mas também os do campo informal como o verbal, materializado por intermédio de falas e discursos tanto de agentes políticos quanto públicos, ou de quem, investido de autoridade pública em caráter permanente ou transitório, exerça funções de Estado.

Assim, a criminalização burocrática orbita prioritariamente ao redor das ferramentas tradicionalmente associadas ao Poder Executivo: trâmites administrativos para o funcionamento das organizações da sociedade civil, discussões relativas a relações de parceria, questões nas superintendências regionais do trabalho etc. No entanto, os poderes Legislativo e o Judiciário igualmente contribuem para a reprodução desse conceito, como poderemos verificar nos casos analisados neste relatório.

Em artigo publicado sobre o tema<sup>10</sup>, identificamos que a criminalização burocrática das OSCs é uma forma de violência institucional sobre as organizações da sociedade civil que se materializa com o tratamento desigual e não isonômico das OSCs com relação a outros tipos de pessoa jurídica por meio dos mesmos padrões que o preconceito institucional se manifesta a respeito de outros grupos vulneráveis de nossa sociedade.

<sup>10</sup> LOPES, Laís de Figueirêdo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella. Compliance no terceiro setor: os desafios atuais de conformidade nas Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: TiNi BooNs: PUC-SP/PIPEq, 2019. p. 67-97.



## VII

# CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA E ESPAÇO CÍVICO

O espaço cívico é o ambiente que permite que pessoas e grupos participem de maneira significativa na dimensão política, econômica, social e cultural de suas sociedades. O Estado pode moldar e fomentar o espaço legal e político para permitir que essas pessoas e esses grupos manifestem suas opiniões, se reúnam, se associem e participem, uns com os outros e com as autoridades, de diálogos referentes a assuntos que afetam suas vidas, tais como a qualidade dos serviços básicos, o estabelecimento de instituições mais responsivas e o respeito pelos direitos fundamentais<sup>11</sup>.

Depende de canais, formais e informais, por meio dos quais os indivíduos e as organizações da sociedade civil podem participar no processo de formação de políticas públicas e contribuir no processo de tomada de decisões. Para isso acontecer são necessários mecanismos de acesso efetivo à informação, ao diálogo, à pluralidade e a possibilidade da manifestação do dissenso e de visões impopulares. Nesse sentido, requer um ambiente aberto, plural, seguro e resguardado de atos de ameaça, intimidação, assédio e represálias, seja on-line ou off-line, na definição das Nações Unidas<sup>12</sup>.

Para garantir um espaço cívico vibrante é preciso assegurar dois elementos essenciais: a **participação**, que exige regras transparentes e claras, além de canais com acesso à informação para a sua efetivação; e a **proteção**, que está ligada ao fato de que as organizações da sociedade civil e seus integrantes devem atuar em ambientes seguros, protegidos de ameaças e ataques que produzem danos na confiança entre indivíduos e governos.

11 UNITED NATIONS. Guidance note on the protection and promotion of civic space. [S. l.], 2020. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN\\_Guidance\\_Note.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/CivicSpace/UN_Guidance_Note.pdf). Acesso em: 1 jul. 2023.

12 Ibid.



A violência contra aqueles que proferem opiniões críticas também possui um efeito intimidador sobre outras, silenciando vozes. Nesse aspecto, sua proteção demanda a existência de canais para uma participação segura, não discriminatória, inclusiva, com substancialidade e participação efetiva para que a condução dos assuntos públicos faça parte do núcleo de uma sociedade saudável e resiliente<sup>13</sup>.

Esse conceito de espaço cívico - e a preocupação com o seu estreitamento - tem sido mais tratado ao longo dos últimos anos, sobretudo na seara internacional. A interface com governos autoritários e com foco nos seus respectivos marcos normativos passou a fazer parte da agenda de organizações da sociedade civil, universidades e *think tanks*.

São muitas as estratégias utilizadas para mensurar e monitorar a amplitude, diminuição ou o fechamento do espaço cívico, dependendo do regime político e da área temática sob análise.

Vale citar o trabalho e os materiais produzidos pelo *International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)*. Especificamente na Plataforma *Civic Freedom Monitor*<sup>14</sup> são disponibilizadas informações atualizadas sobre questões legais de mais de 50 países e 8 organismos multilaterais que afetam as organizações da sociedade civil e liberdades cívicas, em especial, liberdade de associação, expressão e reunião pacífica. O Brasil é um dos países que fazem parte do observatório. Os indicadores utilizados também se constituem em marco importante para a análise de situações específicas do país.<sup>15</sup>

No Brasil, o **Instituto Igarapé** também tem se dedicado ao tema. Em seu relatório *A ágora sob ataque: uma tipologia para a análise do fechamento do espaço cívico no Brasil e no mundo*<sup>16</sup>, propõe uma tipologia para a análise do fechamento do espaço cívico no Brasil, sistematizando categorias segregadas por estratégias e táticas/ações implementadas por governos para restringir a atuação e força da sociedade civil.

A referida tipologia reúne estratégias legais, ilegais e extralegais, incluindo as táticas utilizadas para fechar o espaço cívico, descrevendo 12 estratégias no total, algumas delas alinhadas com a amostragem de casos descritos no

13 Ibid.

14 BRASIL. ICNL – International Center For Note-For-Profit Law, Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.icnl.org/resources/civic-freedom-monitor/brazil>. Acesso em: 22 ago. 2023.

15 Vale checar também o CIVIL SOCIETY ORGANIZATION SUSTAINABILITY INDEX, publicado com apoio da United States Agency for international Development. O projeto ainda não engloba o Brasil mas traz informações importantes sobre outros países. Disponível em: <https://www.fhi360.org/resource/civil-society-organization-sustainability-index-reports>. Acesso em: 22 ago. 2023.

16 CARVALHO, Ilona Szabó de. *A ágora sob ataque: uma tipologia para a análise do fechamento do espaço cívico no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2020. Disponível em <https://igarape.org.br/a-agora-sob-ataque-uma-tipologia-para-analise-do-fechamento-do-espaco-civico-no-brasil/>. Acesso: 23 jul. 2023.

relatório. A seguir, destacamos quatro estratégias de ataque ao espaço cívico que apresentam absoluta conexão com o tema da criminalização burocrática das OSCs.

A primeira é a **coerção**, que é o ato de induzir, pressionar ou compelir alguém a fazer algo pela força, intimidação ou ameaça, limitando suas escolhas. Como exemplo de tática / ação, tem-se “a ameaça velada ou aberta de suspender parcerias em andamento e/ou financiamento público à luz de críticas públicas”.

Outra que gostaríamos de destacar é a **intimidação e assédio**. Intimidação se refere a ações diretas ou indiretas contra terceiros para impedi-los de continuar seu trabalho ou para induzir o medo de um ataque. Assédio diz respeito a ações ou comportamentos verbais ou físicos que rebaixam, humilham ou constroem um cidadão ao expressar opiniões críticas. Para esta estratégia, o Instituto Igarapé cita como tática a “perseguição e intimidação de ativistas, artistas, líderes cívicos, jornalistas e cientistas”, “campanhas de desumanização / difamação / deslegitimação contra indivíduos, grupos ou instituições (ação oficial direta ou indireta)”, e “ataques organizados on-line e campanhas contra indivíduos, grupos ou instituições (bots e mobilização de milícias digitais)”.

A terceira estratégia que merece destaque é a de **restrições ao envolvimento e participação cívica**. Segundo o relatório, são restrições a quaisquer formas de trabalho individual ou coletivo para resolver problemas da comunidade e abordar questões de interesse público (participação cívica), bem como quaisquer formas de expressar conhecimento, crenças, opiniões e atitudes sobre questões públicas (engajamento cívico), especialmente ao contribuir e interagir com a formulação de políticas, monitoramento e/ou processo de tomada de decisão. Neste caso, as táticas são de “exclusão da linguagem sobre a participação da sociedade civil em resoluções nacionais e internacionais”, “endurecimento das regras para permitir o acesso da sociedade civil ao Congresso Nacional”, “desautorização de instituições estatais para trabalhar com ONGs”, “penalização de funcionários públicos que desobedecem às instruções de cortar o acesso à sociedade civil” e “encerramento de conselhos e mecanismos participativos”.

Por fim, cabe mencionar a estratégia de **restrições de financiamento**. Neste item, destacam-se as restrições à capacidade da sociedade civil de acessar financiamento estrangeiro por meio de leis que limitam ou proíbem o apoio externo, requisitos que incluem aprovação governamental, medidas contra organizações internacionais que fornecem apoio às organizações da sociedade civil, bem como medidas administrativas e práticas extralegais coordenadas por governos contra OSCs independentes. Restrições também podem ser aplicadas para fundos nacionais, públicos ou privados. Para esta estratégia, as táticas identificadas são: “instituições governamentais param

de conceder autorização para que as OSCs participem de projetos e recebam fundos de doadores de cooperação internacional”, “aplicação excessivamente ampla de medidas de combate à lavagem de dinheiro e contraterrorismo”, “uso de leis sobre difamação, traição e outras para trazer acusações criminais contra beneficiários de financiamento internacional”, “restrições para financiamento nacional e internacional e/ou proibição de doadores específicos”, “exigência de aprovação prévia do governo e/ou fundos internacionais encaminhados por meio de entidades controladas pelo governo”, “limitar o montante de financiamento internacional por OSC”, “restrição de atividades realizadas com financiamento internacional, incluindo restrições baseadas em conteúdo (por exemplo, proibição de trabalho de direitos humanos ou “atividade política)”, “tributação de fundos internacionais”, “categorizar OSCs que recebem financiamento internacional como “agentes estrangeiros”, “requisitos processuais onerosos”, “congelamento ou apreensão de fundos”, “proibição de receber financiamento internacional”.

Como se vê, a descrição e os exemplos acima relacionados identificam situações de criminalização burocrática sofridas por organizações da sociedade descritas na segunda parte deste relatório, que apresentará os casos relativos a essas questões.

Ainda sobre a relação direta entre criminalização burocrática e espaço cívico, outra metodologia que vale a pena destacar é aquela proposta pela Profa. Carmem Malena<sup>17</sup>, ancorada em cinco grandes áreas temáticas a partir das quais a amplitude do espaço cívico pode ser verificada:

- i) liberdade de informação e expressão;
- ii) direito de se reunir pacificamente e de associação;
- iii) participação cívica;
- iv) não discriminação/inclusão; e
- v) direitos humanos, Estado de Direito.

Na sua lista de princípios e indicadores de análise das situações dos países, destacam-se **cinco princípios** – dentre os 18 que a metodologia congrega – que importam para tratar da criminalização burocrática à luz do referencial teórico do espaço cívico<sup>18</sup>. São eles:

17 MALENA, Carmen. Improving the Measurement of Civic Space. Transparency and Accountability Initiative, [s. l.], 2015. Disponível em: <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2015/06/TAI-Civic-Space-Study-v13-FINAL1.pdf> Acesso em: 1 jul. 2023.

18 A metodologia proposta pela Profa. Carmem Malena sob análise congrega 18 princípios, cada qual com seu conjunto de indicadores, já que o conceito de espaço cívico é multidimensional e perpassa uma série de campos.



- **Os direitos de associação são garantidos pela lei e respeitados na prática:** a) regras para o registro são claras e implementadas num ambiente justo, objetivo, transparente e de forma consistente; b) na prática, os procedimentos de registro são rápidos e fáceis; e c) organizações da sociedade civil possuem autorização legal para formar parcerias e coalizões com outras organizações da sociedade civil, tanto domésticas quanto internacionais.
- **Organizações da sociedade civil funcionam independentemente e são livres de interferência governamental:** a) o arcabouço jurídico prevê garantias contra a interferência estatal em assuntos internos; b) leis e regulamentos que regem as organizações da sociedade civil são implementados e garantidos num ambiente justo, objetivo, apolítico, transparente e de forma consistente; e c) não há casos reportados de interferência estatal em assuntos internos das associações.
- **Existe um ambiente autorizador fiscal para as organizações da sociedade civil:** a) a legislação permite que as organizações da sociedade civil participem de atividades econômicas e recebam fundos de indivíduos e corporações, tanto domésticas quanto internacionais; b) na prática, organizações da sociedade civil podem buscar e receber recursos financeiros de múltiplas fontes, domésticas e internacionais, para financiar suas atividades; e c) organizações da sociedade civil possuem tratamento fiscal diferenciado.
- **O governo facilita a participação de cidadãos e organizações da sociedade civil nos processos de deliberação e tomada de decisões:** a) o governo possui mecanismos efetivos de se reportar aos cidadãos e de solicitar o feedback deles sobre a sua conduta e performance de forma regular; b) o governo costumeiramente convida membros do público (inclusive organizações da sociedade civil) para comentar nas minutas de leis e políticas; c) existem mecanismos institucionalizados para os cidadãos e as organizações da sociedade civil para participar dos processos de tomada de decisões de forma regular; d) na prática, todos os cidadãos e as organizações da sociedade civil podem participar de tais processos; e e) existem exemplos de cidadãos/organizações da sociedade civil influenciando significativamente os resultados dos processos de deliberação política e de tomada de decisões.
- **O governo reconhece e respeita o papel legítimo dos cidadãos e das organizações da sociedade civil como agentes de desenvolvimento:** a) o Estado reconhece, por meio de leis, políticas e declarações públicas, o papel legítimo da sociedade civil como controladores da atividade estatal; b) na prática, todos os cidadãos e as organizações da sociedade civil são livres para se engajarem no *advocacy* e no *lobby* sem ou com mínima restrição; c) existem exemplos de cidadãos e organizações da sociedade civil, na perspectiva do *advocacy*, influenciando decisões ou ações governamentais; e d) existem mecanismos para as organizações da sociedade civil de acesso à justiça, inclusive sob a ótica administrativa.

Os princípios e seus conteúdos se prestam a avaliar em qual extensão a legislação e as práticas nacionais refletem adequadamente o compromisso com o espaço cívico<sup>19</sup>. Para cada um dos indicadores, a metodologia sugere como resposta os elementos “sim”, “não” ou “em parte”.

Acerca disso, nota-se que nos vetores mencionados existe uma correlação entre o espaço cívico e a **criminalização burocrática**, sendo possível afirmar que esta pode ser causa ou consequência do chamado fechamento do espaço cívico, que invariavelmente ficará vulnerabilizado quando a **criminalização burocrática** operar sobre as OSCs.

Claro que mesmo em contextos políticos adversos sempre haverá capacidade, articulações e resistências por parte da sociedade civil, inclusive com conexões internacionais de apoio. Nesse sentido, a dimensão política – a luta pelo poder – deve sempre ser levada em consideração para contribuir com as sínteses do fenômeno<sup>20</sup>.

**Em todos os documentos analisados sobre o fechamento do espaço cívico, o tema da criminalização burocrática das OSCs é objeto relevante de abordagem.** Essa constatação demonstra de forma clara a importância do tema da regulação das organizações da sociedade civil e o papel inibidor de sua atuação desempenhado por essa criminalização.

Ao realizarmos uma análise profunda a respeito dos impactos da burocracia nas OSCs brasileiras e da sua conexão com as estratégias e os indicadores de fechamento do espaço cívico, interessa-nos especialmente ampliar o estudo sobre a burocracia como um sistema organizacional dos distintos órgãos do Estado e a sua interface com as organizações da sociedade civil<sup>21</sup>. Isso é assim porque nem sempre as práticas que resultam em criminalização das OSCs têm origem intencional no desejo deliberado de criar barreiras para a sua atuação, e sim na reprodução de formas de agir arraigadas nas estruturas burocráticas do Estado brasileiro.

19 A metodologia sob análise congrega 18 princípios, cada qual com seu conjunto de indicadores, já que o conceito de espaço cívico é multidimensional e perpassa uma série de campos.

20 BUYSE, Antoine. Squeezing Civic Space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights. *The International Journal of Human Rights*, [s. l.], v. 22, n. 8, 2018, p. 966-988. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13642987.2018.1492916> Acesso em: 1 jul. 2023.

21 As chaves de legitimação, repressão e cooptação também podem ser estudadas à luz da disputa das organizações da sociedade civil na arena pública. TOEPLER, Stefan; ZIMMER, Annette; FRÖHLICH, Christian. The Changing Space for NGOs: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes Introduction to the Special Issue. *International Society for Third-Sector Research*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://www.studeersnel.nl/nl/document/vrije-universiteit-amsterdam/filosofie-en-psychologie/the-changing-space-for-ngos-civil-society-in-authoritarian-and-hybrid-regimes/47385911>. Acesso em: 26 ago. 2023.

Relatório publicado pelo **Observatório do Espaço Cívico da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**, *Open Government review of Brazil: towards an integrated open government agenda*, em junho de 2022, sobre a estratégia brasileira de governo aberto, a instituição dedicou um capítulo específico sobre o fechamento do espaço cívico no Brasil durante o governo Bolsonaro, sendo uma das principais conclusões relativa à “problemática do financiamento das organizações da sociedade civil e os temas relativos à **burocracia disfuncional**, como elementos para um ambiente cívico pouco sadio”<sup>22</sup>.

Este relatório foi precedido em 2021 de consulta pública na qual a Plataforma MROSC enviou contribuições. Em suas considerações finais, fez provocação relevante que transcrevemos aqui:

“Imaginemos: o que as organizações da sociedade civil seriam capazes de transformar na sociedade brasileira com segurança jurídica, estímulos financeiros, fiscais-tributários e reconhecimento dos poderes instituídos? Imaginemos: se não houvesse essa deliberada perseguição às organizações que ofertam críticas e criam soluções para as políticas públicas em nossa sociedade? Pensamos que um outro mundo é possível e lutamos por essa mudança de cenário”<sup>23</sup>.

Nesse contexto, relembramos também a existência na **Organização das Nações Unidas (ONU)**, desde outubro de 2010, do **relator especial sobre o direito à liberdade de reunião e associação pacífica**.<sup>24</sup> O mandato foi criado na ONU para reunir e compartilhar informações sobre tendências globais, regionais e locais de questões que envolvem associações e reuniões pacíficas; formular recomendações sobre como garantir a promoção e proteção desses direitos; e comunicar violações, bem como discriminações, ameaças ou uso de violência, assédio, perseguição, intimidação ou represálias dirigidas a pessoas que exercem estes direitos.

22 OPEN Government review of Brazil: towards an integrated open government agenda. OECD Library, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/3f9009d4-en/index.html?itemId=/content/publication/3f9009d4-en>. Acesso em: 1jul. 2023.

23 Disponível em: [https://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Contribui%C3%A7%C3%B5es-Plataforma-MROSC\\_OCDE.pdf](https://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2019/08/Contribui%C3%A7%C3%B5es-Plataforma-MROSC_OCDE.pdf) Acesso em: 1jul. 2023.

24 Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association> Acesso em: 1jul. 2023.



O atual relator, Sr. Clément Nyaletsossi Voule, em visita oficial ao Brasil em abril de 2022, expressou preocupação “com a falta de um protocolo claro e unificado para o uso da força durante protestos e de um mecanismo eficaz e independente para a supervisão da conduta de agentes policiais” e com “políticas que restringem a participação social e política, estreitando espaços de consulta sobre políticas públicas e tomada de decisão”<sup>25</sup>, ressaltando a necessidade de controle em face do monopólio da violência do Estado e o cerceamento de espaços públicos nos quais atores não estatais possam exercer influência, controlar e supervisionar os órgãos de Estado.

Dessa forma, apresentada a criminalização burocrática das OSCs e a sua conexão com o estudo do espaço cívico, passemos para a análise teórica do conceito.

---

25 BRASIL: Especialista da ONU denuncia erosão da democracia, e fala da urgência de espaços seguros para a sociedade civil. United Nations Human Rights Special Procedures, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/2022-04-11-Brazil.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2023.



## VIII

# CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA: ABORDAGEM TEÓRICA

A burocracia enquanto sistema é o método organizacional pelo qual as entidades públicas operam. São os procedimentos e as regras para organizar a gestão das atividades dos órgãos da administração pública realizadas por funcionários especializados – em estrutura perene e hierarquizada – e sujeitas a condições preestabelecidas. Essa é, em linhas gerais, a definição clássica de Max Weber sobre os elementos que compõem uma estrutura burocrática<sup>26</sup>.

É natural que ninguém goste de chegar em alguma repartição pública em que a fila não esteja organizada ou na qual haja confusão sobre os passos necessários para obter uma determinada certidão. Assim, os canais de agendamento Poupatempo em São Paulo e Na Hora em Brasília, por exemplo, são modelos de experiências bem-sucedidas e eficientes de encontros entre usuários e agentes públicos<sup>27</sup> na emissão de documentos. Por meio deles, há clareza nos trâmites, os funcionários compreendem os fluxos e a tecnologia contribui para a agilidade do encontro.

Todos ficamos satisfeitos quando há eficiência, organização e lógica na entrega de produtos e serviços e, quando as coisas não funcionam ou tardam mais do que o razoável, é comum que logo se critique a burocracia do Estado como um todo. A burocracia é frequentemente associada a uma conotação negativa<sup>28</sup>. Falar que algo é burocrático é quase um palavrão. Todavia, a existência da burocracia é inerente às organizações públicas (e privadas) e fundamental para organizar a entrega de produtos e serviços públicos.

26 ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (orgs.). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea, Enap, 2018.

27 RODRIGUES, Dênis Alves; LOTTA, Gabriela Spanghero. Análise do processo de implementação de reformas em organizações públicas: os casos do Poupatempo e do Detran-SP. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 22, n. 72, 2017.

28 ZACARELLI, Sérgio Baptista. Burocracia, suas origens e as armas para combatê-la. Revista do Serviço Público, Brasília, 1985.



A burocracia, seja abordada como uma teoria organizacional, um processo social ou uma ferramenta metodológica<sup>29</sup>, em qualquer dos casos, é uma variável responsável pelo sucesso de algumas políticas (ou alguns países) no atingimento de seus objetivos<sup>30</sup>. Por essa razão, a performance de organizações públicas não é determinada apenas pelos direitos estabelecidos e pelas regras procedimentais<sup>31</sup>, mas também pelas operações burocráticas desenhadas para termos acesso a esses direitos<sup>32</sup>.

Além disso, a experiência com a burocracia será considerada positiva ou negativa de acordo com as percepções subjetivas dos usuários, sejam eles organizações da sociedade civil, empresas ou o público em geral. A agenda de interesses e o nível de familiaridade com as regulações de determinado setor são aspectos que conformam os atos burocráticos de dado produto/serviço disponibilizado pelo Estado e impactam diretamente essa percepção. Portanto, o que determina a experiência de uma disfunção burocrática está relacionado não apenas a questões de organização das atividades estatais, mas também às características do sujeito pleiteante e a sua disposição de se engajar em procedimentos burocráticos<sup>33</sup>.

Por esse motivo, quando falamos sobre criminalização burocrática das OSCs, não estamos nos referindo aos meros dissabores do trato com a burocracia ou às qualidades específicas de determinada organização da sociedade civil. É necessário que alguns outros elementos que caracterizam barreiras estejam presentes – conforme abordado neste relatório – porque estamos tratando de disfunções graves da burocracia que assumem um caráter criminalizante quando identificáveis de maneira objetiva a partir de situações concretas vividas pelas próprias organizações da sociedade civil com prejuízos para o exercício de direitos desse universo específico de pessoas jurídicas que, num Estado Democrático de Direito, concentram em suas instituições boa parte da agenda pública de desenvolvimento e garantia de direitos.

29 DE JONG, Jorrit. Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector. Brookings Institution Press, [s. l.], 2016.

30 Um panorama sobre o estudo da burocracia no Brasil em diversas vertentes pode ser verificado no excelente trabalho do IPEA sobre o tema. PIRES, Roberto et al. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro\\_Burocracia%20e%20pol%C3%Aadticas%20p%C3%bablicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%adticas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%Aadticas%20p%C3%bablicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%adticas.pdf). Acesso em: 1 jul. 2023.

31 SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, Janine (org.). Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020.

32 WIDLAK, Arjan; PEETERS, Rik. Administrative errors and the burden of correction and consequence: How information technology exacerbates the consequences of bureaucratic mistakes for citizens. International Journal of Electronic Governance, [s. l.], v. 12, n. 1, p. 40-56, 2020. Disponível em: <https://www.inderscienceonline.com/doi/pdf/10.1504/IJEG.2020.106998>. Acesso em: 1 jul. 2023.

33 CHUDNOVSKY, Mariana; PEETERS, Rik. The unequal distribution of administrative burden: A framework and an illustrative case study for understanding variation in people's experience of burdens. Social Policy & Administration, [s. l.], v. 55, n. 4, p. 527-542, 2021.



É claro que a criminalização burocrática pressupõe mais barreiras e complicações do que a mera disfuncionalidade burocrática. Em que pese o termo criminalização burocrática tenha sido cunhado pela Plataforma MROSC em anos de acúmulos de experiências no campo das organizações da sociedade civil para qualificar a natureza desses acontecimentos entre o Estado e as referidas entidades, é preciso dissociá-lo da dimensão do direito penal sugerida pelo nome, já que nem todo ato burocrático disfuncional que acarretar a criminalização burocrática merecerá a tutela do sistema criminal.

Nesse contexto, a escolha da palavra “criminalização” é usada em sentido amplo, que abarca outras compreensões sobre a realidade social; e, ao ser associada à palavra “burocrática”, afunila o objeto do fenômeno para abranger as mazelas decorrentes desse encontro com o Estado na jornada das OSCs pelo exercício de direitos institucionais.

Como bem destacou a jurista Débora Duprat, a amplificação do Direito Penal é inclusive uma tendência por se tratar de um instrumento do neoliberalismo atual, que precisa descartar os fracassados e os excluídos, citando a obra *Contrafogos*, de Pierre Bourdieu (informação verbal<sup>34</sup>). Assim, não é surpresa que as OSCs, na lógica de um governo como o do ex-presidente Bolsonaro, sejam objeto de ataques a sua institucionalidade e reputação, como se observa em uma série de situações que este relatório descreve.

O termo “criminalização” possui aderência justamente porque, além da conotação pejorativa que acompanha o signo “burocracia”, a percepção sobre a disfuncionalidade da burocracia brasileira atinge tamanha disrupção, por vezes kafkiana, que a conjunção entre ambos os vocábulos, “criminalização” e “burocrática”, demonstra que estamos diante de um fenômeno verdadeiramente limitador de liberdades fundamentais das organizações da sociedade civil, constituindo-se em verdadeiro cerceamento de suas prerrogativas constitucionais.

O estudo sobre os problemas associados aos erros da burocracia não constitui novidade na literatura. Na década de 1940, Merton criticou a visão mecanicista das estruturas burocráticas justamente pela falta de consideração na análise dos indivíduos e suas vontades, que compõe parte indissociável de qualquer burocracia<sup>35</sup>.

Michel Crozier<sup>36</sup> ainda na década de 1940, já elencava como disfunções burocráticas os seguintes fenômenos: i) centralização e regras impessoais se

34 Fala da Dra. Débora Duprat em Seminário promovido sobre a criminalização burocrática das OSCs pela Plataforma MROSC em setembro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dwL5OucVmU&t=1881s>. Acesso: 7 jul. 2023.

35 MERTON, Robert K. *Bureaucratic Structure and Personality*. Oxônia, Reino Unido: Oxford University Press, 1940. p. 560-68. DOI: <https://doi.org/10.2307/2570634>.

36 ROUILLARD, Christian. Michel Crozier and the study of complex bureaucratic organizations: Towards the development of French strategic analysis. *Canadian Public Administration*, [s. l.], v. 48, n. 1, p. 124-130, 2005.

retroalimentam e aumentam o processo burocrático; ii) a presença de zonas de incerteza nos regulamentos estimula relações paralelas de poder e novos regulamentos geram novas zonas de incerteza; e iii) centralização e regras impessoais são fontes de inércia em termos de adaptabilidade e mudança organizacional que só podem ser rompidas com uma crise coletiva temporária que paradoxalmente exige novas regras impessoais e centralização adicional.

Na década de 1970, com Christopher Hood, houve um esforço para sistematizar as histórias de horror administrativas<sup>37</sup>, buscando elementos para catalogar as disfunções associadas à burocracia. Lipsky, na década seguinte, deu início à discussão sobre os burocratas de nível de rua ao compreendê-los como constituintes da expressão tangível do Estado que adotavam decisões sobre como utilizar recursos escassos (falta de recursos humanos, estrutura, tempo etc.), podendo impor estratégias que limitavam o acesso aos serviços, por exemplo<sup>38</sup>.

Daí que o conceito de burocracia disfuncional pode ser interpretado à luz de diversas chaves teóricas e óticas analíticas<sup>39</sup>, Pode ser compreendido também como o estudo das patologias da desorganização administrativa e a verificação concreta de tais violações<sup>40</sup>. Não só isso, também pode ser o sinônimo de procedimentos, regras e regulamentos que invariavelmente acarretam sentimentos de alienação por parte do público beneficiário<sup>41</sup>.

Para nós, a criminalização burocrática das OSCs é a distorção grave do fenômeno burocrático que orbita ao redor das ferramentas tradicionalmente associadas ao Poder Executivo: trâmites administrativos para o funcionamento das organizações da sociedade civil, discussões relativas a relações de parceria com a administração pública, questões tributárias nos órgãos arrecadadores, onde geralmente tramitam processos de isenção ou imunidade etc. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário igualmente contribuem para a reprodução dessas práticas, como poderemos verificar nos casos selecionados e estudados neste relatório.

37 HOOD, C. Administrative Diseases: Some Types of Dysfunctionality in Administration. *Public Administration*, [s. l.], v. 52, p. 439-454, 1974. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1974.tb00196.x>. Acesso em: 28 ago. 2023.

38 LIPSKY, Michael. *Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap, 2019.

39 MADSEN, Jonas K.; MIKKELSEN, Kim S.; MOYNIHAN, Donald P. Burdens, sludge, ordeals, red tape, oh my!: A user's guide to the study of frictions. *Public Administration*, [s. l.], 2021.

40 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: fuga e responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

41 BARRY, Bozeman; REED, Pamela; SCOTT, Patrick. Red tape and task delays in public and private organizations. *Administration and Society*, [s. l.], v. 24, p. 290-322, 1992. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/240689797\\_Red\\_Tape\\_and\\_Task\\_Delays\\_in\\_Public\\_and\\_Private\\_Organizations](https://www.researchgate.net/publication/240689797_Red_Tape_and_Task_Delays_in_Public_and_Private_Organizations). Acesso em: 1 jul. 2023.

A criminalização é frequentemente complexa de ser verificada porque está acompanhada da **roupagem da legalidade**. No âmbito do Direito, os atributos do ato administrativo, sobretudo a presunção de sua legitimidade e executoriedade, blindam esse ato com a força necessária para a sua efetivação no plano fático<sup>42</sup>. Como mãos de duas vias, os atributos protegem o agente público bem-intencionado, mas também mascaram o agente público que se apropria desses poderes atribuídos aos seus atos em benefício de si próprio ou de outrem, prejudicando, assim, as organizações da sociedade civil com as quais se relacionam. Afinal, o exercício do poder é inerente à natureza da Administração Pública, e a boa-fé é a tônica que norteia sua interpretação. Ela pode se materializar no âmbito de um processo administrativo e/ou de uma prática – escrita ou verbal – dos agentes públicos, cuja natureza pressupõe, de partida, a fé pública e a suposição da legalidade dos seus atos.

Nem todo ato que materializa a criminalização burocrática é, em si, ilegal, principalmente nos casos em que não há intencionalidade dos agentes, mas a linha é tênue. É sempre preciso trazer a dimensão que, se ao menos isoladamente o ato não puder ser considerado ilegal, mas se ele for representativo de situação que ocorra de forma sistêmica, limitando os direitos de inúmeras organizações da sociedade civil, acaba deslocando-se para o campo da ilegalidade.

## VIII.I ENCONTROS BUROCRÁTICOS

Seja de forma sutil ou escancarada, a definição esquemática a seguir nos ajuda a compreender o surgimento de potenciais fontes da disfunção burocrática tanto na perspectiva individual quanto organizacional.

Essa definição conceitual constitui marco teórico inovador na literatura dedicada ao estudo das disfunções burocráticas, uma vez que, até aquele momento, o foco dos estudos dedicava-se à análise intragovernamental da burocracia sem relacioná-la com o aspecto externo<sup>43</sup>.

Como se verá, o esquema a seguir divide os encontros burocráticos a partir de dois eixos: (i) intraorganizacional e/ou extraorganizacional; e (ii) o sujeito que inicia e a quem se destina a transação, podendo ser público ou privado.

42 Contribui para essa lógica da força dos atos administrativos o fato de que os próprios poderes constituídos não podem negar fé aos documentos públicos por força do artigo 19, II, da Constituição Federal.

43 HEINRICH, Carolyn J. The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 403-420, 2016.



**Quadro 1** — Origem e destinatários dos atos burocráticos

Fonte: elaborado pelos autores com base em Kahn, Katz e Gutek (1976 *apud* HEINRICH, 2016<sup>44</sup>).

44 KAHN, Robert L.; KATZ, Daniel; GUTEK, Barbara. Bureaucratic encounters – An evaluation of government services. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 1976, v. 12, p. 178-98. In: HEINRICH, Carolyn J. The bite of administrative burden: A theoretical and empirical investigation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, [s. l.], v. 26, n. 3, p. 403-420, 2016.

- O **primeiro quadrante (1)** refere-se às situações em que os poderes do Estado, no exercício de sua auto-organização, impõem limites e barreiras a partir de regulamentos, normas e procedimentos. Exemplo desse caso é a nomeação, durante o governo do ex-presidente Bolsonaro, de agente da ABIN para a titularidade do órgão no governo federal de interlocução com as OSCs, decisão administrativa tomada dentro da estrutura da Presidência da República com evidentes impactos negativos para o ambiente de atuação das OSCs do Brasil (CASO 1 – Nomeação de agente da ABIN para cargo de relacionamento com organizações da sociedade civil no âmbito do governo federal).
- O **segundo quadrante (2)** dispõe sobre o relacionamento entre as organizações da sociedade civil junto aos órgãos de Estado, seja para requisitar uma certidão ou para o reconhecimento de alguma isenção fiscal. É o típico caso das exigências, muitas vezes sem previsão em lei ou norma, feitas pelos cartórios brasileiros para registros de atas e estatutos de organizações da sociedade civil, gerando desvios burocráticos recorrentes descritos neste relatório (CASO 16 – Exigências não fundamentadas pelos cartórios no registro de atas e estatutos de organizações da sociedade civil).
- O **terceiro quadrante (3)** refere-se aos encontros que se iniciam com o agente público e são destinados às organizações da sociedade civil no sentido da aplicação das normas ou no exercício da fiscalização do atendimento a elas. Os exemplos deste quadrante são abundantes e constituem o eixo mais expressivo da criminalização burocrática vivenciada no dia a dia das OSCs no Brasil. A extinção dos conselhos de participação social e o desmonte do Fundo Amazônia pelo Governo Bolsonaro, por exemplo, constituem nítido caso dessa hipótese (CASO 6 - Desmonte do Fundo Amazônia e CASO 7 - Extinção de Conselhos de Participação Social). É o típico caso das exigências, muitas vezes ilegais e abusivas, feitas pelos editais de chamamento público no processo de seleção, gerando a situação recorrente descrita neste relatório como enredamento burocrático nas relações de parceria com o Estado (CASO 13 - Confusão sobre usos, limites e finalidades da concessão de títulos e certificados pelo Estado às organizações da sociedade civil).

Os **quadrantes 2 e 3**, que tratam dos **Encontros Burocráticos entre o Estado e as OSCs** podem ser avaliados à luz da perspectiva dos: i) custos de aprendizagem – tempo gasto para descobrir sobre um serviço/produto e a sua relevância para o indivíduo; ii) custos de atendimento – regras e procedimentos para acessar os benefícios/serviços; e iii) custos psicológicos – intrusividade do processo de aplicação, além da rejeição ou o estigma

que podem ser experimentados no processo<sup>45</sup>. A somatória de todos esses custos significa verdadeira barreira de acesso aos direitos pelas OSCs, conformando uma modalidade de criminalização burocrática que se traduz na percepção das OSCs de que o seu ambiente de atuação é um “emaranhado” normativo (CASO 17 - Exigência de declaração não prevista em instrumento contratual para o recebimento de parcelas no Fundo Amazônia).

A facilidade com que se proliferam proibições e barreiras desarrazoadas para a atuação das OSCs, barreiras estas inexistentes para outros tipos de pessoa jurídica, desrespeita o comando constitucional da igualdade, incidindo em “tratamento não-isonômico” das OSCs, inclusive pela legislação (CASO 20 - Exclusão das organizações da sociedade civil da Medida Provisória, MP 881/2019, sobre os Direitos de liberdade econômica).

Além de possibilitar uma moldura teórica para o estudo da matéria, o aprofundamento e a análise dos encontros envolvendo as OSCs e o Estado podem fornecer subsídios valiosos para as unidades administrativas interessadas em conferir um ambiente mais positivo para o tratamento das OSCs em garantia aos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, incluindo mais eficiência em relação às próprias políticas públicas.

O **quarto quadrante (4)** corresponde aos encontros burocráticos que são reproduzidos sem a participação dos agentes públicos. Ocorrem entre as organizações privadas. Situação muito comum é a reprodução pelas empresas doadoras de regras e exigências feitas normalmente pelo Poder Público para financiar projetos de OSCs e a resistência a investir em ações de desenvolvimento institucional, como treinamentos, e outras atividades similares. Outro exemplo advém do relato de experiências por organizações da sociedade civil. Suponhamos que determinada OSC teve uma experiência desagradável em algum encontro com um órgão público (ex.: renovação de um determinado certificado ou participação em editais de chamamento público) e, a partir de então, passa a reproduzir a outras OSCs a experiência sobre o quanto é difícil obter o acesso àquele direito ou serviço, as desestimulando quanto a seguir o mesmo caminho. Como o presente estudo se dedica a analisar a criminalização burocrática tendo em vista a atuação do Estado brasileiro, não há casos que se relacionem às situações relativas ao quarto quadrante.

É importante destacar que a criminalização burocrática é um fenômeno em movimento, e que, apesar de a maior parte dos casos descritos no presente relatório ocorrerem nos chamados encontros burocráticos (quadrantes 2 e 3), isso não quer dizer que estejam dissociados dos demais quadrantes, já que se retroalimentam de narrativas e relações, mesmo que estas ocorram nos ambientes exclusivamente públicos (quadrante 1) ou privados (quadrante 4).

45 MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, *Journal of Public Administration Research and Theory*, [s. l.], v. 25, p. 43-69, 2015. DOI: <https://academic.oup.com/jpart/article/25/1/43/885957>

**Assim, a criminalização burocrática pode ocorrer como resultado da disfunção institucional da estrutura de determinado serviço ou órgão governamental<sup>46</sup> do mesmo modo que também pode ter um cunho eminentemente político disfarçado de burocracia<sup>47</sup>.**

Nesse contexto, a criminalização burocrática possui duas facetas: aquela promovida de maneira intencional pelo agente público para prejudicar as OSCs e/ou as pessoas a elas relacionadas ou uma criminalização fruto de uma reprodução automática, estrutural, de práticas de forma não intencional e sem que o agente manifeste de forma consciente o desejo de gerar um prejuízo para a OSC.

Isso é assim porque a criminalização burocrática das OSCs muitas vezes ganha a conformação de uma prática institucionalizada, que se reproduz de forma estrutural e sem que o agente público aja de maneira consciente para atrapalhar a atuação das OSCs.

Sabe-se que muitos agentes públicos atuam com ânimo de contribuir para a existência e o fortalecimento dos objetivos institucionais das OSCs. Reconhece-se que muitos deles que sabem da importância e do relevante papel das OSCs na construção da democracia brasileira, construindo de forma criativa, afetuosa e técnica, soluções conjuntas para os desafios impostos pela burocracia<sup>48</sup>.

De todo modo, o foco da intencionalidade ou não na conduta dos agentes públicos diante dos artefatos burocráticos constitui dimensão relevante na literatura sobre o tema e revela-se também de grande utilidade para a análise promovida pelo levantamento dos casos e fenômenos de criminalização burocrática aqui identificados. Passemos, então, à análise sobre a intencionalidade e a não intencionalidade da conduta dos agentes públicos na efetivação da criminalização burocrática das OSCs.

46 PASIECZNY, J.; GLINKA, B. Organizational dysfunctions: Sources and areas. *Entrepreneurial Business and Economics Review*, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 213, 2016.

47 *Idid.*, p. 32.

48 "Uma atenção mais cuidadosa permite vislumbrar outra dimensão (não menos real) das práticas burocráticas: o caráter intrinsecamente criativo de ações que mobilizam, de forma coletiva, recursos intelectuais, técnicos e afetivos para conter a autonomização insensata (e potencialmente violenta) de prescrições formais". BEVILAQUA, Ciméa Barbato. Burocracia, criatividade e discernimento: lições de uma cafeteira desaparecida. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 63, 2021. Embora o objeto da reflexão acadêmica seja uma discussão interna sobre um processo interno de apuração de responsabilidade, o ensaio interessa a esta pesquisa, já que a mesma estratégia com recursos intelectuais, técnicos e afetivos é empregada pelos agentes públicos no relacionamento com as organizações da sociedade civil.

## VIII.II INTENCIONALIDADE

O que leva um agente público a, no exercício de suas atribuições institucionais, deliberadamente impor algum tipo de restrição, prejuízo ou danos a uma organização da sociedade civil? As razões para esse tipo de comportamento podem orbitar uma série de causas.

Há algo de intolerável nesse tipo de prática, principalmente porque exercer a titularidade do poder estatal deveria pressupor responsabilidade, proporcionalidade e obediência irrestrita à lei. Portanto, quando dado agente público pratica ato consciente de sua ilegalidade, estamos diante de uma situação que merece reprimenda por parte do sistema jurídico<sup>49</sup>.

Conforme será possível explorar na tipologia proposta nos capítulos seguintes deste relatório, os grupos intitulados **“intimidação institucional”** e **“desmonte da participação social”**, via de regra, orbitam a criminalização burocrática das OSCs sob a ótica dos comportamentos intencionais, formais ou informais de agentes públicos com a imposição deliberada de normas ou a utilização da burocracia de maneira indevida com o objetivo de atacar direitos adquiridos e intimidar o exercício de direitos pelas OSCs.

Entre todas as normas que podem tipificar a criminalização, do ponto de vista jurídico-penal destacamos a Lei Federal nº 13.869/19 (Lei de Abuso de Autoridade) que dispôs sobre as condutas praticadas por agentes públicos com abuso de autoridade. No primeiro trecho da lei estabelece-se o objeto da repressão legislativa:

Art. 1º [...]

§ 1º - As condutas descritas nesta Lei constituem crime de abuso de autoridade quando praticadas pelo agente com a finalidade específica de prejudicar outrem ou beneficiar a si mesmo ou a terceiro, ou, ainda, por mero capricho ou satisfação pessoal (Brasil, 2019<sup>50</sup>).

<sup>49</sup> O prisma das reprimendas do arcabouço jurídico pode ser enfrentado à luz do direito civil, direito penal e do direito administrativo, por exemplo.

<sup>50</sup> BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm). Acesso em: 23 ago. 2023.



Quando a lei faz alusão às figuras do capricho e da satisfação pessoal, engloba razões subjetivas pelas quais um agente público possa agir com abuso de sua autoridade. Adiante, a referida Lei disciplina os crimes de forma taxativa (artigo 9º ao artigo 38), estabelecendo de forma mais objetiva as condutas previstas para o abuso de autoridade sob o manto dessa norma.

Ao tratar sobre a intencionalidade do agente público no campo da **criminalização burocrática das OSCs**, vale mencionar o conceito da política pela perspectiva da sua dualidade amigo-inimigo desenvolvido por Carl Schmitt em associação com o tema do *lawfare*. Em Carl Schmitt, a política refere-se somente à distinção entre o amigo e o inimigo. Para o autor, todos os agrupamentos políticos se opõem mutuamente – sem inimigos, não há política. Logo, o mundo político é por definição um mundo de nós e os outros, por isso uma comunidade política que defende a unicidade de todo o globo e toda a humanidade não pode existir. Em síntese, Schmitt também defende que qualquer um que invoque a humanidade, no campo do político, quer trapacear<sup>51</sup>.

A lógica do inimigo na política brasileira pode ser constatada no decorrer da história da República. Assim, na história recente destaca-se a doutrina de segurança nacional aplicada no bojo do período militar como exemplo dessa chave interpretativa.<sup>52</sup> O conceito de *lawfare* foi desenvolvido pelo General da Força Aérea dos Estados Unidos da América, Charles J. Dunlap Jr., consistindo basicamente na estratégia de utilizar – ou mal utilizar – a lei em substituição aos meios militares tradicionais para alcançar um objetivo operacional<sup>53</sup>.

Esse conceito para a experiência brasileira equivale à apropriação de mecanismos judiciais para a destruição do inimigo sob o tripé: geografia (jurisdição), armamento (escolha da lei) e as externalidades (manipulação da informação)<sup>54</sup>. Inclusive, o mesmo raciocínio pode ser aplicado na esfera administrativa.

51 LUBAN, David. Carl Schmitt and the critique of lawfare. Case W. Res. J. Int'l L., [s. l.], v. 43, p. 457, 2010.

52 BRANDÃO, Luiz Henrique Santos. Tóxico-subversão: anticomunismo e proibicionismo na construção do “inimigo interno” durante a Ditadura Militar no Brasil. 2019. 120 f. Dissertação (Mestrado em História) —Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

53 DUNLAP JR, Charles J. Lawfare Today: A Perspective. 2008. Disponível em [https://scholarship.law.duke.edu/faculty\\_scholarship/3154/](https://scholarship.law.duke.edu/faculty_scholarship/3154/) Acesso: 7. jun. 2023.

54 FEITOSA, Maria Luiza Alencar Myer et al. Lawfare e calvário da democracia brasileira. Andradina: Meraki, 2020.



No Brasil, há pesquisadores e professores que vem se debruçando sobre a construção de literatura sobre o tema do *lawfare*. Vale citar aqui trecho de prefácio subscrito pela jurista Carol Proner<sup>55</sup> que resume bem o espírito das nossas preocupações acerca do fenômeno:

“As regras jurídicas são comumente usadas como meio de dominação e não há novidade nisso. Poderíamos discorrer aqui, sem muito esforço, no uso da *lex mercatória* como forma de expansão do poder econômico mundial ou mesmo na racionalidade dominante nas normas e princípios de direito internacional, e isso ocorre em praticamente todas as áreas, das normas da OIT às regras da OMC, passando pelas disputas mais recentes em torno da pandemia e das vacinas na OMS.

Tudo isso é fato, mas o *lawfare* tal qual vem sendo estudado contemporaneamente não pode ser alocado na mesma categoria de disputa instrumental ou de hegemonia pelo direito. **Da forma como vem sendo justificado pelos estrategistas militares, trata-se, antes de tudo, da assunção do antijurídico como recurso válido. Trata-se de admitir uma racionalidade pragmática e cínica para afirmar que até mesmo a distorção do sentido das normas e princípios é artifício válido em uma guerra jurídica”.**

Essa foi a tônica dos ataques ocorridos durante o governo Bolsonaro na direção das organizações da sociedade civil. As OSCs não seriam atores que participam da praça pública com suas opiniões na construção do diálogo a partir do dissenso, e sim inimigos. Assim sendo, enfrenta-se os inimigos para neutralizá-los, para aniquilá-los, para vencê-los.

55 PRONER, Carol. Prefácio. In RAMINA, Larissa; SOUZA, Lucas Silva de (org.). *Lawfare: aspectos conceituais e desdobramentos da guerra jurídica no Brasil e na América Latina*. Curitiba: Editora Íthala / GRD, 2022. Disponível: <https://joaquinherreraflores.org.br/wp-content/uploads/2022/10/E-book-Lawfare-vol6.pdf> Acesso: 7.jun.2023.

As frases abaixo, ditas pelo ex-presidente Jair Bolsonaro nos últimos anos, ilustram bem essa lógica do uso de recurso antijurídico na guerra contra as organizações:

[...] se eu chegar lá, não vai ter dinheiro para ONG. Esses inúteis vão ter que trabalhar (2017, em campanha)<sup>56</sup>.

[...] vamos botar um ponto final em todos os ativismos no Brasil” (2018, já eleito)<sup>57</sup>.

[...] você que está numa “ongzinha” aí pegando grana de fora. Vocês sabem que as ONGs, em grande parte, não têm vez comigo, a gente bota para quebrar em cima desse pessoal lá. Não consigo matar esse câncer em grande parte chamado ONG que tem na Amazônia (2020, ao acusar ONGs ambientalistas de causar incêndios florestais)<sup>58</sup>.

Dessa forma, no âmbito da discussão da **intencionalidade** no campo de análise sobre as disfunções burocráticas, o conceito de *lawfare*, se aplicado, traduzirá a perversão do uso dos artefatos burocráticos em desfavor das organizações da sociedade civil. Outro aspecto importante é quando os agentes de governos mascaram objetivos políticos ocultos por trás dos artefatos burocráticos, visando beneficiar seus grupos de interesse em detrimento dos interesses da maioria democrática, de forma não aparente.

É comum observar situações em que autoridades formuladoras da política, num contexto de recursos escassos, optam pela construção de entraves burocráticos – cuja percepção coletiva é bem mais difícil de ser compreendida – para diminuir o alcance dos beneficiários de determinada política pública, evitando o desgaste político caso a limitação seja realizada de forma ostensiva<sup>59</sup>. Ou seja, uma verdadeira manipulação dos artefatos burocráticos para o atingimento de uma agenda oculta por parte dos formuladores das políticas públicas.

56 A declaração foi outra que gerou polêmica durante sua palestra no Clube Hebraica, no Rio. Antes, em 2015, ele já afirmara que, se um dia fosse eleito presidente, “o pessoal da Anistia Internacional não mais interferiria na vida interna do país”. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/Politica/bolsonaro-em-25-frases-polemicas/> Acesso: 23. ago. 2023.

57 Após ficar na primeira colocação no primeiro turno da eleição presidencial, Jair Bolsonaro (PSL) se manifestou em uma rede social sobre sua ida ao segundo turno do pleito, no qual enfrentará Fernando Haddad (PT). Ele afirmou que o País corre risco com o “comunismo” e disse que combaterá ativismos no Brasil. Disponível em <https://www.band.uol.com.br/videos/bolsonaro-vamos-botar-ponto-final-em-todos-ativismos-do-brasil-16553044> Acesso: 23. ago. 2023.

58 O presidente Jair Bolsonaro defendeu a atuação do governo no meio ambiente e atacou novamente a atuação das organizações não governamentais (ONGs), ao afirmar que não consegue “matar esse câncer” que tem atuado na Amazônia. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2020/09/03/nao-consigo-matar-cancer-chamado-ongs-que-atuam-na-amazonia-diz-bolsonaro.htm> Acesso: 23. ago. 2023.

59 MOYNIHAN, Donald P.; HERD, Pamela; RIBGY, Elizabeth. Policymaking by other means: Do states use administrative barriers to limit access to Medicaid?. *Administration & Society*, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 497-524, 2016.

Nesse contexto, é fundamental para as OSCs ter foco na defesa da regulação das suas instituições, na agenda ampla do marco regulatório das organizações da sociedade civil, mantendo sua representatividade na discussão das políticas públicas, com investimento no enfrentamento do debate público em prol da melhoria do ambiente de atuação das organizações.

### VIII.III NÃO INTENCIONALIDADE

A outra dimensão do fenômeno da **criminalização burocrática** é referente à ótica da não intencionalidade dos agentes públicos. Nesse caso, identificar a ausência de vontade do agente público de produzir uma restrição, prejuízo ou danos a uma organização da sociedade civil no relacionamento com o Estado está fundamentalmente vinculado às estruturas organizacionais e a fatores que transcendem uma estratégia consciente de utilizar a burocracia em desfavor das organizações da sociedade civil.

Conforme será possível explorar na tipologia proposta nos capítulos seguintes deste relatório, os grupos intitulados **“emaranhado burocrático”** e **“tratamento não isonômico das OSCs”**, geralmente orbitam a criminalização burocrática sob a ótica dos efetivos danos causados às organizações da sociedade civil por comportamentos institucionais que promovem gargalos e barreiras no acesso a direitos e serviços legitimamente disponíveis pela lei para esses beneficiários.

**No recorte das estruturas organizacionais, o desenho institucional das políticas públicas pode provocar graves entraves para as organizações da sociedade civil.** Exemplo disso é o excessivo formalismo – como em alguns editais de Chamamento Público para a celebração de parcerias –, o apego a documentos e a estratificação do relacionamento<sup>60</sup>, que acabam por produzir também destes espaços o fenômeno da criminalização burocrática. Ocorre também quando há mudança de interpretação sobre determinada norma que impõe novo dever no exercício de direito, exigindo a adequação por parte da organização da sociedade civil de um direito/serviço que estava usufruindo legitimamente<sup>61</sup>. Quem acompanha a legislação relacionada ao Certificado de Entidade Beneficente de Assistência

60 O princípio da impessoalidade, insculpido no artigo 37 da Constituição Federal, é um dos cânones da administração pública brasileira. Trata-se de norma inafastável para impedir que os detentores do poder utilizem da coisa pública para beneficiar interesses próprios. No entanto, levado ao extremo sem a ponderação com outros valores republicanos, acaba por estimular uma postura cética dos agentes públicos no enfrentamento de situações individualizadas que exigiriam uma postura crítica por parte destes, a fim de maximizar a máxima de dar a cada um o que é seu.

61 Não é por menos que o artigo 23 das Normas de Introdução ao Direito Brasileiro impôs regime de transição, caso implementada tal hipótese, permitindo que a adaptação ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.



Social (CEBAS), que garante a imunidade tributária constitucional por parte de organizações beneficentes que atuam nas áreas de saúde, assistência social e educação, sabe como essas mudanças nas normas e estruturas de organização do serviço público podem gerar grande insegurança jurídica e dificuldade no acesso aos direitos pelas OSCs.

Portanto, é preciso lembrar que a formação da vontade institucional de determinado órgão público é composta por diversos procedimentos internos que normalmente ultrapassam uma única unidade administrativa. Assim, é a soma das manifestações, geralmente escritas, de distintos agentes públicos no exercício de suas competências específicas que desemboca na consolidação da vontade de determinado órgão ou serviço. Dentro dessa articulação complexa, repousam invariavelmente as dissonâncias que culminam na criminalização burocrática.

Nesse sentido, para além da discussão sobre o desenho das estruturas organizacionais e a arquitetura dos processos, destacamos a fala da ex-procuradora federal dos Direitos do Cidadão (PFDC), Débora Duprat, em seminário on-line produzido pela Plataforma MROSC em setembro de 2021 sobre o tema da criminalização das OSCs:

Outro caso que tive a oportunidade de acompanhar envolveu a associação de quebradeiras de babaçu no estado do Maranhão. Era cruel, pois elas tinham todos os recibos e comprovantes de que tinham realizado os serviços acordados, no entanto não havia algumas formalidades como o CPF do posto de gasolina. Isso numa atividade realizada no interior do interior do interior. A situação fez com que as quebradeiras tivessem que vender a sede da sua associação para conseguirem sobreviver como entidade. Como se vê, nunca foi fácil essa aproximação da Administração Pública com as organizações da sociedade civil<sup>62</sup>.

O relato demonstra a completa disfunção da burocracia como forma de implementar uma política pública que, ao fomentar financeiramente projetos de grupos de mulheres, como é o caso das quebradeiras de babaçu, impõe à organização regras de prestações de contas impossíveis de serem seguidas por aquele grupo.

O que pode explicar esse tipo de comportamento por parte da administração pública? Seria o desenho das estruturas organizacionais e da arquitetura dos processos responsáveis por essa **criminalização burocrática**? Ou seria um receio do processo de responsabilização dos agentes públicos caso

62 Fala da Professora Débora Duprat em Seminário promovido sobre a criminalização burocrática das OSCs pela Plataforma MROSC em setembro de 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dwL5OucVmU&t=1881s>. Acesso: 7 jul. 2023.

a lei não seja aplicada com todo o seu rigor, independente das circunstâncias do caso concreto? As razões para justificar esse tipo de comportamento são múltiplas e não é a intenção deste relatório fornecer as respostas que esgotam o tema, e sim jogar luz sobre esse tipo de disfunção, que é muito comum, e deixar claras as nefastas consequências de implementar uma política pública dessa forma.

Estudar o chamado “direito administrativo do medo”<sup>63</sup> é também um elemento crucial para a validação da conduta dos agentes públicos quanto ao fenômeno discutido no presente relatório, principalmente quando nos deparamos com exigências burocráticas que chegam a um patamar de deslocamento da realidade.

Nesta leitura da realidade, os excessos exercidos pelos órgãos de controle externo, inclusive contra os próprios agentes públicos, responsabilizando-os por eventuais omissões ou erros nas análises de prestações de contas, resultam no exercício medroso da função administrativa. É muito comum que em relação à opinião técnica dos agentes públicos encarregados da execução da política pública prevaleça o entendimento dos órgãos de controle – que deveriam ser externos – sobre determinada matéria. Nesse caso, se o entendimento não é compatível, ainda que em muitas situações não exista o elemento da **culpabilidade** ou que a instrução probatória seja limitada, os agentes públicos estão sujeitos a pesadas sanções previstas no arcabouço normativo do microsistema jurídico da moralidade pública.

Essa ascensão dos mecanismos de controle da administração pública – internos e externos, principalmente pela atuação de Tribunais de Contas e do Ministério Público – está produzindo anomalias que estimulam um punitivismo exacerbado da função administrativa. Destaca-se que a atuação formal de tais órgãos ocorre após a ocorrência do fato, e não durante a execução dele. Diante de riscos, não raro os agentes públicos optam por atuar tendo como guia a sua autoproteção ao invés das competências republicanas dos cargos que exercem.

Em síntese, a interpretação e a aplicação das normas de Direito Administrativo bem como o próprio exercício da função administrativa, quando pautados pelo medo de decidir dos agentes públicos – consequência do alto risco de responsabilização pelo controle externo disfuncional existente –, induz a uma autoproteção decisória e à fuga da responsabilização dos agentes em prejuízo do interesse público<sup>64</sup>.

Elaboradas estas breves considerações sobre a natureza da intencionalidade, continuemos com a análise teórica sobre o fenômeno da criminalização burocrática das OSCs.

63 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: fuga e responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

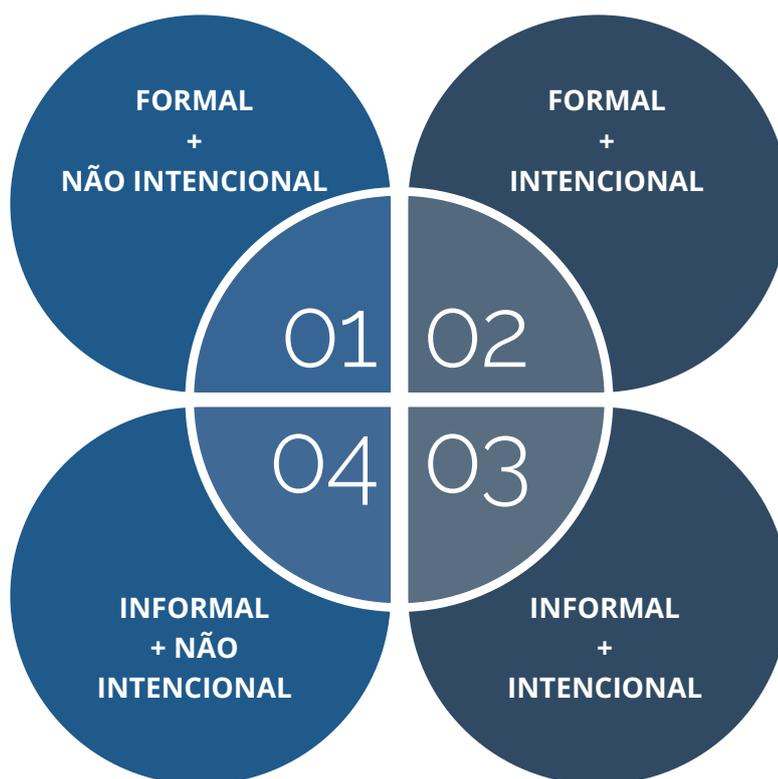
64 SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito administrativo do medo: fuga e responsabilização dos agentes públicos. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

## VIII.IV FORMALIDADE X INFORMALIDADE

Em paralelo à discussão da intencionalidade ou não dos agentes públicos na condução de tais atos, soma-se a perspectiva referente ao questionamento se esses atos ocorrem no âmbito **formal** ou **informal** – ou seja, se estão previstos nas normas e nos regulamentos da entidade pública ou se decorrem de práticas/conduitas dos agentes encarregados dos procedimentos associados aos direitos/serviços<sup>65</sup>.

A fim de adequar esses dois fatores para à compreensão da **criminalização burocrática**, a **Figura 1** organiza a intencionalidade ou a não intencionalidade e se as práticas ocorrem de maneira formal ou informal, baseado na categorização proposta por Rik Peeters<sup>66</sup>.

**Figura 1** — Nível de formalidade (eixo y) v Nível de intencionalidade (eixo x)



Fonte: elaborado pelos autores, 2023.

65 “A ação discricionária dessas burocratas determina como se dará o acesso aos bens e serviços governamentais, uma vez que acabam reformulando a própria política no processo de implementação. Isso porque fazem escolhas alocativas, adaptam critérios de inclusão e julgam as situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras definidas”. BICHIR, Renata. Para além da fracassonomia: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: PIRES, Roberto Rocha C. et al. Implementação de políticas e atuação de gestores públicos: experiências recentes das políticas de redução das desigualdades. Brasília, DF: Ipea, 2020.

66 PEETERS, Rik. The political economy of administrative burdens: A theoretical framework for analyzing the organizational origins of administrative burdens. *Administration & Society*, [s. l.], v. 52, n. 4, p. 566-592, 2020. Todas as construções teóricas, a partir da figura esquemática, estão referenciadas com base no referido trabalho.

- **Formal + não intencional** = Esses casos de disfunções burocráticas ocorrem pela estrutura formal das organizações, sem necessária intenção do agente. Estão diretamente vinculados à arquitetura estrutural dos processos e aos desenhos institucionais ou até mesmo à baixa capacidade dos recursos humanos dos órgãos públicos.

Nesse grupo, a arquitetura do sistema burocrático constitui a potencial fonte da disfunção e, conseqüentemente, da criminalização burocrática. Questões afetas aos paradigmas de políticas públicas, ao desenho organizacional e/ou à capacidade organizacional do órgão público, à tecnologia da informação e à tradição administrativa, são potenciais fontes de desequilíbrio relativas à entrega plena de direitos e serviços por parte dos órgãos públicos<sup>67</sup>. Talvez o caso mais paradigmático seja o referente às relações de parceria com o Estado sobre o pagamento da equipe de trabalho (CASO 14 - Criminalização das OSCs nas relações de parceria com o Estado - Pagamento da equipe de trabalho).

Outro possível aspecto é o desenho da política como fonte de problemas, a exemplo dos que ocorrem quando órgãos públicos distintos possuem competência sobre dado assunto, mas nenhum deles, individualmente considerado, é responsável por solucioná-lo<sup>68</sup>. A dependência em cascata de documentos, cadastros e inscrições – muito comum no caso das OSCs – resulta num **emaranhado burocrático** que criminaliza o universo das organizações da sociedade civil. Por seu turno, a capacidade organizacional ou a capacidade estatal geralmente estão vinculadas a limitações existentes nos recursos humanos ou institucionais da organização pública.

Importante destacar que o uso da tecnologia na administração pública está intrinsecamente conectado à evolução de suas capacidades gerenciais<sup>69</sup>. Sobretudo num contexto de *big data*, administração digital e o desenvolvimento exponencial de ferramentas tecnológicas disjuntivas, convivemos com a erupção de novas formas e métodos de relacionamento digital entre organizações da sociedade civil e agentes públicos que podem ser fonte de **criminalização burocrática** sob o ângulo formal e não intencional.

67 PEETERS, Rik et al. Low trust bureaucracy: Understanding the Mexican bureaucratic experience. **Public Administration and Development**, [s. l.], v. 38, n. 2, p. 65-74, 2018.

68 DE JONG, Jorrit. Dealing with dysfunction: Innovative problem solving in the public sector. Brookings Institution Press, [s. l.], 2016.

69 LEMBER, Veiko; KATTEL, Rainer; TÕNURIST, Piret. Public Administration, Technology and Administrative Capacity, The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics 71. TUT Ragnar Nurkse Department of Innovation and Governance, [s. l.], 2016.



- **Formal + intencional** = A prática deliberada de restrição ou dissuasão para o acesso a direitos e serviços por meio do desenho dos procedimentos burocráticos, ou até pela restrição de acesso por meio de requerimentos excessivos ou pelo esvaziamento de competências/orçamentos dos órgãos públicos. Nesse grupo está situado o fazer político por meio da burocracia. É quando se impõe uma restrição deliberada e planejada ou se estimula a dissuasão ao acesso a direitos ou serviços por meio do desenho de procedimentos burocráticos e requerimentos de acesso com muitos custos associados ou complexos.

Para Rik Peeters, esse tipo de comportamento se manifesta de duas maneiras: por meio das estratégias dos agentes públicos ou pela restrição aos requerimentos de acesso por intermédio de regulamentos excessivos ou pelo esvaziamento orçamentário das organizações públicas. Esse fazer político “por outros meios” pode também estar conectado com a estratégia deliberada de impor danos às organizações da sociedade civil por meio da **Intimidação Institucional** ou pelo **Desmonte da Participação Social**, por exemplo: CASO 9 - Revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos sem a participação da sociedade civil.

- **Informal + não intencional** = Estão vinculadas à dimensão de que as burocracias se tornam autocentradas (são o fim em si mesmas) ou que o comportamento dos agentes públicos (re)produz erros sem que haja intenção de causar danos às organizações da sociedade civil. Em relação ao quadrante **informal e não intencional (3)**, surgem os casos dos erros administrativos e das burocracias patológicas. Basicamente, é o sistema que reproduz a si próprio, fazendo referência aos próprios mecanismos de operação em contraposição a um sistema cuja existência é justificada pelo valor que produz à sociedade: nesse caso, a primeira obrigação dos burocratas é a vinculação com as regras em vez do resultado. Por exemplo, ainda que não previsto em lei, destacamos o caso de Promotorias de Fundações de estados exigindo que associações civis prestem contas anuais ao Ministério Público nos mesmos moldes de uma Fundação (CASO 12 - Exigência por parte de Promotoria de Fundações de que as associações prestem contas anuais ao Ministério Público nos moldes de uma fundação).
- **Informal + intencional** = Aqui emergem os interesses e o comportamento dos agentes públicos que correspondem à manifestação tangível dos órgãos públicos e que adotam posturas não previstas em normas com o intuito de dificultar ou inviabilizar o exercício de direitos pelas organizações da sociedade civil.

Nesse grupo surgem ações intencionais em práticas organizacionais informais. As causas não estão desenhadas na arquitetura institucional, mas surgem pelos interesses e comportamentos dos agentes públicos. Estão divididas em, sobretudo, dois grandes grupos: comportamentos almejando o enriquecimento ilícito e a corrupção, de um lado, e mecanismos comportamentais que limitam o acesso ou o exercício de direitos para as organizações da sociedade civil, de outro. Assim, como podemos verificar, ocorre seletividade ou omissão deliberada na atuação de determinado órgão ou na persecução administrativa contra determinados tipos de entidades, como existem relatos na atividade de concessões de alvarás de funcionamento por organizações religiosas de matriz africana, por exemplo<sup>70</sup>.

Após a apresentação desses elementos, fica claro que observar os eixos da criminalização burocrática considerando o seu ponto de partida (intraorganizacional ou extraorganizacional) e as suas externalidades (formal ou informal, intencional ou não intencional) consiste em um ato que não se destina a propósitos meramente acadêmicos. Seus efeitos práticos são bastante relevantes para o correto endereçamento desses desafios, já que o diagnóstico é parte indissociável do processo terapêutico a fim de que seja possível aplicar o remédio correto.

Em primeiro lugar, para uma aproximação pedagógica com o tema, deve-se permitir categorizar situações concretas em marco teórico específico. A partir de então, além de uniformizar a compreensão sobre as razões e os comportamentos de tais violações, viabilizará desdobramentos específicos diante do órgão público que esteja promovendo tais situações. É claro que enfrentar uma situação na qual não há o elemento da intencionalidade exige estratégias diferentes daquelas em que a intencionalidade está presente.

Se o problema repousa nos procedimentos internos de determinado órgão do Estado, a solução está na rediscussão desses normativos. Se o desafio se encontra na interpretação de determinada norma pelo agente público, o encaminhamento deve ocorrer na disputa da referida interpretação. À primeira vista pode parecer óbvio, mas esses marcos são necessários.

O relatório, nesse contexto, não se propõe apenas a conversar com as organizações da sociedade civil diretamente afetadas pela criminalização burocrática, mas também com os agentes públicos e as demais pessoas que podem agir de maneira assertiva a fim de mudar esse cenário. Para tanto, passaremos então à apresentação da tipologia dos casos e fenômenos identificados neste estudo.

70 Exu: terreiro de Umbanda denuncia perseguição religiosa em alvará. BNews, abril de 2023. <https://www.bnews.com.br/noticias/policia/exu-terreiro-de-umbanda-denuncia-perseguiacao-religiosa-em-alvara.html> Acesso: 7 de julho de 2023.



## IX

# TIPOLOGIA DA CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA CONTRA AS OSCs

O presente relatório apresenta uma tipologia para a análise da criminalização burocrática das OSCs e as distintas facetas que o fenômeno pode assumir no universo de situações, classificando-as em quatro grupos:



### INTIMIDAÇÃO INSTITUCIONAL

Forma de criminalização burocrática que se caracteriza por ser intencional, como parte de uma estratégia deliberada de ataques às OSCs visando à diminuição do espaço cívico. Geralmente pode ser identificada pela ingerência exorbitante de poderes do Estado na autodeterminação das associações.

### DESMONTE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Forma de criminalização burocrática deliberada por meio da diminuição dos espaços de participação social e nos ciclos das políticas públicas, visando à diminuição do espaço cívico. Percebida na supressão de espaços institucionais de participação nos quais as OSCs são reconhecidas como sujeitos de representatividade.

### EMARANHADO BUROCRÁTICO

Forma de criminalização burocrática das OSCs que independe da vontade do agente de produzir um dano em desfavor de uma OSC. Ocorre quando a interface da OSC com a Administração Pública revela-se excessivamente complexa e onerosa. Geralmente pode ser verificada por meio da imposição de regras, procedimentos e regulamentos que exorbitam o poder regulamentar, impondo barreiras desnecessárias.

### TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO

Forma de criminalização burocrática das OSCs que independe da vontade do agente de produzir um dano em desfavor de uma OSC, muitas vezes fruto de um desconhecimento sobre as especificidades das organizações. Pode ser identificável pela aplicação de regras que não são aplicadas uniformemente entre as distintas pessoas jurídicas.



É importante registrar que existem diversas maneiras de catalogar e subdividir o fenômeno em categorias<sup>71</sup>, mas que a tipologia mencionada a seguir foi criada a partir da seleção dos casos concretos mais representativos, dialogando com as bases teóricas da matéria de forma que seja um esquema abrangente capaz de subsidiar o diálogo para que o tema possa avançar.

Os quatro grupos supracitados são interdependentes, já que, em última instância, todos se relacionam com a mesma origem e as disfunções são geralmente entrelaçadas. Nesse sentido, a linha entre um grupo e outro pode ser tênue, inclusive, em alguns casos, há provável conexão entre eles, como na exigência de declaração não prevista em instrumento contratual para o recebimento de parcelas no Fundo Amazônia: que se refere tanto a um caso de tratamento não isonômico quanto a um de emaranhado burocrático e potencial intimidação institucional.

No entanto, a categorização é essencial para explicar a criminalização na prática e fomentar o debate público a respeito da qualidade da burocracia brasileira e de sua disfunção de maior expressão com relação às OSCs.

Enquanto os dois primeiros tipos (**intimidação institucional** e **desmonte da participação social**) se associam com a intencionalidade do ato, provocando grave distorção da finalidade dos atos administrativos, os segundos (**emaranhado burocrático** e **tratamento não isonômico**) independem da intenção para caracterizar a disfunção burocrática. Embora, para todos os casos, o efeito seja o mesmo: prejuízo para as organizações da sociedade civil no desempenho de suas missões institucionais.

O ato de vontade dos agentes públicos é fundamental na distinção aqui proposta, visto que há nítido caráter político relacional nas categorias de **intimidação institucional** e **desmonte da participação social**, enquanto há uma dimensão técnica administrativa determinante nas categorias **emaranhado burocrático** e **tratamento não isonômico**.

Ou seja, nas práticas intencionais, há o desejo deliberado de, utilizando-se das estruturas, das ferramentas e dos artefatos burocráticos, produzir dano – simbólico, reputacional ou relativo à existência/funcionamento – às organizações da sociedade civil. Trata-se de apropriação repulsiva de ferramentas

71 Para fins da dinâmica da Oficina de Diálogo realizada com representantes de OSCs no processo de elaboração deste estudo, discutimos os casos e fenômenos tendo em vista as categorias direito constitucional, direito administrativo e direito trabalhista/societário. No entanto, como as destinatárias deste projeto são, sobretudo, as organizações da sociedade civil, optou-se por terminologia menos vinculada à gramática jurídica, e mais à literatura relacionada à burocracia estatal.

cujo propósito de ser é o serviço à coletividade e à organização da atividade produtiva, além da materialização dos objetivos fundamentais da República.

Já nas práticas em que não há pressuposto da intenção de produzir danos às organizações da sociedade civil, não se desconsidera que os agentes públicos possam eventualmente utilizar-se da discricionariedade para impor algum tipo de restrição – conforme posteriormente explanado no tópico relativo ao emaranhado burocrático. A discussão sobre o elemento da vontade, inclusive se culposo, não isenta esse grupo de casos e fenômenos que efetivamente também promovem o cerceamento de direitos e serviços dos quais as organizações da sociedade civil usufruem.

A seguir, apresentamos cada um dos grupos da tipificação de forma mais detalhada, bem como os **casos** a eles relacionados, nos quais estão sistematizadas informações completas relacionadas a cada caso, contendo: a descrição da situação; o órgão público relacionado; a identificação da norma ou o procedimento; as regras e os princípios infringidos, a forma como operam e o tipo de prejuízo para o interesse público, além de relacionar documentos e referências públicas que comprovam as situações.





# INTIMIDAÇÃO INSTITUCIONAL

A intimidação institucional está diretamente vinculada à intenção do agente de utilizar de forma indevida as estruturas e ferramentas públicas em desfavor das OSCs em geral ou de determinada organização da sociedade civil, movimento social e/ou defensor de direitos humanos em específico. Assim, a motivação pode ocorrer seja por divergência ideológica, seja pela colisão de interesses, constituindo-se, portanto, em evidente fenômeno relacionado à politização da burocracia, que acontece tanto de maneira formal quanto informal no relacionamento entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Trata-se, indiscutivelmente, da distorção mais grave e escancarada do uso dos artefatos burocráticos em completa desarmonia com os propósitos republicanos para os quais foram desenvolvidos, que protegem a liberdade de associação e a participação social. Pode se dar pela ingerência exorbitante de Poderes do Estado na autodeterminação das associações ou abuso de poder conflitante com expressão da autonomia privada e do espaço de atuação das organizações da sociedade civil, utilizando-se de artefatos burocráticos (inclusive medidas criminais) para atingir os fins pretendidos.

Essa forma de intimidação está conectada à construção de narrativas pretensamente hegemônicas, no campo do simbólico, para a defesa de pautas específicas da classe política como o “eu não disse que toda ong é bandida?”. Não há, por essa mesma razão, destinatários específicos do ato ou da norma. Geralmente são atos/normas de caráter genérico, que atingem toda a classe das organizações da sociedade civil com o intuito de apropriar-se da retórica e de figuras de linguagem para a construção de sentidos mobilizados por uma determinada ordem discursiva<sup>72</sup>.

72 “Neste sentido, para Laclau e Mouffe a retórica e suas figuras representam, no limite, movimentos semânticos elementares e essenciais para a construção de sentidos mobilizados por uma determinada ordem discursiva. A sua compreensão teria, portanto, o condão de revelar não as estratégias de um orador que busca conquistar a atenção e o coração da sua audiência, mas sim a própria ‘anatomia do mundo social’, como determinados discursos operam deslocamentos semânticos com o propósito, por exemplo, de tornar hegemônica, através de sinédoques, uma determinada concepção sobre a sociedade, seus atores e instituições”. GLOECKNER, Ricardo Jacobsen; RAMOS, Marcelo Buttelli. Política criminal e retórica: contribuições para o desenvolvimento de uma nova abordagem para a análise da discursividade parlamentar brasileira. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Minas Gerais, 2018.

Com efeito, a intimidação institucional fragiliza o ambiente das organizações da sociedade civil à medida que nesses casos as autoridades constituídas dão voz a um discurso que questiona a confiança pública das organizações e pode drenar a sua capacidade de resposta, desviando a sua atenção das suas finalidades essenciais de luta por direitos, críticas e denúncias, além de projetar uma imagem negativa e difusa perante a sociedade sobre as organizações da sociedade civil.

Daí que o fundamento da perseguição por parte das autoridades constituídas é a estratégia de construção do inimigo. É a necessidade da identificação de inimigos para justificar um estado de exceção permanente, já que as organizações da sociedade civil se opõem crítica e combativamente<sup>73</sup> a determinadas posições governamentais. Nesse caso, a nomeação dos agentes da ABIN e a tentativa de monitoramento governamental das organizações da sociedade civil pela MP 870 são bem ilustrativas quanto a esse recorte.

Em caso que ganhou repercussão, a Fundação Nacional das Artes (FUNARTE) reprovou o financiamento, via lei federal, de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet) do Festival de Jazz do Capão depois que este se declarou “antifascista”, após a eleição de Jair Bolsonaro. A decisão da FUNARTE que embasou a alegada inadequação do projeto chama a atenção por citação de **elementos religiosos em um parecer** que deveria ser técnico ao indeferir a aprovação do projeto. O caso ganhou destaque na mídia e ares de anedota depois que o famoso escritor baiano Paulo Coelho anunciou que faria a doação no valor equivalente ao projeto indeferido sob a “única condição de que fosse antifascista e pela democracia”<sup>74</sup>.

73 “Enemigo no es pues cualquier competidor o adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es sólo un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo. Sólo es enemigo el enemigo público [...] SCHMITT, Carl. El concepto de lo político. Madri: Alianza Editorial, 2009. Disponível em: <https://arditiesp.files.wordpress.com/2012/10/schmitt-carl-el-concepto-de-lo-policc81tico-completo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2021.

74 FUNARTE cita Deus para reprovar verba da Lei Rouanet ao ‘Festival de Jazz do Capão’, na Bahia. Uol, São Paulo, 2021. Disponível em: [https://cultura.uol.com.br/entretenimento/noticias/2021/07/13/1371\\_funarte-cita-deus-para-reprovar-verba-da-lei-rouanet-ao-festival-de-jazz-do-capao-na-bahia.html](https://cultura.uol.com.br/entretenimento/noticias/2021/07/13/1371_funarte-cita-deus-para-reprovar-verba-da-lei-rouanet-ao-festival-de-jazz-do-capao-na-bahia.html). Acesso em: 9 ago. 2021.

Nesse contexto, não foram apenas as organizações da sociedade civil que estiveram sujeitas às práticas de intimidação institucional que utilizaram artefatos burocráticos durante o Governo Bolsonaro. É notório, por exemplo, o inquérito aberto pela Polícia Federal em desfavor de Sônia Guajajara pela falta de apoio do governo federal à pauta indígena<sup>75</sup> ou mesmo os ataques aos acadêmicos que se posicionaram de forma Antifascista (ADPF 722<sup>76</sup>), além do Professor Conrado Hubner Mendes, que, em razão do teor de artigos de opinião publicados em jornal de grande circulação, sofreu tentativa de intimidação por autoridades do Poder Judiciário<sup>77</sup> e do Ministério Público<sup>78</sup>.

Na mesma linha, há ainda episódios de intimidação e assédio institucional no governo Bolsonaro contra servidores públicos federais, conforme estudo realizado pelo IPEA, que discute **a erosão do Estado enquanto método de governo**<sup>79</sup>. O material aborda, sobretudo, como um governo de viés autoritário age nos meandros burocráticos para intimidar servidores.

---

75 BIASETTO, Danie. PF intima Sônia Guajajara por críticas do movimento indígena à Funai e contra o governo Bolsonaro. O Globo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pf-intima-sonia-guajajara-por-criticas-do-movimento-indigena-funai-contr-governo-bolsonaro-1-24996704>. Acesso em: 5 set. 2021.

76 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ADPF 722. Medida cautelar na arguição de descumprimento fundamental. Atividade de inteligência do ministério da justiça e segurança pública. Produção e disseminação de dossiê com informações de servidores federais e estaduais integrantes de movimento antifascismo e de professores universitários. Desvio de finalidade. Liberdades de expressão, reunião e associação. Medida cautelar deferida. Repte. (s): Rede Sustentabilidade. Intdo.(A/S): Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública. Relator: Min. Cármen Lúcia. Lex: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2022.

77 Nunes Marques aciona PGR contra colonista Conrado Hubner. São Paulo, 2021. <https://veja.abril.com.br/coluna/matheus-leitao/nunes-marques-aciona-pgr-contr-colonista-conrado-hubner> Acesso: 23 ago. 2023.

78 COURA, Kalleo. Aras processa criminalmente professor da USP por críticas à sua atuação como PGR. Jota, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/conrado-hubner-mendes-aras-20052021>. Acesso em: 21 set. 2021.

79 CARDOSO JUNIOR, José Celso et al. Assédio institucional no Brasil: avanço do autoritarismo e desconstrução do Estado / organização. Brasília, DF: Associação dos Funcionários do Ipea (EDUEPB), 2022.



**Quadro 2** — Quadro-síntese sobre a Intimidação Institucional

## INTIMIDAÇÃO INSTITUCIONAL

Forma de Criminalização Burocrática que se caracteriza por ser intencional como parte de uma estratégia deliberada de ataques às OSCs visando à diminuição do espaço cívico

- Apropriação das estruturas e ferramentas públicas de forma gravemente distorcida
- Atos vexatórios e persecutórios que impõem uma narrativa que criminaliza as OSCs na perspectiva reputacional
- Uso político de medidas criminais (como mandados de busca e apreensão e prisões provisórias etc.)
- Ingerência exorbitante de Poderes do Estado na autodeterminação das associações
- Abuso de poder conflitante com expressão da autonomia privada e do espaço de atuação das organizações da sociedade civil

### CASOS

**CASO 1** - Nomeação de agente da ABIN para cargo de relacionamento com organizações da sociedade civil no âmbito do governo federal

**CASO 2** - Prisão de brigadistas voluntários e busca e apreensão na sede do Programa Saúde e Alegria em Alter do Chão

**CASO 3** - Organização "Católicas pelo Direito de Decidir" perde o direito de utilizar o próprio nome por decisão do TJ-SP

**CASO 4** - Monitoramento estatal das organizações da sociedade civil e a MP 870

**CASO 5** - Violência institucional e criminalização burocrática no discurso parlamentar



## CASO

## 1

## NOMEAÇÃO DE AGENTE DA ABIN PARA CARGO DE RELACIONAMENTO COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

### DESCRIÇÃO

Durante o Governo Bolsonaro, a Secretaria de Governo da Presidência da República, por meio da Secretaria Nacional de Articulação Social e seu Departamento de Relações com Organizações Internacionais e Organizações da Sociedade Civil, possuía uma Coordenação Geral de Articulação com Organizações da Sociedade Civil. Para esse cargo, foi nomeado um “agente secreto” da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

Por meio da Portaria nº 74, de 20 de agosto de 2019, o Gabinete de Segurança Institucional deferiu a requisição de servidor para assumir o referido cargo. Sua única identificação era seu número de matrícula nº 910004, já que se tratava de servidor público cujo órgão de origem é a Agência Brasileira de Inteligência.

A sociedade civil organizada reagiu contra a medida. A **Conectas Direitos Humanos** ingressou com uma **ação civil pública** pleiteando sustar o referido ato administrativo. Em decorrência disso, a Justiça Federal de 1º grau em São Paulo deferiu a medida liminar para suspender o ato de nomeação do referido servidor.

Posteriormente, em julgamento de agravo de instrumento com o ingresso de *amicus curiae* das organizações **Artigo 19** e **ABONG** na lide, o Tribunal Regional Federal da 3ª Região suspendeu o processo e revogou a medida liminar. Portanto, a situação absurda de um “agente secreto” da ABIN permanecer no cargo de articulação com a sociedade civil se manteve, muito embora tenha sido substituído meses depois por ato próprio da Presidência da República. Até a data da publicação deste Relatório, os autos ainda aguardam julgamento no Superior Tribunal de Justiça.



## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Secretaria de Governo da Presidência da República.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Portaria nº 74, de 20 de agosto de 2019.
- Lei Federal nº 9.883, de 07 de dezembro de 1999.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação; Democracia participativa; Livre iniciativa e Princípio da publicidade.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A nomeação de agente do serviço de inteligência federal fortalece o discurso de desconfiança contra as organizações da sociedade civil e demonstra o caráter persecutório da alta administração federal nessa relação, que coloca um “agente secreto” para lidar com a pluralidade das organizações da sociedade civil perante a sociedade brasileira. Trata-se de ato formal e intencional. A nomeação de um agente da ABIN para o cargo denotava a visão do governo Bolsonaro de que as OSCs eram sujeitos que mereciam ser investigados e monitorados, reforçando uma criminalização reputacional, um discurso que coloca as OSCs sob suspeita, em clara inobservância à liberdade de associação e à livre iniciativa do campo não lucrativo. Ademais, nomear um agente secreto não identificado para funções de articulação e interlocução, além de ferir o dever de publicidade dos atos públicos, é absolutamente inócuo – indo contra a própria finalidade do ato. Muito embora o governo Bolsonaro tenha acabado, o que provavelmente configurará a perda do objeto da ação judicial, o caso é emblemático pela morosidade do Poder Judiciário de oferecer uma resolução útil ao processo judicial, bem como ilustrativo da postura intencional de criminalização ofertada pelo governo Bolsonaro com o campo das organizações da sociedade civil.



## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Constitui ato altamente simbólico que o representante governamental não pudesse ser identificado para o diálogo com o campo da sociedade civil organizada, a despeito de sua condição funcional. Sinaliza que as organizações seriam monitoradas e controladas e não teriam uma porta de diálogo sobre suas demandas. Dessa forma, excluía um canal de comunicação importante de interlocução entre OSC e governo federal, rompendo com a tradição democrática brasileira de ter na Presidência da República um canal aberto de interlocução com as OSCs.

Nesse sentido, vale lembrar o histórico de como essa agenda tem sido tratada no âmbito da administração pública federal. No governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB), o papel de diálogo com a sociedade civil coube inicialmente à Secretaria de Estado de Relações Institucionais e, a partir de agosto de 1999, à Secretaria-Geral da Presidência, responsável por auxiliar o Presidente na interlocução com entidades da sociedade civil. Nos governos Lula e Dilma (PT), o ponto focal coube igualmente à Secretaria-Geral da Presidência, e a competência foi ampliada para o apoio 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. No governo Temer (PMDB), esse papel foi transferido para a Secretaria de Governo, mantendo a mesma redação legal, a despeito de ter havido menos densidade nessa execução em si.

No governo Lula, iniciado em janeiro de 2023, existe na Secretaria Geral da Presidência da República as competências de coordenar e articular as relações políticas do Governo federal com os diferentes segmentos da sociedade civil e da juventude; coordenar a política e o sistema nacional de participação social; fomentar e estabelecer diretrizes e orientações à gestão de parcerias e relações governamentais com organizações da sociedade civil; cooperar com os movimentos sociais na articulação das agendas e ações que fomentem o diálogo, a participação social e a educação popular; incentivar junto aos demais órgãos do Governo federal a interlocução, a elaboração e a implementação de políticas públicas em colaboração e diálogo com a sociedade civil e com a juventude; articular, fomentar e apoiar processos educativo-formativos em conjunto com os movimentos sociais no âmbito das políticas públicas do Poder Executivo Federal; fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. Na estrutura da Secretaria Geral, a matéria ganha relevância inédita pela própria descrição pormenorizada de competências da Secretaria Geral, assim como pela criação de uma Diretoria específica de relação com as Organizações da Sociedade Civil e Parcerias, além do compromisso político firmado para criar e empossar o Conselho nacional de Fomento e Colaboração (CONFOCO).

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Petição inicial da Conectas Direitos Humanos contra a nomeação do agente da ABIN Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 25/03/2020. Disponível em: [ACP-200326.pdf \(conectas.org\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Decisão liminar da Justiça Federal que suspendeu a nomeação do agente da ABIN. JUSTIÇA FEDERAL. 10ª Vara Cível Federal de São Paulo. Processo nº 5004853-77.2020.4.03.6100. Decisão liminar que suspende a nomeação do agente da ABIN. São Paulo, 26/03/2020. Disponível em: [PROCESSO: 5004853-77.2020.4.03.6100 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL \(conectas.org\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Decisão do Tribunal Regional Federal (3ª Região) que revogou a medida liminar. JUSTIÇA FEDERAL. Tribunal Regional Federal (3ª Região). São Paulo, 05/10/2020. Disponível em: [PROCESSO: 5004853-77.2020.4.03.6100 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL \(conectas.org\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Nota Técnica da Plataforma MROSC sobre a MP 870/2019. Plataforma MROSC, Brasília, 23 de abril de 2019. Disponível em: [Nota Técnica Sobre A Medida Provisória No 870/2019 E A Violação Ao Direito A Liberdade De Associação - Plataforma OSCs](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do Governo Federal com Organizações da Sociedade Civil (Nota FGV). Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2019. Disponível em: [Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 \(fgv.br\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Justiça suspende nomeação de agente não identificado para coordenação de ONGs (reportagem Folha de São Paulo). Folha de São Paulo, São Paulo, 20/06/2020. Disponível em: [Justiça suspende nomeação de agente secreto para coordenação de ONGs - 20/06/2020 - Cotidiano - Folha \(uol.com.br\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.



## CASO

## 2

## PRISÃO DE BRIGADISTAS VOLUNTÁRIOS E BUSCA E APREENSÃO NA SEDE DO PROJETO SAÚDE E ALEGRIA EM ALTER DO CHÃO

### DESCRIÇÃO

A operação “Fogo do Sairé”, deflagrada pela Polícia Civil do Estado do Pará, possuía como objetivo investigar a origem dos incêndios ocorridos na Área de Proteção Ambiental (APA) em Alter do Chão.

No âmbito de tais atividades investigativas, a Polícia Civil realizou a apreensão de documentos na sede da organização da sociedade civil Programa Saúde e Alegria (PSA), além dessa e de outras diversas medidas cautelares, tais como a quebra de sigilo telefônico, telemático e bancário, a interceptação telefônica e a prisão preventiva de pessoas vinculadas à Brigada de Incêndio de Alter do Chão.

Além disso, a Polícia Civil realizou, sem mandado judicial devidamente validado pelo Ministério Público, apreensão de computadores e documentos dos últimos 10 anos (mais de 8 mil notas fiscais, prestações de contas, contratos etc.) na sede da entidade Projeto Saúde e Alegria (PSA), onde trabalhava um dos quatro brigadistas presos. Os procedimentos se deram com base em alegações desconexas e sem provas de que haveria indícios de que essas organizações teriam patrocinado os referidos incêndios para obter um financiamento internacional. A repercussão do caso atingiu grandes proporções. O ex-presidente Jair Bolsonaro endossou a atuação das autoridades e acirrou a criminalização das organizações da sociedade civil ao reforçar o discurso contra as organizações ambientalistas. Em resposta, as organizações da sociedade civil e suas entidades representativas manifestaram repúdio diante da completa ausência de indícios que desembocaram nas ações da polícia civil.



Em pouco tempo, as alegações se demonstraram infundadas. As testemunhas começaram a se contradizer, a prisão dos brigadistas foi revogada, o delegado de polícia foi afastado do caso e o Superior Tribunal de Justiça fixou a competência para a condução das investigações na esfera federal, uma vez que os locais nos quais ocorreram os incêndios eram de propriedade da União.

Em apuração ocorrida em paralelo sobre os mesmos fatos, o Ministério Público Federal opinou pelo arquivamento do inquérito policial. Da mesma forma, o Inquérito Civil aberto contra a organização da sociedade civil Projeto Saúde e Alegria para averiguar as contas da organização foi arquivado pela Promotoria Cível do Estado do Pará e homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público do Estado do Pará, não tendo sido identificado qualquer tipo problema no uso de recursos e prestação de contas.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Polícia Civil do Estado do Pará.
- Superintendência Regional da Polícia Federal no Pará.
- Ministério Público Federal e Estadual.
- Poder Judiciário Estadual e Federal (jurisdição do Estado do Pará).

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Operação Fogo do Sairé da Polícia Civil do Estado do Pará.

## PRINCÍPIOS/REGRAS ESTÃO EM RISCO

- Liberdade de associação; Liberdade de expressão; Valorização do trabalho e Livre iniciativa.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização burocrática, nesse caso paradigmático, ocorreu em duas dimensões: na seara penal por intermédio de medidas cautelares e da restrição da liberdade de locomoção de brigadistas voluntários e na apreensão



de documentos e computadores na sede de organização de sociedade civil sem qualquer respaldo jurídico. A outra dimensão é na seara simbólica por intermédio do estímulo ao discurso punitivista contra as organizações da sociedade civil mesmo quando não houve qualquer ressonância nos fatos, na verdade ou nas provas. É a criminalização das organizações e do ativismo. Também se verifica nesse caso o fenômeno de criminalização dos vínculos existentes entre participantes e financiadores de OSCs, que se caracteriza por levantar suspeitas e até mesmo *fake news* sobre quais seriam os verdadeiros interesses da participação ou do financiamento das atividades. Esse caso se tornou conhecido pois, ao comentá-lo, o então Presidente da República Jair Bolsonaro chegou ao absurdo de afirmar, sem nenhum embasamento, que o ator Leonardo DiCaprio teria realizado doações em conjunto com a organização WWF para financiar esses incêndios florestais na Amazônia por meio de organizações locais.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A autoridade policial justificou sua intervenção em virtude das transferências de recursos privados (do WWF Brasil para Brigadistas de Alter do Chão) para a consecução de atividades de combate ao incêndio ocorrido. No entanto, não havia evidências que apontassem para essa teoria.

Em relação aos brigadistas, a prisão aconteceu de forma abusiva, uma vez que a restrição à liberdade de locomoção só deve ser usada como última alternativa à disposição da autoridade judiciária. Mas, no caso concreto, ficou evidente que a prisão foi medida absolutamente desproporcional, tanto é assim que a revogação da custódia cautelar dos brigadistas foi realizada de ofício pelo próprio magistrado que a havia ordenado.

As transferências entre organizações da sociedade civil (sem qualquer recurso público envolvido), ocorridas dentro dos parâmetros da legalidade, foram objeto de *fake news*, com o propósito de enfraquecer a atuação de entidades atuantes na conservação e proteção do meio ambiente daquela região. A finalidade era criar um sentimento de desconfiança e não pertencimento da sociedade em relação às organizações da sociedade civil.

O prejuízo também pode ser observado na necessidade de defesa da reputação da organização, que dispense recursos humanos e financeiros não só em um trabalho de defesa jurídica, mas na reversão da imagem negativa a si atribuída dado o tamanho da repercussão do caso em rede nacional.



## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Bolsonaro acusa organizações de financiarem queimadas na Amazônia (reportagem G1). G1, São Paulo, 29/11/2019. Disponível em: [Bolsonaro acusa Leonardo DiCaprio e WWF de financiarem queimadas na Amazônia | Política | G1 \(globo.com\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- Prisão dos brigadistas voluntários em Alter do Chão (reportagem G1). G1, São Paulo, 12 de novembro de 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/noticia/prisao-brigadistas-voluntarios-alter-do-chao>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- Delegado da polícia civil afastado do caso (reportagem Agência Brasil). Agência Brasil, Brasília, 03/07/2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/delegado-policia-civil-afastado-caso>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- Arquivamento do inquérito pela Justiça Federal (reportagem MPF). Ministério Público Federal, Brasília, DF, 20/07/2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/noticias/2023/arquivamento-inquerito-justica-federal>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- Decisão da Justiça Federal pelo arquivamento do inquérito. G1 Santarém, Pará, 05/07/2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/noticia/decisao-justica-federal-arquivamento-inquerito>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- MP pede à Justiça que archive inquérito que investiga ONG 'Projeto Saúde e Alegria' de envolvimento com incêndios em Alter do Chão. G1, São Paulo, 03/05/2023. Disponível em: [MP pede à Justiça que archive inquérito que investiga ONG 'Projeto Saúde e Alegria' de envolvimento com incêndios em Alter do Chão | Jornal Nacional | G1 \(globo.com\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.
- MP atesta contas regulares e arquiva inquérito contra ONG Saúde e Alegria. Folha de São Paulo, São Paulo, 03/05/2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/blogs/ambiencia/2023/05/mp-atesta-contas-regulares-e-arquiva-inquerito-contra-ong-saude-e-alegria.shtml>. Acesso em: 6 jul. 2023.
- Podcast Aqui se faz, aqui se doa #2 Como as fakenews afetam as doações? (Instituto Mol e Movimento Bem Maior). Instituto Mol e Movimento Bem Maior, 15/06/2023. Disponível em: [Aqui se Faz, Aqui se Doa - #2 Como as fake news afetam as doações? \(google.com\)](#). Acesso em: 6 jul. 2023.



## CASO

## 3

**ORGANIZAÇÃO “CATÓLICAS PELO DIREITO DE DECIDIR” PERDE O DIREITO DE UTILIZAR O PRÓPRIO NOME POR DECISÃO DO TJ-SP****DESCRIÇÃO**

A Associação Centro Dom Bosco de Fé e Cultura ingressou com demanda judicial em desfavor da Associação Católicas pelo Direito de Decidir, fundada em 1993, requerendo que, pelo fato de a Associação Católicas pelo Direito de Decidir defender a pauta de direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, não pudesse utilizar em sua razão social o signo “católicas”.

Ao julgar o caso, o Tribunal de Justiça de São Paulo, nos autos do Processo nº 1071628-96.2018.8.26.0100, interpretou que a manutenção do significativo “católica” no bojo de tal entidade vulnerabiliza a moral e os bons costumes, determinando a supressão do termo de sua razão social.

O entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo demonstrou incompatibilidade com a plenitude da liberdade de associação, cláusula pétrea inscrita na Constituição Federal, imiscuindo-se em questão estritamente adstrita à autodeterminação da organização. Além disso, fundamentou a decisão com base no direito canônico e na interpretação de normas da Igreja Católica. O caráter religioso da decisão chama a atenção, tendo sido inclusive objeto de matéria na revista *Piauí* intitulada “Pontifício Tribunal de Justiça”<sup>80</sup>.

Em 2022, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a Associação Centro Dom Bosco de Fé e Cultura não possuía legitimidade jurídica para ajuizar a ação. Segundo o STJ, o pleito de vedar a utilização da expressão “católica” apenas poderia ser feito pela própria Igreja e, como ninguém pode pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico, o STJ julgou pela ilegitimidade ativa da parte, encerrando o processo, o que resultou na permissão de que a organização mantivesse sua razão social.

80 TONIOL, Rodrigo. Pontifício Tribunal de Justiça. Piauí, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/pontificio-tribunal-de-justica/>. Acesso em: 7 jul. 2023.



De toda forma, destaca-se esse caso por duas facetas: a judicialização da disputa política pela razão social de uma das organizações da sociedade civil e o conteúdo da decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo, interferindo na autodeterminação da organização e julgando o tema praticando interferência estatal constitucionalmente vedada.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- A decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo utiliza os artigos 187 do Código Civil e o artigo 115 da Lei 6.015/1973.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação; Liberdade de Expressão e Laicidade.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização, nesse caso, está manifesta na interferência indevida do Poder Judiciário em matéria completamente exorbitante de sua esfera, adentrando em tema relativo à autodeterminação das organizações da sociedade civil e ao seu livre funcionamento. Trata-se de ato judicial com nítido cunho formal e intencional.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

O livre funcionamento das organizações da sociedade civil é essencial na sociedade diversa, pluralista e democrática da República brasileira. A dimensão da identidade de uma organização não pode ser afrontada, tendo em vista o núcleo intangível da liberdade de associação. Tolerar esse tipo de comportamento admite, tacitamente, uma interferência estatal que não dialoga com os limites constitucionais impostos ao Estado na sua relação com as organizações da sociedade civil em específico e na sua relação com a sociedade brasileira de forma difusa.



## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo restringindo o termo “católicas” da associação de defesa dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Processo nº 1071628-96.2018.8.26.0100. São Paulo, 20/10/2020. Disponível em: [https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/10/8c12247f7af38f\\_decisaotjspaborto.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/10/8c12247f7af38f_decisaotjspaborto.pdf). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Acórdão do Superior Tribunal de Justiça extinguindo a ação judicial. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.961.729 - SP (2021/0304168-5). Brasília, 30/08/2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2208633&num\\_registro=202103041685&data=20220901&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2208633&num_registro=202103041685&data=20220901&formato=PDF). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Pontifício Tribunal de Justiça (reportagem Revista Piauí). Revista Piauí, São Paulo, 06/11/2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/pontificio-tribunal-de-justica/>. Acesso em: 7 jul. 2023.



## CASO

## 4

## MONITORAMENTO ESTATAL DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL E A MP 870

### DESCRIÇÃO

O primeiro ato institucional do governo Bolsonaro foi a promulgação da Medida Provisória nº 870, de 01 de janeiro de 2019, estabelecendo a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.

No âmbito das atribuições elencadas para a Secretaria de Governo da Presidência da República, destacava-se a competência para **“supervisionar, coordenar, monitorar e acompanhar as atividades e as ações dos organismos internacionais e das organizações não governamentais no território nacional”, nos termos do artigo 5º, inciso II, da redação original da MP 870/2019.**

Desse modo, as atribuições de supervisão, coordenação, monitoramento e acompanhamento de atividades e ações de organismos internacionais e das organizações não governamentais demonstravam-se incompatíveis com o artigo 5º, inciso XVIII, da Constituição Federal.

Após reação da **Plataforma por um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, do Pacto pela Democracia e da Fundação Getúlio Vargas, e das manifestações da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal**, o Congresso Nacional pactuou nova redação para os seguintes termos, aprovada no texto do artigo 5º, inciso XI, da Lei Federal n.º 13.844/2019:

[...] 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.



Ainda que a proposta modificativa tenha suprimido verbos incompatíveis com o núcleo do princípio da liberdade de associação, tal redação produzia um tratamento diferenciado em face das organizações da sociedade civil em detrimento de outros modelos societários – infringindo o princípio da igualdade previsto na CF.

Encaminhado o projeto de lei de conversão para a Presidência da República, o Presidente vetou referido dispositivo, sob o argumento de que a alteração remodelou os interesses compreendidos no objeto da norma e invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização, o funcionamento e a competência dos órgãos da administração pública federal.

Posteriormente, a Lei nº 13.844/2019 incluiu a redação alterada, anteriormente vetada pela Presidência da República, que excluía a previsão de coordenação, supervisão e monitoramento das OSCs pelo Poder Executivo Federal. A norma permaneceu vigente até o fim do governo Bolsonaro, ocasião em que foi substituída pela nova organização do Governo Lula iniciado em 1º de janeiro de 2023.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Secretaria de Governo da Presidência da República.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Medida Provisória 870/2019.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Democracia e Liberdade de associação.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Tendo em vista a modificação do texto normativo, não se verificou materialidade quanto à consumação da criminalização, mas a prática criminalizante que pode ser destacada para análise é a tentativa de monitoramento e controle estatal de organizações da sociedade civil, independentemente do uso de recursos públicos e das instâncias vigentes aptas e imbuídas de competências para a fiscalização.



A manutenção da norma no plano jurídico nacional produziria danos irreparáveis na ordem constitucional dada flagrante inconstitucionalidade. Igualmente, tratou-se de ato de natureza formal e intencional.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Identificado no primeiro ato de gestão do governo Bolsonaro, demonstrando a tônica do entendimento da cúpula do Poder Executivo Federal sobre as organizações da sociedade civil e o papel do Estado em relação a elas. É evidente que, na perspectiva simbólica, o discurso punitivista em desfavor das organizações da sociedade civil regressou à arena política com a chancela a partir da institucionalidade pública.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Nota Técnica da Plataforma MROSC sobre a MP 870/2019. PLATAFORMA MROSC, Brasília, 23 de abril de 2019. Disponível em: [Nota Técnica Sobre A Medida Provisória No 870/2019 E A Violação Ao Direito A Liberdade De Associação - Plataforma OSCs](#). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 na relação do Governo Federal com Organizações da Sociedade Civil (Nota FGV). Fundação Getúlio Vargas (FGV), São Paulo, 2019. Disponível em: [Contribuições para o aperfeiçoamento da MP 870 \(fgv.br\)](#). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Campanha liderada pelo Pacto Pela Democracia! Campanha Sociedade Livre. Pacto pela Democracia, 2019. Disponível em: <https://www.sociedadelivre.pactopelademocracia.org.br/#block-12311>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Nota Técnica do Ministério Público Federal sobre a MP 870. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão do Ministério Público Federal. Nota Técnica nº 03/2019-PFDC. Brasília, 2019. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/08/nota-tecnica-no-03-2019-pfdc-de-30-de-janeiro-de-2019-1.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- FGV Direito SP. 15ª edição do Diálogo Paulista entre órgãos de controle e OSCs recebe ministro para debater a MP 870/2019. São Paulo, 19/02/2019. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/noticia/15-edicao-dialogo-paulista-entre-orgaos-de-controle-oscs-recebe-ministro-para-debater-mp-870>. Acesso em: 7 jul. 2023.



## CASO

## 5

## VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL E CRIMINALIZAÇÃO BUROCRÁTICA NO DISCURSO PARLAMENTAR

### DESCRIÇÃO

A disputa legiferante ao redor do campo das organizações da sociedade civil no Congresso Nacional parece possuir, na perspectiva histórica a partir do advento da Constituição federal de 1988, mais apoiadores da criminalização do que contrários a um ambiente vibrante para o campo. O Senado federal, por exemplo, patrocinou duas Comissões Parlamentares de Inquérito (2001/2002 e 2007/2010) e uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Terra, com diversas audiências públicas, convocações e debates acerca das organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

Apesar da exposição sobre o tema, ambos relatórios finais das referidas comissões resultaram em baixa identificação de irregularidades em contraste com o tamanho da amostra de organizações da sociedade civil e com a intensidade das investigações.

Em 2019, buscando apurar responsabilidades nos incêndios na Amazônia, houve movimentação parlamentar pela assinatura para a abertura de nova Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pelos Senadores Plínio Valério (PSDB/AM) e Randolfe Rodrigues (REDE-AP) – em igual medida, destaca-se a abertura de Comissão Externa Temporária pelo Deputado João Henrique Caldas (PSB/AL). Todas as propostas abordavam, direta e/ou indiretamente, o relacionamento com organizações da sociedade civil.

Com a gestão do governo Bolsonaro, cuja forma de atuação esteve intimamente vinculada ao discurso de ódio, há uma reiteração incessante de chavões associados às organizações da sociedade civil que continuam enfraquecendo a disputa de narrativa do setor. Tal retórica negativa acaba sendo apropriada na discursiva parlamentar.

Nesse contexto, não é por acaso o estabelecimento da Comissão Parlamentar de Inquérito contra o Movimento dos Sem Terra, instalada para apurar invasões de terra e fontes de financiamento em 2023. O Relator da Comis-



são é o parlamentar Ricardo Salles (PL-SP), que foi ministro do Meio Ambiente de Bolsonaro, notório defensor da priorização da agenda desenvolvimentista e do agronegócio em relação à legislação ambiental.

No momento do fechamento deste relatório, em agosto de 2023, está em curso a terceira CPI das ONGs que foi instaurada no Senado Federal sem cumprir os requisitos constitucionais de apurar fato determinado e com o escopo de investigar a atuação das ONGs no Brasil durante os últimos 20 anos. Até o momento, a CPI está questionando organizações ambientalistas atuantes na Amazônia sob o argumento de que servem a interesses estrangeiros e ferem a soberania nacional<sup>81</sup>. Segundo a lógica propagada pela maioria dos Senadores que compõe a Comissão, as organizações atuam em conluio com órgãos públicos brasileiros (como Ministério do Meio Ambiente, IBAMA, ICMBio, Poder Judiciário e Ministério Público Federal) para o propósito de inviabilizar a exploração das riquezas naturais da Amazônia, condenando o Brasil e toda população da região à pobreza e invisibilidade. A partir da narrativa que desenvolvem, argumentam a necessidade de criar leis mais duras no controle dos recursos públicos, nacionais e internacionais, destinados às OSCs com atuação na Amazônia, e de autorizar o desenvolvimento de atividades de exploração econômica em áreas de preservação e territórios indígenas. A formação da composição da Comissão presidida pelo Senador Plínio Valério (PSDB-AM) e relatada pelo Senador Márcio Bittar (UNIÃO/AC) robustece a percepção deste relatório com relação à insistência da criminalização do campo das organizações da sociedade civil por parcela expressiva da comunidade política.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Legislativo Federal.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Não existe.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação e Direito à honra.

81 VALENTE, Rubens. A CPI da ONGS é uma metralhadora giratória sem fato determinado. **Agência Pública**, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://apublica.org/2023/07/a-cpi-das-ongs-e-uma-metralhadora-giratoria-sem-fato-determinado/>. Acesso em: 7 jul. 2023.



## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização pode ocorrer em detrimento de uma organização específica ou de maneira difusa contra as organizações da sociedade civil. O uso do discurso – sobretudo no plenário das casas do Congresso Nacional – geralmente é desacompanhado de evidências, trata-se de mera especulação verbal para sublinhar determinado posicionamento ideológico. No campo das comissões parlamentares de inquérito, a exposição das organizações da sociedade civil nos meios de imprensa pode ganhar contornos expressivos, muito embora não haja necessidade de qualquer suporte probatório para sustentar as alegações emitidas pelos parlamentares.

Seja como for, mediante comissões parlamentares de inquérito, tramitação de projetos de lei criminalizantes ou discursos nas câmaras, é evidente que, na perspectiva simbólica, o discurso intencional para gerar desconfiança sobre a atuação das organizações da sociedade civil regressou à arena política.

A título de exemplo, sublinhamos a redação original do artigo 37 da Lei 13.019/2014 – posteriormente revogada pela Lei 13.204/2015 – que previa a responsabilidade pessoal e solidária do dirigente da OSC pelo atingimento das metas e dos objetivos da parceria. Esse texto da lei traduzia essa disputa ideológica que, vez ou outra, encontra eco nos textos legais propostos pelo Legislativo. A contribuição da Plataforma MROSC foi fundamental para se conseguir a aprovação da Lei 13.204/2015, tendo sido subsidiada, inclusive, por um Boletim<sup>82</sup> elaborado pela Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais com a fundamentação jurídica sobre a inconstitucionalidade da matéria.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A retórica parlamentar, considerando a centralidade do Congresso Nacional na arena política nacional e o seu impacto nos meios de comunicação, pode produzir mudanças de opinião em indivíduos, coletividades e pessoas jurídicas. Todo ato emanado por um representante eleito, por uma comissão e/ou pelo plenário das casas do Congresso Nacional gera impacto, pauta debates, orienta o percurso das narrativas. Existe uma tendência no discurso parlamentar no uso de metáforas totalizantes (“pilarantropia”, por exemplo) com o objetivo de tornar hegemônica determinada visão de mundo, geralmente para o patrocínio de agendas ocultas sob o signo de tais generalizações. “Ganha” o discurso do parlamentar mais eloquente com o uso de metonímias que alcançam capilaridade nos meios de comunicação, “perde” todo um setor que precisa combater uma pecha atribuída por ignorância e/ou interesses escusos.

82 ABONG. Boletim Orientação Jurídica. A Inconstitucionalidade do artigo 37 da nova Lei de parcerias entre Estado e OSCs. São Paulo: Abong, 2015. Disponível em: <https://sbsa.com.br/boletim-de-orientacao-juridica-do-projeto-compartilhar-conhecimento-4a-edicao-2015/>. Acesso: 7 jul. 2023.



Verifica-se também a baixa representatividade das organizações da sociedade civil defendendo os temas inerentes a sua atuação e institucionalidade. Via de regra, reconhece-se a participação das OSCs nas atividades e comissões parlamentares que tratam dos temas com os quais as OSCs trabalham (defesa do meio ambiente, promoção de direitos, combate à pobreza etc.), mas, quando as questões envolvem o funcionamento das OSCs e suas relações de parceria com o Estado, o segmento possui um nível de engajamento abaixo do que seria necessário. Por essa razão, é tão importante a atuação da **Frente parlamentar em Defesa das OSCs**, de redes como a Plataforma MROSC, a ABONG e o Pacto pela Democracia, além da incorporação desses temas nas agendas programáticas de atuação das OSCs em defesa da Democracia, do Espaço Cívico e das Liberdades.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Working paper da FGV sobre os requerimentos para a CPI da Amazônia. SOUZA, Aline Gonçalves de; PANNUNZIO, Eduardo. Os requerimentos da CPI da Amazônia em 2019: o que as antigas CPIs das ONGs têm a ensinar. São Paulo: FGV, 2019. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28072/Workingpaper\\_CPI\\_24.09.19.pdf?sequence=5&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28072/Workingpaper_CPI_24.09.19.pdf?sequence=5&isAllowed=y). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Senador Plínio Valério defende CPI das ONGs. Rádio Senado – Agência Senado, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/09/25/plinio-defende-instalacao-de-cpi-das-ongs>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Abertura de CPI contra o MST. TV Câmara. Lira determina criação de três comissões parlamentares de inquérito. Agência Câmara de Notícias, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/956403-lira-determina-criacao-de-tres-comissoes-parlamentares-de-inquerito/>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Pesquisa: Análise da Cobertura da Imprensa Brasileira sobre as OSCs. ANDI – Comunicação e Direitos. Análise de Mídia. A imprensa brasileira e as organizações da sociedade civil, Brasília, 2014. Disponível em: <https://andi.org.br/publicacoes/analise-de-midia-a-imprensa-brasileira-e-as-organizacoes-da-sociedade-civil/>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Boletim ABONG de abril de 2014 sobre a Inconstitucionalidade do art. 37 da Lei 13.019/2014. ABONG, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Boletim4.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.





# DESMONTE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O ciclo da participação social envolve a formulação da agenda, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas. Ocupar tais espaços institucionais representa importante conquista da democracia participativa e está relacionado a um bom estágio de qualidade democrática da República brasileira.

A desmobilização de espaços que oferecem estrutura para a participação, a formação e a atuação política das organizações em relação aos direitos e às políticas públicas é uma forma de criminalização burocrática contra as OSCs. Isto porque, na perspectiva da classe política dirigente, o dissenso geralmente pontuado pelas organizações da sociedade civil não é conveniente para a implantação de seus projetos políticos. Constitui-se, portanto, em evidente dimensão politizadora da burocracia e pode ocorrer tanto de maneira formal quanto informal no relacionamento com as organizações da sociedade civil.

Dessa forma, as ações de desmonte da participação social não afetam apenas a habilidade de participação de direitos sociais e políticos das organizações da sociedade civil, mas também visam reduzir suas capacidades e o desejo de participar. Trata-se de estratégia política deliberada para limitar o acesso a direitos sociais e políticos para grupos e/ou cidadãos específicos<sup>83</sup>.

83 MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela. Red tape and democracy: How rules affect citizenship rights. *The American Review of Public Administration*, [s. l.], v. 40, n. 6, p. 654-670, 2010. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074010366732>. Acesso em: 4 out. 2021.



A tentativa de desmobilização das instâncias de participação democrática tem por objetivo abafar vozes dissonantes, o contraditório, de modo que apenas os espaços ligados às estruturas administrativas institucionais e aos seus agentes públicos possam se posicionar acerca dos temas de interesse público<sup>84</sup>.

O que ocorreu, por exemplo, no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente, foi simbólico, pois o governo Bolsonaro buscou alterar a Resolução 292/2002, burocratizando o acesso ao cadastramento de entidades ambientalistas em banco de dados do Ministério do Meio Ambiente<sup>85</sup>. Essa inscrição é requisito para poder pleitear as cadeiras das organizações da sociedade civil em tal Conselho, de modo que os novos requisitos acabariam por limitar a participação de várias organizações da sociedade civil, atribuindo maior discricionariedade para que áreas do Ministério do Meio Ambiente possam controlar as entidades que se habilitam para o referido cadastro. Essa medida demonstra explicitamente o patrocínio de procedimentos aparentemente legítimos para obstar a participação de organizações da sociedade civil. No caso da proposta do governo para acesso ao cadastro de entidades ambientalistas, havia a intenção de que a entidade demonstrasse contar com corpo técnico qualificado, por exemplo, o que pode ser visto como medida justa e necessária para a profissionalização do setor. No entanto, a exigência, dissociada de motivos e associada a um ambiente de intimidação das organizações ambientalistas revela-se medida com potencial de impedir o livre exercício de direitos constitucionalmente garantidos.

Por exemplo, a suspensão judicial da doação vinculada no âmbito do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, que limita a capacidade do doador de optar pelo projeto a ser incentivado<sup>86</sup>, também vai na mesma tendência de recrudescimento desses espaços a favor de segmentos representativos da sociedade brasileira.

---

84 É paradigmático como a defesa da liberdade de expressão se deu no governo do ex-presidente Bolsonaro, que a utilizava de acordo com a sua conveniência. Quando o assunto é o desmonte da participação social, não há o que falar sobre a supressão da liberdade de expressão de tais organizações. Mas, quando a administração pública federal se propõe de apresentar um relatório de impedimento de Ministros do STF ao Congresso Nacional, defende-se que exerce a liberdade de expressão.

85 MENEGASSI, Duda. Mais burocracia e menos participação, Conama mira cadastro de entidades ambientalistas. (o)eco, [s. l.], 2021. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/mais-burocracia-e-menos-participacao-conama-mira-cadastro-de-entidades-ambientalistas/>. Acesso em: 23 ago. 2023.

86 BRASIL. Tribunal Regional Federal – 1ª Região. Apelação nº 003378-88.2010.4.01.3400/DF. Relator João Batista Moreira. 5ª Turma. Disponível em: [arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00337878820104013400&pA=&pN=337878820104013400](https://arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00337878820104013400&pA=&pN=337878820104013400). Acesso em: 1 jul. 2023.

**Quadro 3** — Quadro-síntese sobre o Desmonte da Participação Social**DESMONTE DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

Estratégia deliberada de criminalização das OSCs por meio da diminuição dos espaços de participação social e nos ciclos das políticas públicas, visando à diminuição do espaço cívico

- Supressão de espaços institucionais de participação em que uma OSC é reconhecida como sujeito de representatividade
- Criação de requisitos para conscientemente impedir a participação de pessoas físicas e/ou jurídicas
- Incapacidade de lidar com o contraditório e com vozes dissonantes
- Restrição da publicidade e de canais de acesso à informação

**CASOS**

**CASO 6** - Desmonte do Fundo Amazônia

**CASO 7** - Extinção de Conselhos de Participação Social

**CASO 8** - Suspensão judicial da doação vinculada no âmbito do CONANDA

**CASO 9** - Revisão do Programa Nacional de Direitos Humanos sem a participação da sociedade civil

Fonte: elaborada pelos autores, 2023.



## CASO

## 6

DESMONTE DO  
FUNDO AMAZÔNIA

## DESCRIÇÃO

A determinação do ministro do Meio Ambiente do governo Bolsonaro, Ricardo Salles (NOVO-SP), suspendeu a execução por 90 dias dos convênios e das parcerias com organizações da sociedade civil mediante o Ofício Circular s/n, de 14 de janeiro de 2019. Em síntese, o documento estabeleceu:

- i) o levantamento do montante de recursos financeiros investidos em 2018 em parcerias com o terceiro setor pelos órgãos ligados ao Ministério do Meio Ambiente, mas também por outras fontes – caso do Fundo Amazônia, nominalmente citado;
- ii) a suspensão da execução das parcerias dos órgãos ligados ao Ministério do Meio Ambiente com entidades do terceiro setor por 90 dias; e
- iii) que as novas parcerias firmadas pelo Ibama, ICMBIO e JBRJ (Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro) sejam remetidas para anuência prévia do gabinete.

Tratou-se, do ponto de vista jurídico, de instrumento administrativo inadequado para as determinações veiculadas. Tanto que, poucos dias após a expedição do ato, o Ministério do Meio Ambiente se retratou da suspensão da execução das parcerias em vigor.

No entanto, em paralelo com os outros casos discutidos, percebia-se a tônica do governo federal com as organizações da sociedade civil. Após a insistência de um discurso ideológico em relação às organizações da sociedade civil meramente argumentativo e sem qualquer respaldo com os fatos, também se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.



Há notícia, inclusive, da proliferação de dificuldades burocráticas por parte do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, órgão responsável pela operacionalização dos recursos do Fundo em solo nacional.

Diante da falta de compromisso do Governo brasileiro no período, os governos da Alemanha e Dinamarca, respectivamente os maiores doadores do Fundo, resolveram suspender os repasses para o Brasil. A suspensão dos repasses por parte da Alemanha e da Noruega e a desarticulação do Comitê Orientador importaram, na prática, na inviabilização do Fundo Amazônia.

Por conseguinte, o Supremo Tribunal Federal, no âmbito da arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708, debateu o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo do Clima), a alocação de seus recursos e a situação das políticas públicas em matéria ambiental no Brasil. Assim, em 2022, o Tribunal reconheceu a omissão da União e ratificou o seu dever constitucional de fazer funcionar o Fundo do Clima.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Ministério do Meio Ambiente.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Ofício Circular s/n, de 14 de janeiro de 2019.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

Sustentabilidade econômica das OSCs; Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; Direito fundamental de acesso a recursos públicos por parte das OSCs; Democracia participativa; Princípio da segurança jurídica.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização, nesse caso específico, operou por intermédio da violência institucional e na prática de atos na perspectiva burocrática, que, em síntese, acabaram por minar a confiança internacional no financiamento do Fundo durante a gestão do governo Bolsonaro.



## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A paralisação generalizada dos instrumentos contratuais em vigor sem base legal e sem motivação razoável ou proporcional afigura-se completamente dissociada do devido processo legal e da execução de políticas públicas. Viola o princípio da segurança jurídica, pois desconsidera relações contratuais formalizadas com base em lei e ainda afronta à eficiência administrativa, ao cancelar atividades nas quais o Estado brasileiro investiu recursos públicos com tempo de trabalho de seus servidores para estruturar. O efetivo prejuízo para parcerias em vigor com o Fundo Amazônia se dá não apenas durante a vigência do indigitado ofício circular, mas também após a retratação, pela desarticulação do Fundo.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Audiência pública no Supremo Tribunal Federal sobre o Fundo Amazônia. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Representantes do governo federal relatam ações a favor do meio ambiente. Portal STF, Brasília, 21/09/2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=451994&ori=1>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- STF proíbe contingenciamento dos recursos do Fundo Clima. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Portal STF, Brasília, 04/07/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489997&ori=1>. Acesso em: 7 jul. 2023.



## CASO

## 7

**EXTINÇÃO DE CONSELHOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL****DESCRIÇÃO**

O ex-presidente Bolsonaro editou o Decreto nº 9.579, de 11 de abril de 2019, extinguindo órgãos de participação social existentes e estabelecendo diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

Destaca-se, a título exemplificativo, graves repercussões na representatividade social nos seguintes conselhos: Mecanismo de Prevenção e Combate a Tortura (MNPCT), Conselho Nacional do Idoso (CNDI), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CNPD), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT), Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPIR), Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) .

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6121 foi proposta contra essa medida no julgamento da qual o Supremo Tribunal Federal suspendeu, em caráter liminar, a eficácia da extinção dos colegiados com existência vinculada à lei em sentido formal. O mérito da ação está pendente de julgamento. Em 29 de janeiro de 2021, a Procuradoria-Geral da República se manifestou a respeito de ser possível a extinção de órgãos colegiados na administração pública federal desde que não haja lei em sentido formal que tenha criado o referido órgão.

Por outra frente, o Dep. Paulo Pimenta (PT-SP) apresentou o Projeto de Decreto Legislativo (PDL) n.º 113-A, de 2019 – que aglutinou PDLs com o mesmo teor – com o propósito de sustar o referido Decreto Federal. A tramitação da proposta legislativa, após parecer favorável na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, aguarda parecer na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados.



Destaca-se, em outra frente, o Decreto nº 10.003/2019, que reduziu o número de assentos destinados à sociedade civil no Conselho Nacional da Criança e do Adolescente (CONANDA), além de destituir os membros anteriormente eleitos. Nesse caso, houve a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 622, com julgamento que prevaleceu por 10 x 1 com o voto do relator Min. Barroso, que declarou inconstitucional referido normativo, bem como firmou a seguinte tese: “É inconstitucional norma que, a pretexto de regulamentar, dificulta a participação da sociedade civil em conselhos deliberativos”.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Órgãos colegiados da administração pública federal direta e indireta.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019;
- Decreto 10.003, de 04 de setembro de 2019.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Participação social na formulação, execução e monitoramento de políticas públicas; Não regressividade e Transparência.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização burocrática assume diversas facetas na perspectiva do relacionamento entre a administração pública federal e as organizações da sociedade civil. Nesse recorte, a supressão de espaços institucionais nos quais podem ser veiculadas as demandas da sociedade constitui grave restrição ao cânone republicano da representação e pluralidade de visões na arena institucional. Torna-se ainda mais gravosa a extinção desses espaços, já que, considerando a sistemática de produção de atas e de registro formal dos debates, a administração posteriormente necessita posicionar-se formalmente sobre o assunto discutido. A eliminação desses espaços revela também a postura autoritária do governo Bolsonaro, que não se dispunha a dialogar com eventuais reivindicações e/ou críticas materializadas



pelos OSCs nos referidos espaços.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A qualidade da democracia está diretamente vinculada ao sentimento de pertencimento moral de uma pessoa (ou de uma organização) a dada comunidade. Além disso, a restrição de tais espaços institucionais acaba por pressionar a participação popular para o exercício tradicional de representatividade apenas pela via do voto. Num modelo onde a administração pública não providencia às suas administradas participação substancial na arena decisória de decisões coletivas, é inegável a perda de legitimidade da institucionalidade e a corrosão dos ideários democráticos constitucionais que deveriam permear toda e qualquer ação coletiva.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Nota Técnica do Ministério Público Federal sobre a extinção e as limitações para colegiados da administração pública federal. Nota Técnica no 02/2019/ASSREV-1a CCR. Brasília, DF: MPF, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/nota-tecnica-no-02-2019-reflexoessobre-o-decreto-9759-19-v3.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Voto do Min. Barroso, do STF, reestabelecendo mandatos do CONANDA. BARROSO, Luís Roberto. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5774611>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Voto do Min. Marco Aurélio, do STF, autorizando a extinção de colegiados que não tenham sido criados por lei em sentido formal. MARCO AURÉLIO. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI6121votoMMA.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Desinstitucionalização e resiliência dos Conselhos no Governo Bolsonaro. BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika Weronika. Scielo, São Paulo, 2022. Disponível em: [Desinstitucionalização e resiliência dos Conselhos no Governo Bolsonaro](#). Acesso em: 7 jul. 2023.



## CASO

## 8

## SUSPENSÃO JUDICIAL DA DOAÇÃO VINCULADA NO ÂMBITO DO CONANDA

### DESCRIÇÃO

No ano de 2010, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) emitiu a Resolução nº 137, dispondo sobre parâmetros para a criação e o funcionamento do Fundo Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, incluindo também os fundos estaduais e municipais com a mesma finalidade.

Buscando promover a ampliação da captação de recursos para esses fundos, o artigo 12, § 1º, da referida Resolução corroborou a possibilidade de que pessoas físicas e pessoas jurídicas pudessem escolher, dentre as prioridades do Plano de Ação aprovado pelo Conselho, a organização de sua preferência para a aplicação de recursos. É o que costumeiramente se chama de doação vinculada ou doação direcionada.

Para operacionalizar esse propósito, o artigo 13, § 1º e § 2º, da Resolução criou o mecanismo da chancela de projetos por meio dos quais o Conselho responsável pela gestão dos fundos pode autorizar organizações da sociedade civil a solicitarem recursos a pessoas físicas e pessoas jurídicas.

No entanto, por provocação do Ministério Público Federal, que entrou com uma ação civil pública contra a resolução, o Poder Judiciário interveio e declarou ilegal a doação vinculada, sob a ótica de que as organizações da sociedade civil não podem buscar doadores pessoas físicas e jurídicas e tampouco indicar a destinação de sua preferência para os recursos doados. Vejam:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA. FUNDOS NACIONAL, ESTADUAIS E MUNICIPAIS DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. CRIAÇÃO E FUNCIONAMENTO. GESTÃO DE RECURSOS. DELEGAÇÃO



A PARTICULARES POR MEIO DE ATO INFRALEGAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. I – Nos termos do § 2º do art. 260 da Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), alterado pela Lei nº 13.257/2016 delegou-se competência aos Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, apenas, para fins de fixação dos critérios de utilização dos recursos vertidos aos respectivos Fundos dos Direitos da Criança e do Adolescente, nada dispondo sobre a eventual extensão dessa delegação, para fins de captação dos recursos, nem tampouco, sobre a possibilidade de facultar-se aos colaboradores ou doadores a indicação da destinação de sua preferência para os recursos doados. II – Na hipótese dos autos, a delegação de competência a particulares, quanto à gestão da indicação da destinação dos recursos captados pelos referidos Fundos, a que se reportam os arts. 12 e 13 da Resolução CONANDA Nº 137/2010, afigura-se flagrantemente abusiva, por violação ao princípio da legalidade<sup>87</sup>.

A matéria ainda não foi apreciada pelos Tribunais Superiores. A União interpôs recurso especial pendente de julgamento no STJ (Superior Tribunal de Justiça).

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Ministério Público federal;
- Poder Judiciário (jurisdição TRF 1 região).

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Lei nº 8.069/90 e normativas setoriais do CONANDA.

---

87 BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Embargos de declaração na apelação/reexame necessário 0046682-54.2010.4.01.3700/ma. Constitucional e administrativo. Ação civil pública. Conselho nacional dos direitos da criança e do adolescente – CONANDA. Fundos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente. Criação e funcionamento. Gestão de recursos. Delegação a particulares por meio de ato infraregal. Violação ao princípio da legalidade. Apelante: Uniao Federal. Apelado: Ministério Público Federal. Relator(a): Desembargador Federal Carlos Moreira Alves, 29 de novembro de 2017.



## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Absoluta prioridade e proteção integral da criança.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

O Ministério Público Federal ingressou com ação judicial contra dispositivo que autorizava expressamente uma prática que já acontece no Brasil há tempos referente às doações vinculadas nos conselhos de direitos da criança e do adolescente. O posicionamento do Poder Judiciário Federal demonstra pouca familiaridade com a dinâmica dos Fundos da Criança e do Adolescente no país, além de obstar acesso a recursos públicos que são revertidos diretamente ao público vulnerável – grupo com absoluta prioridade no texto constitucional. Além disso, os Conselhos possuem autonomia para, ao lado dos planos municipais sobre a matéria e conjugado com o livre exercício de competência do respectivo ente federativo, gerir os recursos tanto sob a lógica da distribuição clássica de recursos quanto no modelo da doação vinculada.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Há evidências na literatura de que o mecanismo de doação vinculada estimula o comportamento dos indivíduos para uma cultura de doação, já que, no modelo da doação vinculada, o doador e a organização beneficiária podem construir um vínculo entre si.

Desarticular esse modelo vitorioso na gestão dos recursos dos Fundos da Criança e do Adolescente constitui afronta central ao princípio da absoluta prioridade e proteção integral vinculada a tal segmento e gera um desestímulo quanto à cultura de doação.



## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Urge regulamentação de doação a projetos incentivados de direitos da criança (artigo Folha de São Paulo). LOPES, Laís de Figueirêdo; PINTO, Ana Luísa Ferreira. Folha de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/empreendedor-social/2018/12/urge-regulamentacao-de-doacao-a-projetos-incentivados-de-direitos-da-crianca.shtml?fbclid=IwAR1B9hPp5ayg6lrH4g-v4pXA3pUf\\_mix6O6vk2rjYmY6NFAbsjDpTkTiODg](https://www1.folha.uol.com.br/empreendedor-social/2018/12/urge-regulamentacao-de-doacao-a-projetos-incentivados-de-direitos-da-crianca.shtml?fbclid=IwAR1B9hPp5ayg6lrH4g-v4pXA3pUf_mix6O6vk2rjYmY6NFAbsjDpTkTiODg). Acesso em: 7 jul. 2023.
- Estímulo a doação a projetos de direito da criança pode estar ameaçado (artigo Folha de São Paulo). LOPES, Laís de Figueirêdo; PINTO, Ana Luísa Ferreira. Folha de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/empreendedor-social/colunas/2017/12/1945236-estimulo-a-doacao-a-projetos-de-direito-da-crianca-pode-estar-ameacado.shtml>. Acesso em: 7 jul. 2023.
- Voto do Relator do Tribunal Regional Federal (1ª Região) pela possibilidade de doação vinculada (Relator João Batista Moreira). Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 2022. Disponível em: <arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00337878820104013400&pA=&pN=337878820104013400> . Acesso em: 7 jul. 2023.
- Voto Vista do Tribunal Regional Federal (1ª Região) pela impossibilidade de doação vinculada – posição que foi majoritária na turma. (Voto de Carlos Moreira Alves). Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, 2022. Disponível em: <arquivo.trf1.jus.br/PesquisaMenuArquivo.asp?p1=00337878820104013400&pA=&pN=337878820104013400> . Acesso em: 7 jul. 2023.



## CASO

## 9

## REVISÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS SEM A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

### DESCRIÇÃO

O Programa Nacional de Direitos Humanos, que é um instrumento por excelência sobre os direitos humanos no Brasil, estabelece uma série de diretrizes e objetivos com a finalidade de aperfeiçoar a proteção dos direitos e das liberdades.

O Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos do Poder Executivo Federal publicou a Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021, para instituir o Grupo de Trabalho Ministerial para Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos, de natureza consultiva, com o objetivo de analisar aspectos atinentes à formulação, à avaliação, à governança, ao desenho e ao monitoramento da Política Nacional de Direitos Humanos com vistas a oferecer recomendações para o seu aprimoramento e de seus programas.

Além de incluir apenas representantes governamentais no grupo de trabalho, ferindo a participação social indispensável em qualquer ato relativo à ação pública, o caráter secreto de tais reuniões é inadmissível no ordenamento jurídico brasileiro, embora a previsão do artigo 4º da referida Portaria tenha determinado que:

Art. 4º O Grupo de Trabalho se reunirá em caráter ordinário semanalmente e em caráter extraordinário sempre que convocado por seu coordenador.

[...]

§ 5º Fica vedada a divulgação de discussões em curso pelos membros do Grupo de Trabalho antes do encerramento de suas atividades<sup>88</sup>.

88 BRASIL. Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021. Institui Grupo de Trabalho para realização de Análise Ex Ante da Política Nacional de Direitos Humanos. Brasília, DF: Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos/Gabinete da Ministra, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/portarias/portaria-no-457-de-10-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 25 ago. 2023.



A portaria admite o convite a representantes de entidades públicas e/ou privadas, embora sem direito a voto. Destaca-se que as jornadas de discussão dos programas nacionais de direitos humanos ocorreram, historicamente, a partir de ampla participação e dos diálogos com os movimentos sociais, as organizações da sociedade civil e os membros do Poder Legislativo.

Em meio à discussão gerada sobre a Portaria em apreço, a então Ministra Damares justificou a edição do ato pela imposição do Decreto nº 9.203/2017, que exige a avaliação de políticas públicas e o tempo decorrido desde a última versão do PNDH-3, discutido em 2009. No fim das contas, o governo Bolsonaro não conduziu qualquer revisão do Plano Nacional de Direitos Humanos.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Portaria nº 457, de 10 de fevereiro de 2021.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação; Participação social; Não regressividade; Transparência; Controle social.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização opera na determinação expressa do ato infralegal e na ausência de publicidade das reuniões e deliberações do grupo de trabalho. Além disso, pelo fato de não incluir qualquer representante de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e/ou defensores de direitos humanos, bem como representantes de outros poderes, no âmbito do grupo de trabalho.



## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A não inclusão da sociedade civil na revisão do programa nacional de direitos humanos diminui sensivelmente outras visões e percepções que poderiam ter sido incorporadas no programa citado, com nítida perda de legitimidade do referido instrumento. Ademais, há a impossibilidade de escrutínio público nas deliberações que afetam a política nacional de direitos humanos, cujos beneficiários principais estão na ponta e contam apenas com a voz de representantes da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Brasil: Revisão secreta da política de direitos humanos. Human Rights Watch, 15 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2021/10/29/380271>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Projeto anula criação de grupo de trabalho para revisar política de direitos humanos. Câmara dos Deputados, Brasília, 19 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/728453-projeto-anula-criacao-de-grupo-de-trabalho-para-revisar-politica-de-direitos-humanos>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Nota da Sociedade Civil e Movimentos em defesa do Programa Nacional de Direitos Humanos. Intervezes – Coletivo Brasil de Comunicação Social et al., Salvador, 2021. Disponível em: <https://www.cese.org.br/confira-aqui-a-nota-da-sociedade-civil-e-movimentos-em-defesa-do-programa-nacional-de-direitos-humanos/>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Petição Inicial – ADPF 798. Central Única dos Trabalhadores. Disponível em: Petição inicial - ADPF 798. Acesso em: 6 jun. 2023.





# EMARANHADO BUROCRÁTICO

O emaranhado burocrático é o tipo de criminalização burocrática das OSCs que se caracteriza como reflexo da disfunção burocrática em si mesma, não necessariamente associada à intencionalidade dos agentes, o que ocorre em desfavor do universo das organizações da sociedade civil. Reproduz-se, portanto, em dimensão técnico-administrativa e materializa-se de maneira formal ou informal no relacionamento com as organizações da sociedade civil. Esse é o grupo que apresenta o maior guarda-chuva para os casos abordados neste relatório.

Pode ser percebido de diversas formas: procedimentos longos e com alto custo de transação, regras complexas que não podem ser facilmente compreendidas, sobreposição de regras e informações conflitantes – sobretudo nos atos administrativos complexos –, comportamentos pautados pelo medo dos agentes públicos, somado a uma falta de conhecimento sobre as especificidades de tais organizações no cenário nacional<sup>89</sup>. Essas situações costumam ocorrer igualmente por interpretações restritivas de direito ou por meio de conflitos de entendimento em distintas unidades administrativas do mesmo órgão.

As origens do emaranhado burocrático não se relacionam apenas com o excessivo formalismo das organizações públicas, mas também com a centralização e os esquemas hierárquicos presentes nessas estruturas<sup>90</sup>, dificultando o enfrentamento de determinada disfunção por parte do órgão público.

As inúmeras dificuldades enfrentadas pelas organizações da sociedade civil em suas relações de parceria com a administração pública, como nos casos da remuneração da equipe de trabalho e prestação de contas ainda presentes, a despeito das mudanças positivas inauguradas pela Lei federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014, refletem de maneira assertiva o tamanho do problema enfrentado por ambas as partes.

89 Veja, por exemplo, o caso da Promotoria de Fundações exigindo que associações civis prestem contas anuais ao Ministério Público nos mesmos moldes de uma fundação.

90 KAUFMANN, Wesley; BORRY, Erin L.; DEHART DAVIS, Leisha. More than pathological formalization: Understanding organizational structure and red tape. *Public Administration Review*, [s. l.], v. 79, n. 2, p. 236-245, 2019.



Com efeito, as organizações da sociedade civil de pequeno porte são as mais afetadas pelo emaranhado burocrático, justamente porque o atendimento aos requisitos da burocracia é custoso, sendo diluído com mais facilidade em organizações da sociedade civil maiores. Em consequência disso, impõe ônus mais excessivo às pequenas organizações<sup>91</sup> da sociedade civil<sup>92</sup>.

Nesse contexto, é importante ressaltar as dificuldades enfrentadas pelas OSCs em razão da confusão legislativa sobre os usos, os limites e as finalidades da concessão de títulos e certificados pelo Estado às organizações da sociedade civil (OSCIP, CEBAS, Utilidade Pública, OS, entre outros).

Desse modo, é importante destacar ainda que, quando a disfunção se torna sistemática, ou seja, quando ela se repete com várias organizações da sociedade civil de maneira indiscriminada, estamos diante de uma situação de evidente violência institucional, com limitação do exercício de direitos subjetivos por parte dessas organizações. Nesse caso, a plenitude do direito de associação fica severamente comprometida.

91 MCGREGOR LOWNDES, Myles; RYAN, Christine. Reducing the compliance burden of non profit organisations: Cutting red tape. *Australian Journal of Public Administration*, [s. l.], v. 68, n. 1, p. 21-38, 2009.

92 JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot; GERBER, Konstantin; GOLFIERI, Márcia; GASPAR, Áureo; TOZZI, José Alberto A. Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil. Brasília: Ministério da Justiça, 2012 (Projeto de Pesquisa). Disponível em: <https://sbsa.com.br/modernizacao-do-sistema-de-convenios-entre-a-uniao-e-entidades-da-sociedade-civil-pensando-o-direito/> Acesso em: 22 fev. 2021.





## EMARANHADO BUROCRÁTICO

Forma de criminalização burocrática das OSCs que independe da vontade do agente de produzir um dano em desfavor de uma OSC. Ocorre quando a interface da OSC com a administração pública revela-se excessivamente complexa e onerosa.

- Imposição de regras, procedimentos e regulamentos que exorbitam o poder regulamentar, impondo barreiras desnecessárias
- Interpretações restritivas de direitos das organizações da sociedade civil
- Regulamentação excessiva sobre determinado produto/serviço
- Conflito entre entendimentos em unidades administrativas distintas do mesmo órgão

### CASOS

**CASO 10** - Regulação do Terrorismo e impacto nas organizações da sociedade civil

**CASO 11** - Suspensão do repasse de recursos para organizações da sociedade civil

**CASO 12** - Exigência por parte de Promotoria de Fundações de que as associações prestem contas anuais ao Ministério Público nos moldes de uma fundação

**CASO 13** - Confusão sobre usos, limites e finalidades da concessão de títulos e certificados pelo Estado às organizações da sociedade civil

**CASO 14** - Criminalização das OSCs nas relações de parceria com o Estado - Pagamento da equipe de trabalho

**CASO 15** - Criminalização das OSC nas relações de parceria com o Estado - Execução Financeira e Prestações de Contas

**CASO 16** - Exigências não fundamentadas pelos cartórios no registro de atas e estatutos de organizações da sociedade civil

**CASO 17** - Exigência de declaração não prevista em instrumento contratual para o recebimento de parcelas no Fundo Amazônia



## CASO

## 10

REGULAÇÃO DO TERRORISMO E  
IMPACTO NAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL

## DESCRIÇÃO

A existência de regras mais repressivas, tendo em vista a escalada internacional do terrorismo, vêm contribuindo de maneira negativa para o financiamento internacional de organizações da sociedade civil. Por isso, foi criado um sistema internacional de controle da lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo formado por instituições financeiras internacionais, o Financial Action Task Force, que contribuiu para o surgimento de legislações nacionais restritivas ao financiamento internacional das OSCs. Segundo o relatório *Counter-terrorism, 'policy laundering' and the FATF: legalising surveillance, regulating civil society*, publicado em 2012 pelo Transnational Institute, a criação desse sistema internacional, na prática, enaltece países autoritários que aplicam legislação repressiva contra as OSCs em sua política de controle da lavagem de dinheiro e combate ao terrorismo.

Entre as suas 40 recomendações, a Recomendação nº 8 do GAFI/FATF aborda especificamente o risco de financiamento do terrorismo a partir da instrumentalização das organizações da sociedade civil e orienta sobre o modo como os países devem implementar regimes regulatórios e de supervisão nas organizações que, por suas atividades e/ou características, possam ser identificadas com alto risco de serem utilizadas indevidamente para financiar atividades terroristas.

A redação original contemplava que as organizações sem fins lucrativos são particularmente vulneráveis, por isso os países deveriam garantir que não fossem usadas de forma indevida. Todavia, em junho de 2016, essa recomendação foi revisada para excluir a alegação de que as organizações são “particularmente vulneráveis” ao abuso de grupos terroristas. A nova linguagem é considerada uma vitória para a *advocacy* do campo das OSCs.

Mas, se as organizações conseguiram melhorar a redação no plano internacional, no plano nacional não há a mesma avaliação. A Lei Antiterrorismo trouxe uma redação que pode ser utilizada em desfavor das organizações da sociedade civil em manifestações políticas e protestos com a justificativa



de proteger o país da lista suja de países sem regulação semelhante à que teriam as restrições financeiras internacionais. Contudo, a tipificação criada pela Lei 13.260/16 não condiz com o Estado Democrático de Direito, ainda que tenha sido criada uma espécie de salvaguarda para as organizações e os movimentos sociais cujo Artigo 2º, §2º. traz a seguinte redação:

§ 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Há diversos projetos de lei no Congresso que querem descaracterizar essa disposição e ampliar o rol para abarcar mais hipóteses que calem as organizações e os movimentos.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Executivo Federal e Poder Legislativo Federal.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 (Lei Antiterrorismo).

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de reunião pacífica ou de protesto; Isonomia entre pessoas jurídicas; Sustentabilidade financeira das OSCs.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A tipificação penal do crime de terrorismo da forma como regulamentada na legislação brasileira pode ser utilizada de maneira contrária em relação às organizações e aos movimentos que queiram se manifestar publicamente, organizando atos e ações que sejam críticos aos governos. O recrudesci-



mento de regras é ameaçador para as organizações que atuam na luta por direitos.

Ademais, o alerta vermelho que se acende no sistema bancário para as organizações da sociedade civil está prejudicando a sua gestão, pois tem encontrado muitas dificuldades no recebimento de doações estrangeiras no momento de liberar o câmbio no banco. Limitar o acesso de tais organizações a múltiplas fontes de financiamento, sejam elas de origem nacional e/ou internacional, vulnerabiliza o princípio de liberdade de associação previsto na Constituição Federal. Trata-se, geralmente, de atos não intencionais e formais.

Na prática, as OSCs têm relatado cada vez mais dificuldades em realizar suas operações de câmbio para receber doações do exterior com o aumento da burocracia no preenchimento de formulários e informações ou mesmo do ato corriqueiro de abrir uma conta em instituições bancárias.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A autorização legal para a violação de direitos fundamentais e para a criminalização de ativistas, organizações e movimentos sociais é uma ameaça ao direito à liberdade de reunião pacífica ou de protesto constitucionalmente garantido.

O atraso ou a obstacularização para o recebimento de recursos internacionais gera dificuldade na gestão e na execução das atividades das organizações no país, o que conseqüentemente causa prejuízo para a área de atuação e para os usuários que dependem de seus serviços.

A restrição ao financiamento internacional de uma OSC é tática conhecida de governos autoritários e deve estar invariavelmente no radar da sociedade civil organizada. Sobre a existência de uma escalada por governos autoritários contra grupos que promovem a visão ocidental de democracia liberal não apenas como eleições regulares, mas também como debate pluralista público, fazemos referência ao relatório publicado em setembro de 2014 pela Mesa de Articulação das OSCs da América Latina – rede de OSCs latino-americanas integradas por algumas OSCs da Plataforma MROSC – que já situava o tema referente aos desafios a serem enfrentados pelas OSCs, especialmente as que atuam voltadas à construção da democracia ou aos direitos humanos, sendo as mais afetadas, porém a repressão também atinge aquelas ativas em outras áreas, como as de saúde pública.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Lucha contra el abuso de organizaciones sin fines de lucro (Recomendación 8). Grupo de Acción Financiera Internacional/OCDE, 2015. Disponível em: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contra-el-abuso-de-las-osfl/file>. Acesso em: 6 jun. 2023
- Mapeo sobre el riesgo de financiamiento de terrorismo em las organizaciones sin fines de lucro entre los países miembros del grupo de acción financeira de Latinoamérica: informe regional del sector de organizaciones sin fines de lucro. DE LA VEJA, Miguel *et al.* International Center for Not-for-Profit-Law, 2020. Disponível em: <https://www.cird.org.py/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Regional-Recomendacion-8.pdf>. Acesso em: 6 de jun. 2023.
- 05 de anos de junho de 2013: como os três poderes intensificaram sua articulação e sofisticaram os mecanismos de restrição ao direito de protesto nos últimos 5 anos. Artigo 19, 2019. Disponível em: <https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2019/04/5-Anos-de-2013.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Counterterrorism, 'Policy Laundering' and the FATF: Legalising Surveillance, Regulating Civil Society. HAYES, Ben. Transnational Institute, 2012. Disponível em: <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-171-fafp-report.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- As ONGs e os Bancos – Uma pesquisa exploratória sobre as barreiras que as organizações da sociedade civil enfrentam no sistema financeiro. VERGUEIRO, João Paulo. ABCR, 2023. Disponível em: <https://bit.ly/40GPZLp>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 11

## SUSPENSÃO DO REPASSE DE RECURSOS PARA ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

### DESCRIÇÃO

Com o Decreto nº 7.592/2011 a então Presidenta Dilma Roussef determinou a avaliação de regularidade dos repasses na execução de convênios, contratos de repasse e termos de parceria celebrados pelo governo federal com entidades privadas sem fins lucrativos, além da suspensão de novos repasses pelo período de 30 dias – sendo essa uma medida sem precedentes na história do relacionamento entre o governo federal e as organizações da sociedade civil.

Exceções à suspensão foram autorizadas para a realização de programas de proteção a pessoas ameaçadas ou em situações que pudessem comprometer a sua segurança e nos casos em que o projeto; a atividade ou o serviço objeto do convênio; o contrato de repasse ou o termo de parceria já fossem realizados adequadamente, mediante colaboração com a mesma entidade há pelo menos cinco anos e cujas respectivas prestações de contas tenham sido devidamente aprovadas – incluindo, além disso, os casos de transferências do Ministério da Saúde destinadas a serviços integrantes do Sistema Único de Saúde (SUS).

Para a análise da regularidade prevista no Decreto nº 7.592/2011, os ministérios e órgãos públicos deveriam observar eventuais falhas a partir dos seguintes critérios na avaliação dos instrumentos celebrados: omissão no dever de prestar contas; descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos; danos ao erário público ou prática de outros atos ilícitos na execução dos instrumentos celebrados.

### ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Executivo Federal.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Decreto nº 7.592/2011.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Embora o decreto tenha criado hipóteses para a continuidade de repasses em parcerias de prestação continuada e demais parcerias de acordo com a natureza de cada segmento, a exemplo do caso do Sistema Único de Saúde, a suspensão por ato unilateral via decreto não apresenta paralelo nem respaldo no ordenamento jurídico brasileiro para interferir em atos jurídicos perfeitos. Tratou-se, para além do vício de forma consubstanciado na figura do decreto, de um vício de natureza material, já que o sentido da norma – aparentemente vinculado a uma questão setorial materializada no Ministério do Esporte – espalhou-se para toda a esplanada dos Ministérios com a suspensão unilateral de todas as parcerias vigentes naquele momento.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

O resultado dessa avaliação de regularidade foi que as poucas entidades que tiveram apontamentos geraram diligências para esclarecimentos e, em alguns casos, a instrução de processos de tomada de contas especial para a apuração de responsabilidades e eventuais prejuízos. O episódio revelou que a maior parte das parcerias celebradas não apresentava nenhuma irregularidade, corroborando a necessidade de avançar na arquitetura normativa e institucional na qual estão inseridas as parcerias com o Estado.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Decreto que suspende repasse de verbas a ONGs é publicado. G1 Portal de Notícias, 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/decreto-que-suspende-repasse-de-verbas-ongs-e-publicado.html>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 12

**EXIGÊNCIA POR PARTE DE PROMOTORIA DE FUNDAÇÕES DE QUE AS ASSOCIAÇÕES PRESTEM CONTAS ANUAIS AO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS MOLDES DE UMA FUNDAÇÃO****DESCRIÇÃO**

Algumas promotorias dos ministérios públicos estaduais especializadas em fundações têm atuado no intuito de exigir das associações o envio de prestações de contas por parte de todas as OSCs e não apenas das fundações, que são as pessoas jurídicas de direito privado sobre as quais a lei atribui ao Ministério Público competência ordinária para acompanhar fazendo “velamento” nos termos do Código Civil. Ou seja, ampliando a competência atribuída ao Ministério Público, assim requisitam informações a associações civis somente pelo fato de possuírem algum vínculo de parceria com a administração pública – ainda que seja com outros entes federativos.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Ministérios Públicos dos Estados – Ministério Público do Estado do Pará.

**NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO**

- Provimento Conjunto 005/2020-MP/PGJ/CG-MP-PA.

**PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO**

- Livre iniciativa; Liberdade de Associação; Isonomia entre Pessoas Jurídicas, MROSC; Lei 13.019/2014.



## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

As promotorias de alguns estados têm exigido de todas as OSCs que recebem algum recurso da administração pública uma grande quantidade de documentos e a prestação de contas sobre a sua atuação como um todo sem qualquer correlação exigida pela legislação de que haja alguma evidência de mal uso de recurso público estadual. Pretendem, com isso, fiscalizar e exigir a prestação de contas de associações privadas, impondo a sua presença, ao arrepio da lei, como destinatária da prestação de contas ordinária de associações civis privadas.

O Provimento Conjunto 005/2020-MP/PGJ/CG-MP do estado do Pará determina que todas as OSCs do estado que tenham recebido algum recurso da administração pública ou que tenham o CEBAS (LC 197/2021) enviem ao MP a cópia de um rol de 22 tipos de documentos, numa carga burocrática enorme, exercendo uma ação de vigilantismo e monitoramento estatal incompatível com a liberdade de associação, com o Estado Democrático de Direito e com a eficiência administrativa. Entre os documentos exigidos, há, por exemplo, a solicitação de cópia de todos os extratos das contas correntes das organizações e a informação sobre dados pessoais de indivíduos, exigindo o envio da relação de todos os voluntários da OSC, bem como dos respectivos termos de adesão ao trabalho voluntário. A medida desrespeita de forma flagrante o sigilo bancário das organizações e a Lei Geral de Proteção de Dados com relação aos dados pessoais dos voluntários.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Operacionalização de vigilância sobre as OSCs e aumento do “custo Brasil”, já que a carga burocrática e o custo operacional para elaborar e enviar essa documentação é expressiva. Também causa uma exorbitância da competência legal do MP e a invasão da esfera de competência de outros órgãos e instâncias administrativas do Poder Executivo, inclusive de outros entes federativos, com afronta à legalidade. Além disso, verifica-se, do ponto de vista do Estado, irracionalidade administrativa diante do custo de implementação dessa vigilância ao Estado brasileiro, uma vez que serão necessários recursos humanos nas promotorias para analisar e acompanhar toda essa documentação.



## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Provimento Conjunto 005/2020-MP/PGJ/CG-MP do Estado do Pará. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/simpacervo/explorer.jsf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Guia prático de prestação de contas por entidades do terceiro setor. Ministério Público do Estado do Pará, 2021. Disponível em: <https://www2.mppa.mp.br/data/files/5C/15/06/F9/794A-D710907A45B7BA618204/GUIA%20PRATICO%20DE%20PRESTACAO%20DE%20CONTAS%20DAS%20ENTIDADES%20DO%20TERCEIRO%20SETOR.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Nota Técnica nº 3/2019/PFDC/MPF. Ministério Público Federal, Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifetacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-3-2019-pfdc-mpf/view>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Nota Técnica sobre a Medida Provisória nº 870/2019 e a violação ao direito à liberdade de associação. Plataforma OSCs – Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, ABONG, 23 de abril de 2019. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/nota-tecnica-sobre-a-medida-provisoria-no-870-2019-e-a-violacao-ao-direito-a-liberdade-de-associacao>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Fiscalização de Associações pelo Ministério Público: ab-rogação do Decreto-Lei 41/66. SZAZI, Eduardo. Direito do Estado, 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/eduardo-szazi/fiscalizacao-de-associacoes-pelo-ministerio-publico-ab-rogacao-do-decreto-lei-41-66>. Acesso em: 6 jun. 2023.



CASO

## 13

**CONFUSÃO SOBRE USOS, LIMITES E FINALIDADES DA CONCESSÃO DE TÍTULOS E CERTIFICADOS PELO ESTADO ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL****DESCRIÇÃO**

A outorga de títulos, certificados e demais qualificações pela administração pública é um modelo público antigo e burocrático de reconhecimento da natureza e/ou das atividades das organizações da sociedade civil que ocorre geralmente como condição para que determinado direito seja exercido. Todavia, no decorrer dos anos, tornou-se um obstáculo para as organizações, dificultando o acesso aos seus direitos, desse modo não acompanhando a evolução de atuação e pluralidade das OSCs existentes no país.

Insculpidos em leis federais, estaduais e/ou municipais, direitos e benefícios passaram a ser associados a uma qualificação, certificação e/ou titulação a serem obtidos mediante processo administrativo específico com seus requisitos e exigências particulares, sendo que muitos deles estão atrelados a títulos de utilidade pública que exigem requisição parlamentar e aprovação na Câmara de Vereadores ou na Assembleia Legislativa correspondente, o que é uma prática claramente clientelista e patrimonialista.

Ademais, a definição de requisitos e exigências no âmbito desses processos administrativos encontra ressonância tanto em textos legais quanto em instrumentos infralegais – como as Portarias e os demais expedientes administrativos do Poder Executivo –, o que acarreta a consequente instabilidade de tais atos.

De todas as formas, a proliferação desses títulos como condição para o exercício de direitos geralmente impõe uma pesada carga burocrática para as organizações da sociedade civil. Por esse motivo, a simplificação e desburocratização dessa relação das organizações com o Estado torna-se neces-



sária, uma vez que a existência das organizações independe de autorização estatal, conforme constitucionalmente previsto.

O *Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil* produzido pela ABONG<sup>93</sup> sobre o primeiro ano de implantação do MROSC já indicou que editais e até mesmo decretos publicados com base na Lei 13.019/2014 continuam a indicar, em flagrante ilegalidade, a exigência não fundamentada de títulos e certificados para participar de determinados certames, ao passo que há entendimentos no sentido de que determinadas OSCs com qualificações específicas não poderiam acessar determinados recursos ou qualificações.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Executivo de todas as esferas federativas.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Leis e atos infralegais de todas as esferas federativas.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação; Sustentabilidade econômica das OSCs; Exercício de direitos subjetivos.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Trata-se de fenômeno clássico da disfunção burocrática diante da multiplicidade de tratamentos normativos em distintas esferas federativas para as mais variadas certificações, qualificações e títulos. É bastante comum que um critério para a outorga de um título x constitua uma vedação absoluta para a concessão do título y, criando uma antinomia que exige que a organização da sociedade civil opte por um em detrimento do outro, ainda que possua direito subjetivo em ambos. Consiste em ato geralmente atrelado à não intencionalidade e à formalidade.

De um lado, a criminalização ocorre pela ausência de uniformidade nos ritos e procedimentos associados à concessão de determinado título, prejudican-

93 ABONG. Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil. São Paulo: Abong, 2017. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2023.



do o ambiente de estabilidade imprescindível para o florescimento da atividade econômica e do exercício de direitos. Por outro lado, a mera exigência de tais títulos, certificados e qualificações burocratiza, em sua acepção negativa, uma relação que poderia estar atrelada a procedimentos simples, ágeis e objetivos, dialogando mais com a realidade das organizações da sociedade civil. E o tema mais sensível é a outorga dos títulos de utilidade pública estaduais e municipais por Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Em sua extensa maioria, impedidas de arcar com custos associados a escritórios de advocacia e de contabilidade, fragilizam-se pela impossibilidade de atendimento de documentos ou perdendo o título em razão das constantes mudanças normativas associadas a tais procedimentos.

Impedidas de gozar de direitos e/ou benefícios insculpidos na legislação legal e/ou infralegal por força da dificuldade no atendimento de requisitos muitas vezes dissociados do binômio razoabilidade-proporcionalidade, esse fenômeno é crucial para compreender os limites da liberdade de associação na experiência brasileira.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Questões de impacto federativo decorrentes do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e a Lei nº 13.019/2014. STORTO, Paula Raccanello. *In*: FERREIRA, Luís Cláudio Rodrigues (presidet.). Revista de Direito do Terceiro Setor, ano 10, n. 20, Belo Horizonte, 2016, p. 9-25.
- MROSC na prática – Guia de orientação para gestoras e gestores públicos e para organizações da sociedade civil. STORTO, Paula. ABONG, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Guia-MROSC-Gestores.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Acórdão 746-14 – Plenário. Relator Marcos Bemquerer Costa. Tribunal de Contas da União, Brasília, 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A746%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A746%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 14

**CRIMINALIZAÇÃO DAS OSCS NAS  
RELAÇÕES DE PARCERIA COM O  
ESTADO - PAGAMENTO DA EQUIPE DE  
TRABALHO****DESCRIÇÃO**

A Lei 13.019/2014 inaugurou uma nova etapa nas relações de parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil. Além de ser um marco jurídico num campo marcado pela ausência de uniformidade de normas e procedimentos, positivou diversas teses que reconhecem as especificidades dessas entidades e, sobretudo, encerrou uma antiga celeuma sobre a remuneração da equipe de trabalho.

Diz o artigo 46 da Lei nº 13.019/14:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - **Remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria**, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, **verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas** (grifos nossos)<sup>94</sup>.

94 BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. 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. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, Df: Presidência da República, 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/13019.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/13019.htm). Acesso em: 26 ago. 2023.



Com isso, houve o reconhecimento das pessoas físicas alocadas na rotina cotidiana de organizações da sociedade civil como profissionais que merecem a tutela da legislação trabalhista e cível com o adimplemento de todos os seus direitos como uma contraprestação justa e legítima por sua força produtiva.

Além da permissão de que a remuneração não fosse mais uma discussão, e sim um direito indisponível, a conquista recaiu sobre a possibilidade de remunerar pessoal próprio da organização da sociedade civil; em nítida valorização de profissionais dedicados às causas estatutárias de suas respectivas organizações.

Entretanto, mesmo com essa mudança de oito atos normativos que esbarra sobre o tema da remuneração de equipe de trabalho e remuneração de dirigentes, seguimos sem solução uniforme para parcerias com prestações continuadas e/ou cuja execução está diferida no decorrer de dois ou mais exercícios para o correto adimplemento dos encargos trabalhistas de seus respectivos funcionários e o provisionamento a ser usado nas hipóteses de demissão com ou sem justa causa.

Desse modo, o financiamento público não pode ser instrumento de precarização dos direitos dos trabalhadores das OSCs.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Executivo de qualquer esfera federativa, incluindo repasses realizados via leis de incentivo.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Lei 13.019/2014 e respectivos decretos regulamentadores.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Direitos dos trabalhadores das OSCs; Sustentabilidade econômica das OSCs.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A discussão sobre o pagamento dos direitos dos trabalhadores das OSCs que atuam nos projetos revela-se muito simbólica, uma vez que é comum



que os servidores dos órgãos públicos manifestem o entendimento de que as OSCs não podem incluir como despesas dos Projetos os custos com o pagamento dos direitos trabalhistas de seus funcionários. Basta puxar pela memória que qualquer brasileiro com algum engajamento em obras sociais vai se lembrar de bingos, sorteios ou jantares beneficentes realizados por OSCs de assistência social que atuam prestando serviços públicos à população desassistida para arrecadar recursos a fim de complementar o pagamento dos salários bem como do décimo terceiro e das férias de suas equipes. E, por fim, quando os projetos são descontinuados, muitas vezes as OSCs não têm fundos para realizar a demissão da equipe na forma da CLT, pagando as devidas verbas rescisórias.

Os relatos de OSCs que fecharam as portas por esse tipo de situação chegam cotidianamente. No caso concreto, sempre haverá quem argumente que a OSC não foi obrigada a aceitar essa ou aquela interpretação. Mas, quando essa situação ocorre de forma repetitiva, sistemática e se torna uma causa relevante de fechamento de organizações da sociedade civil, é inegável a responsabilidade do Estado sobre a sua conduta. E há que se cobrar o agir público no intuito de rever essa prática, à medida que a sua atuação – por meio das parcerias e dos projetos financiados via lei de incentivo – se transformou em um verdadeiro instrumento para a precarização das relações de trabalho no âmbito das políticas públicas e para o extermínio de organizações da sociedade civil.

*“A organização da atividade administrativa das parcerias com as OSCs na forma como está hoje colocada no Estado brasileiro traz consigo uma receita fácil para subjugar a organização parceira: Selecione uma OSC num procedimento público, via edital, não deixe clara a possibilidade de remunerar as pessoas, mas estabeleça sua responsabilidade jurídica sobre a equipe do projeto e não aceite despesas com os direitos trabalhistas da equipe no encerramento do projeto. Ao final, o Estado terá um projeto bem executado por uma equipe especializada e a OSC terá uma glosa relativa a gastos com funcionários, além de algumas ações na Justiça do Trabalho. Para o Poder Público é o milagre da multiplicação do orçamento público, pois a OSC realiza as atividades e ainda poderá ter que “devolver ao Estado” os recursos que aplicou na execução da política pública. **Como se vê, é urgente e necessário que o Estado brasileiro organize a atividade de parcerias de forma mais eficiente, abandonando o padrão tóxico de relacionamento que, sistematicamente, causa prejuízos e extermina seus parceiros.**”*

Paula Storto

## O PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Toda e qualquer conquista legislativa é um marco. A remuneração da equipe de trabalho não pode ser flexibilizada a ponto de sua própria razão de ser deixar de existir. É o princípio da proibição de retrocesso da teoria dos direitos humanos. Tolerar qualquer tipo de negociação com órgãos públicos para modelos de contratação mais precários para os profissionais deve ser encarado como ofensa ao direito do trabalhador. Ademais, é necessário encontrar um denominador comum para a temática das verbas rescisórias no caso de parcerias com execução diferida ao longo dos exercícios, evitando passivos trabalhistas que venham a inviabilizar a própria existência da organização da sociedade civil.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Relatório Criminalização Burocrática estratégias político-jurídicas, neoliberalismo e a atuação das organizações da sociedade civil. 2022. DUARTE, Helena; SOUZA, Daniel. ABONG, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://abong.org.br/2022/09/13/relatorio-criminalizacao-burocratica-estrategias-politico-juridicas-neoliberalismo-e-a-atuacao-das-oscs/>. Acesso em: 1 jul. 2023.
- Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil. JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot; GERBER, Konstantin; GOLFIERI, Márcia; GASPAR, Áureo; TOZZI, José Alberto Brasília: Ministério da Justiça, Brasília, 2012. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/modernizacao-do-sistema-de-convenio-da-administracao-publica-com-a-sociedade-civil>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal. 2011 a 2014. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara Brasília. Governo Federal, 2015. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/12/MARCO-REGULAT%C3%93RIO-DAS-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-DA-SOCIEDADE-CIVIL.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 15

**CRIMINALIZAÇÃO DAS OSCS NAS  
RELAÇÕES DE PARCERIA COM O  
ESTADO – EXECUÇÃO FINANCEIRA E  
PRESTAÇÕES DE CONTAS****DESCRIÇÃO**

Durante a execução financeira e nas prestações de contas das parcerias firmadas com a administração pública é muito comum que as OSCs sejam condicionadas a seguir regras feitas para o poder público que lhes impõem um regime jurídico inadequado, sendo esse fato considerado uma das principais razões para a revogação dos “convênios” e a instituição de instrumentos jurídicos próprios como o Termo de Fomento, o Termo de Colaboração (MROSC, Lei 13.019/2014) ou mesmo dos Termos de Parceria das OSCIPs (Lei 9.790/99).

Mesmo com a legislação específica que teria superado esse modelo, na prática a formulação de exigências indevidas ainda permanece. A cultura de excessiva formalidade ocorre tanto na distorção do regime jurídico estabelecido com a Lei 13.019/14 quanto nos decretos regulamentadores estaduais e/ou municipais e na própria interpretação dos comandos insculpidos na supracitada norma. Sobre isso, temos notícias de ingerências indevidas da administração pública na forma de aquisição de bens e serviços por parte das organizações da sociedade civil, obrigando as OSCs a realizarem verdadeiros procedimentos licitatórios para compras e contratações.

Além disso, uma das vitórias do marco regulatório para a priorização do controle de resultados – com a análise da execução financeira das parcerias somente autorizada na hipótese de não atingimento das metas e dos objetivos – tem sido sistematicamente rechaçada pela administração pública das distintas esferas federativas. Dessa maneira, entes públicos parceiros exigem, ao arrepio da lei, que, na prestação de contas, a OSC apresente tanto o relatório de execução do objeto quanto o relatório da execução financeira, em verdadeira inversão da lógica estabelecida pelo novo regime jurídico de parceria entre as organizações e o Estado.



Estudo publicado pela ABONG sobre o processo e a implementação da Lei 13.019/2014, em 2017, analisou 15 decretos regulamentadores da Lei pelos estados e municípios no guia *MROSC NA PRÁTICA – Guia de Orientações para Gestoras e Gestores Públicos e para Organizações da Sociedade Civil*, tendo constatado que muitos deles apresentavam conteúdos manifestamente contrários à Lei 13.019/2014, especialmente nos temas dos procedimentos de compras e das contratações e prestações de contas das parcerias.

Ademais, uma pesquisa da FGV Direito, em parceria com o GIFE, publicada em 2020 sobre as parcerias MROSC no contexto da sustentabilidade das OSCs analisou 31 Decretos regulamentadores do MROSC por estados e municípios e confirmou essa mesma percepção, conforme se verifica dos trechos destacados do relatório da pesquisa:

Já o regime das contratações de fornecedores e prestadores de serviço, a ser observado pelas OSC, é um dos aspectos mais problemáticos da regulamentação subnacional. Trata-se, sem dúvida, de uma tentativa de revigorar, pela via regulamentar, normas já revogadas da lei. De 31 decretos, 14 promovem esse tipo de ingerência indevida na gestão interna da OSC, estabelecendo como a entidade deve se relacionar com fornecedores, inclusive mediante regulamentos de compras impositivos.

[...] Além disso, dos 31 decretos, 17 adotam sistemas de prestação de contas flagrantemente incompatíveis com a lei. Alinham-se, igualmente, ao que estabeleciam regras já revogadas (especificamente, a redação original do art. 66 da Lei nº 13.019/2014), impondo o controle financeiro das parcerias, independentemente dos resultados, em contradição ao estabelecido pelo texto legal em vigor <sup>95</sup>.

Como se observa, é flagrante a manifesta implementação das parcerias ao arrepio da lei.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Executivo das distintas esferas federativas.

<sup>95</sup> LEICHSENDRING, Alexandre Ribeiro et al. Marco regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/29340>. Acesso em: 1 jul. 2023.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Alguns decretos regulamentadores.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Segurança jurídica; Liberdade de associação; Valorização do trabalho e livre iniciativa.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Além das distorções narradas no bojo da descrição do fenômeno, existe um elemento ainda mais complicado na operacionalização desse fenômeno: o longo período que a administração pública leva para analisar as prestações de contas.

A insuficiência de estrutura da administração pública para analisar as prestações de contas apresentadas pelas OSCs não é nenhuma novidade. Um estudo do NEATS-PUS/SP de 2012 sobre o tema dos convênios destacou uma Nota Técnica 600/2002 da GSGAB/SFC/CGU-PR, da antiga Corregedoria-Geral da União, constando que em 2002:

[...] o Ministério do Esporte e Turismo, Ministério da Cultura, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e Fundo Nacional de Saúde **somente eliminariam totalmente esses estoques em 24 anos, 21 anos, 6 anos e 2 anos, respectivamente, mantida constante a razão de análise de prestação de contas** (grifo nosso)<sup>9690</sup>.

Acerca disso, a administração pública possui um estoque de prestação de contas aguardando manifestação conclusiva por parte do órgão público. Com isso, a administração pública coloca-se numa posição quase letárgica para solucionar o referido passivo e, não raro, decorrido mais de uma década da execução da parceria, analisa as prestações de contas e apresenta questionamentos com pormenores difíceis de serem respondidos pelas OSCs depois de tantos anos.

96 <sup>90</sup> JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot; GERBER, Konstantin; GOLFIERI, Márcia; GASPAR, Áureo; TOZZI, José Alberto A. Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2012 (Projeto de Pesquisa). Disponível em: <https://sbsa.com.br/modernizacao-do-sistema-de-convenios-entre-a-uniao-e-entidades-da-sociedade-civil-pensando-o-direito/>. Acesso em: 22 fev. 2021.



Nesses casos é muito comum que a administração pública imponha à OSC a devolução desses valores como se não tivessem sido utilizados na parceria, com a aplicação de correção monetária e – pasmem! – juros de mora sobre o período desde a realização do gasto, transferindo à OSC toda a responsabilidade de sua inércia. Trata-se, desse modo, de caso clássico de benefício por força da própria torpeza em claro erro de conduta por parte da administração pública. Nesse sentido, a atividade administrativa do Estado brasileiro repassar recursos públicos para a OSC tem sido um território fértil para a criminalização das organizações.

As parcerias com o Estado são universos bastante permeados por uma ideia de controle formal e por uma relação de poder em que o aparato estatal, sob a máscara da supremacia do interesse público, muitas vezes se impõe sobre os desejos e as práticas das OSCs de forma dura, autoritária e com consequências práticas – de ordem jurídica, econômica e reputacional – que podem ser irreversíveis.

O quadro a seguir apresenta a transcrição da fala de uma autoridade pública negociando a descontinuidade de uma relação de parceria com uma OSC. Os trechos em destaque demonstram de forma clara como o peso da insegurança jurídica e da burocracia funciona por si mesmo como um caminho de ameaça às organizações que firmam parcerias com o Estado.

*Se eu não quisesse fazer amigável eu já tinha feito litigioso. Se eu tenho razão ou não, pode discutir na Justiça. Mas se eu quisesse fazer o litigioso, eu já poderia ter feito. Eu estou tentando construir uma saída que eu considero melhor. Que é na boa, fofinho. Desentendimento, questões, isso fica meio subjetivo. Mas se quiser litigar, a gente é fácil de litigar. **Agora, eu não vou dizer obviamente que está tudo certo antes de vocês concordarem em sair.** Não vou ficar me apegando a picuinha. Tenho mais o que fazer na vida.*

[...]

**Não faz sentido não resolver e correr o risco de não assinar e aí a filigrana da filipeta... Porque é isso. Você sabe como é. Quando você quer ser chato, você sabe o que advogado é capaz. A Dilma caiu por causa de pedalada fiscal. A gente abre mão de escarafunchar qualquer outra coisa. E estabelece o prazo da transição, da desmobilização e da informação (grifos nossos)**<sup>97</sup>.

97 BALZA, Guilherme. Em áudio, secretário de Cultura em São Paulo chantageia instituto que gere Theatro Municipal. CBN, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/227181/em-audio-secretario-de-cultura-de-sao-paulo-chanta.htm>. Acesso em: 25 fev. 2021. Transcrição de fala do então Secretário de Cultura Municipal de São Paulo, André Sturm, em novembro de 2018, em reunião com representantes de OSC parceira do Município na qual discutiam os rumos da parceria. Trata-se de exemplo evidente do uso do emaranhado burocrático existente nas normas de prestação de contas como forma de pressão sobre a organização.

A possibilidade de um agente público encontrar a tal “filigrana da filipeta” e de classificar determinada despesa de uma OSC como “não justificada no seu objetivo social” impõe um risco muito grande às OSCs, que, em razão da gestão de recursos captados na sociedade ou de isenções e imunidades tributárias a quem tem direito, são submetidas a viver com a espada de Dâmocles<sup>98</sup> permanentemente pendente sobre suas cabeças.

É muito comum que as organizações sejam chamadas a comprovar, por reiteradas vezes, que “não aplicam seus recursos em desacordo com as suas finalidades sociais”, que “não distribuem lucro”, que “não remuneram acima de valores de mercado”. Em determinadas situações, a prática da fiscalização sobre as OSCs realiza verdadeira inversão da presunção da inocência a que toda pessoa física e jurídica faz jus num Estado Democrático de Direito<sup>99</sup>.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A insegurança jurídica, somada à proibição de que as OSCs tenham qualquer tipo de caixa ou reserva com as parcerias e à demora da administração pública em analisar as prestações de contas, gera situações graves de injustiças e violências reiteradas sobre as organizações.

Tendo em vista esses elementos, é difícil imaginar a execução de uma parceria que não dê problema. Aliado a isso, a resistência do poder público quanto a permitir o pagamento de despesas institucionais das OSCs com assessoria jurídica para uma resposta adequada a esse fenômeno originário da má administração pelo Estado da modelagem às parcerias. Assim, a conta é repassada para as OSCs, que muitas vezes se veem em situação de dificuldade para se defender desses abusos, os quais, repetidos pela administração de forma sistemática, constituem clara violação ao direito das OSCs e criminalização burocrática do setor.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Modernização do Sistema de Convênio da Administração Pública com a Sociedade Civil. JUNQUEIRA, Luciano Prates; FIGUEIREDO, Marcelo; STORTO, Paula Raccanello; REICHER, Stella Camlot; GERBER, Konstantin; GOLFIERI, Márcia; GASPARG, Áureo; TOZZI, José Alberto. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. Disponível em: [https://sinapse.gife.org.br/download/modernizacao-do-sistema-de-con-](https://sinapse.gife.org.br/download/modernizacao-do-sistema-de-con)

98

99 STORTO, Paula Raccanello. Liberdade de Associação e os Desafios das OSC. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) — Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

venio-da-administracao-publica-com-a-sociedade-civil. Acesso em: 6 jun. 2023.

- Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal. 2011 a 2014. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara. Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/12/MARCO-REGULAT%C3%93RIO-DAS-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-DA-SOCIEDADE-CIVIL.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- A Incidência do Direito Público sobre as Organizações da Sociedade Civil sem Fins Lucrativos. STORTO, Paula Raccanello. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013. p. 362-374. Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Direito-Privado-Adminsitratito\\_Artigo-A-Incid%C3%Aancia-do-Direito-P%C3%BAblico-sobre-as-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-sem-Fins-Lucrativos-1.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Direito-Privado-Adminsitratito_Artigo-A-Incid%C3%Aancia-do-Direito-P%C3%BAblico-sobre-as-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-sem-Fins-Lucrativos-1.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.
- Marco Regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios. RIBEIRO, Alexandre *et al.* GIFE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC\\_FINAL\\_20200622.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC_FINAL_20200622.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.
- Relatório Criminalização Burocrática estratégias político-jurídicas, neoliberalismo e a atuação das organizações da sociedade civil. DUARTE, Helena; SOUZA, Daniel. ABONG, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://abong.org.br/2022/09/13/relatorio-criminalizacao-burocratica-estrategias-politico-juridicas-neoliberalismo-e-a-atuacao-das-oscs/>. Acesso em: 1 jul. 2023.



## CASO

## 16

**EXIGÊNCIAS NÃO FUNDAMENTADAS PELOS CARTÓRIOS NO REGISTRO DE ATAS E ESTATUTOS DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL****DESCRIÇÃO**

A sistemática de registro de atos constitutivos e/ou procedimentais relativos às questões societárias de organizações da sociedade civil perpassa necessariamente o relacionamento com cartórios de títulos e documentos de pessoas jurídicas.

Nesse sentido, o Código Civil como instrumento norteador da tradição civilista brasileira dedica linhas gerais sobre os ritos que devem ser observados por associações e fundações – figuras societárias clássicas vinculadas às organizações da sociedade civil.

A despeito de uma ou outra exigência prevista em legislações específicas, a depender da natureza, da área de atuação e dos objetivos estatutários de uma entidade, o Código Civil estabelece as premissas gerais sobre o regime societário das entidades.

Nesse caso, na esfera do direito privado predomina a máxima segundo a qual “é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe”, expressão da autonomia privada e do espaço de atuação conferida aos particulares pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, as organizações da sociedade civil enfrentam uma série de entraves no relacionamento com os cartórios no registro de atos constitutivos e/ou assembleares, de natureza ordinária ou extraordinária, por força de interpretações de tabeliães por todo o Brasil.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Cartórios.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Não existe. Interpretação da norma.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Liberdade de associação; Segurança jurídica.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Não é incomum interpretações completamente dissociadas das exigências previstas no Código Civil e/ou legislações correlatas sob o argumento do “entendimento” do tabelião sobre a matéria.

A imposição por parte dos tabeliães de determinações que não estão positivadas no ordenamento jurídico brasileiro traduz, em última instância, o arbítrio deliberado de agentes públicos. Em outras palavras, a negação do princípio da legalidade, que é a base do Estado Democrático de Direito.

Embora não seja possível abarcar a amplitude de casos concretos nesse momento de elaboração da ficha fenomenológica, trata-se de situação presente na realidade de inúmeras organizações da sociedade civil.

A título de exemplo, destaca-se a exigência que determinado cartório realizou em detrimento de uma organização da sociedade civil que levava o termo “governança” em seu estatuto social. O cartório lavrou uma exigência de que o cognato era um anglicanismo e, por isso, deveria ser suprimido.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

A autonomia concedida aos cartórios por força da organização administrativa conferida a tais entes limita-se à supervisão exercida pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça do Estado aos quais estão vinculados.

A ausência de uma normativa geral, que poderia ser suplantada por ato do Conselho Nacional de Justiça, ofertaria segurança jurídica para as organizações da sociedade civil e orientaria os cartórios brasileiros nos limites de sua atuação junto delas.

Isso porque a prática de atos por parte de agentes públicos e/ou políticos sem qualquer respaldo normativo, materializando percepções, interesses e/ou ideologias de seus agentes sem qualquer suporte probatório, é algo que vulnerabiliza a própria existência do Estado de Direito.



## CASO

## 17

**EXIGÊNCIA DE DECLARAÇÃO NÃO PREVISTA EM INSTRUMENTO CONTRATUAL PARA O RECEBIMENTO DE PARCELAS NO FUNDO AMAZÔNIA****DESCRIÇÃO**

No início de 2020, as organizações da sociedade civil que mantinham relações contratuais com o BNDES, no âmbito do Fundo Amazônia para o desenvolvimento de projetos de interesse socioambiental na região amazônica, receberam uma nova exigência da instituição para os projetos em execução.

A exigência consistia na assinatura de declaração nos termos abaixo descritos sob pena de não serem liberados os próximos repasses de recursos financeiros. No conteúdo da declaração apresentada pelo BNDES havia proibições estabelecendo que os dirigentes das OSCs não poderiam ter vinculação política, partidária e sindical nos seguintes termos:

- i. que não sejam também dirigentes estatutários de partidos políticos;
- ii. que nos últimos 36 meses não tenham participado na estrutura decisória de partido político ou em trabalho vinculado à organização, estruturação e realização de campanha eleitoral; e
- iii. que não exerçam cumulativamente cargo em organização sindical.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

**NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO**

- Modelo de Declaração enviado pelo BNDES às organizações que tinham contratos vigentes.



## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

Liberdade de associação; Liberdade de auto-organização das OSCs; Liberdade sindical; Sustentabilidade econômica das OSCs; Boa-fé; Segurança jurídica; Princípio da legalidade.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A exigência da declaração nos termos exigidos fere os princípios da legalidade, da boa-fé e de vinculação ao edital, uma vez que em geral a seleção de OSC para firmar os contratos de repasse do BNDES ocorre por meio de edital público. Significa dizer que já foi checada toda a legitimidade de atuação e a correspondência legal da OSC, que concluiu pela possibilidade de execução da organização e de seus dirigentes quando aprovado. Ademais, qualquer exigência que exorbita previsão constante do instrumento contratual dissociado de base legal está maculada pela ilicitude, impondo ônus burocrático desnecessário.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Tolerar a imposição de regras não previstas no ordenamento jurídico por parte da administração pública é tolerar o arbítrio e o desrespeito ao princípio da liberdade de iniciativa privada, além da legalidade pública. Ademais, além de dificultar a execução da política pública associada ao referido Fundo, o fenômeno de exigências documentais que não estão previstas no ordenamento jurídico contribui para a lógica cartorária da administração pública e dificulta, inclusive, as atividades procedimentais de prestação de contas em momentos posteriores.

A criação de requisitos burocráticos que inviabilizam o financiamento a grupos de organizações que tenham uma determinada origem social representa a abertura de um espaço para o controle das atividades privadas desenvolvidas por essas OSCs, o que viola o princípio constitucional da livre iniciativa. Especificamente no caso da declaração exigida pelo BNDES, que viola direitos civis e políticos (personalíssimos) dos dirigentes das OSCs sem base em lei: a liberdade de associação sindical (exigir a não filiação de dirigentes que tenham atuação sindical sem justificativa razoável fere essa liberdade constitucional) e o direito ao trabalho (na medida em que o dirigente de uma OSC é um trabalhador).



Esse tipo de tratamento administrativo legitima uma ideia de desconfiança institucionalizada com relação às OSCs, gerando resultados evidentemente discriminatórios e representando – para além da ilegalidade da exigência em si – uma barreira ao livre desenvolvimento de organizações da sociedade civil à medida que inviabiliza a participação de OSCs em importantes temas da vida pública.

Em democracias participativas, as Organizações da Sociedade Civil atuam como sentinelas em relação às ações governamentais necessárias para a garantia de direitos fundamentais, bem como em relação a medidas que violem esses direitos. A participação da sociedade é fundamental na política ambiental, razão pela qual a edição de leis e/ou políticas que restringem o acesso das OSCs a fontes de financiamento e outras medidas que direta ou indiretamente limitam a atuação das OSCs e a participação social fere a democracia.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Ofício 74/2020/PCDC/MPF. Ministério Público Federal, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/oficios/oficio-74-2020-pfdc-mpf>. Acesso em: 6 jun. 2023
- Dinâmica sobre relações de parceria entre Estado e OSC – Material sobre Direito das Organizações da Sociedade Civil e Liberdade de Associação. STORTO, Paula; LOPES, Laís; REICHER, Stella. Disponível em: <https://sbsa.com.br/dinamica-sobre-relacoes-de-parceria-entre-estado-e-osc/>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- MPF pede explicação de veto a participação de filiados a partidos ou sindicatos em fundo Amazônia. G1 – Portal de Notícias, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2020/02/17/mpf-pede-que-bndes-explique-veto-a-participacao-de-filiados-a-partidos-ou-a-sindicatos-em-projetos-do-fundo-amazonia.ghtml>. Acesso em: 6 jun. 2023.





# TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO

A ausência de isonomia no tratamento legislativo das OSC acontece pela falta de diferenciação com os tipos societários que englobam as organizações da sociedade civil em contraste com as demais pessoas jurídicas previstas em nosso ordenamento jurídico sempre que essa não diferenciação representa uma injustiça no caso concreto ou quando se promove algum tipo de incentivo governamental (em sua acepção ampla) para tipos societários específicos, diferenciando-os das demais PJs; e não há um tratamento igualitário por parte das autoridades constituídas para o segmento das OSCs.

O tratamento não isonômico é a situação em relação à qual a criminalização burocrática ocorre em razão da interpretação de normas jurídicas que geram uma distorção prejudicial às OSCs em comparação a outros tipos de pessoas jurídicas de direito privado.

Pode ainda ser materializado no fato de que outras pessoas jurídicas não possuem as mesmas restrições, exigências e os mesmos direitos que as organizações da sociedade civil. Em síntese, as regulações das pessoas jurídicas com fins lucrativos na prática contam com mais apoio a sua atuação do que as entidades privadas sem fins lucrativos, contrariando o comando constitucional de que “A Lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo” (Constituição Federal, art. 174 § 2).



**Quadro 5** — Quadro-síntese sobre o Tratamento Não Isonômico**TRATAMENTO NÃO ISONÔMICO**

- Regras que não são aplicadas uniformemente entre as distintas pessoas jurídicas
- Analogias indevidas com regramentos aplicáveis a outras pessoas jurídicas
- Falta de compreensão sobre as especificidades que integram o campo das OSCs
- Imposição de regras que não favorecem o florescimento de atividades vinculadas ao financiamento das OSCs

**CASOS**

**CASO 18** - Vedação de doação de OSC para campanhas eleitorais

**CASO 19** - Decisão do STJ que autoriza a proposição de ação de improbidade administrativa apenas contra dirigente de Organização da Sociedade Civil

**CASO 20** - Exclusão das organizações da sociedade civil da Medidas Provisória (MP 881/2019) sobre os direitos de liberdade econômica

**CASO 21** - Exclusão das organizações da sociedade civil do Programa Emergencial de Suporte a Empregos na MP 944/2020

**CASO 22** - Tratamento legislativo não isonômico das OSCs com relação a outros tipos de pessoas jurídicas

**CASO 23** - O imposto sobre doações para as organizações da sociedade civil como limitação da sustentabilidade econômica

**CASO 24** - Ausência de um marco normativo adequado para as organizações indígenas

**CASO 25** - Proibição da participação de OSCIPs em licitações



## CASO

## 18

## VEDAÇÃO DE DOAÇÃO DE OSC PARA CAMPANHAS ELEITORAIS

## DESCRIÇÃO

No ano de 2015, o SFT julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF, manifestando-se pela inconstitucionalidade de dispositivos da legislação eleitoral brasileira e limitando as doações para campanhas eleitorais às pessoas físicas. Desde a decisão, pessoas jurídicas de qualquer natureza estão impedidas de doar a campanhas eleitorais no Brasil.

Destaca-se, no entanto, o voto do Ministro Relator Luis Fux que descortinou a existência de um tratamento desigual, não isonômico, pela legislação vigente, que impedia uma série de OSCs de realizar doações a campanhas eleitorais, enquanto, por outro lado, não impunha restrições a doações realizadas por empresas. Em síntese, no entendimento do Ministro, não fazia sentido essa distinção quanto a ter uma proibição para as entidades privadas sem fins lucrativos e uma autorização para as empresas privadas com fins lucrativos:

Por fim, mas não menos importante, também vislumbro a inconstitucionalidade dos critérios de doação a campanhas por pessoas jurídicas **sob o enfoque da isonomia entre pessoas jurídicas**. E isso porque a Lei das Eleições, em seu art. 24, não estende tal faculdade a toda e qualquer espécie de pessoa jurídica. Em verdade, o indigitado preceito estabeleceu um rol de entidades que não podem realizar doações em dinheiro ou estimáveis em dinheiro a candidatos e a partidos políticos, proscrevendo, por exemplo, contribuições por associações de classe e sindicais, bem como de entidades integrantes do denominado terceiro setor. **E como resultado dessa vedação, as empresas privadas, cuja esmagadora maioria se destina à atividade lucrativa, são as protagonistas entre as pessoas jurídicas em detrimento das entidades sem fins lucrativos e dos sindicatos.**



## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Judiciário (Supremo Tribunal Federal) e Poder Legislativo Federal.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Isonomia entre pessoas jurídicas; Autonomia privada.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização burocrática, nesse caso impulsionada por previsão normativa, aconteceu mediante a coibição de que financiamentos de atividades patrocinadas por organizações da sociedade civil e custeadas com recursos do erário não fossem desvirtuados para eventuais campanhas eleitorais. Porém, em casos simétricos com pessoas jurídicas com fins lucrativos e/ou sem contratos ativos com a administração pública, não ocorria qualquer tipo de vedação. Dessa forma, caracterizando um nítido tratamento desigual e descumprimento da isonomia entre pessoas jurídicas.

É muito ilustrativo lembrar que essa mesma legislação foi aplicada no referendo popular de outubro de 2005, por meio do qual os brasileiros foram convocados a responder à pergunta: “O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?”. O processo de votação foi conduzido pelo Tribunal Superior Eleitoral, que editou a Resolução do TSE nº 22.041/2005, que vedava a participação de “entidades sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior” como colaboradoras dos trabalhos das Frentes Parlamentares responsáveis pela condução do processo de discussão pública do referendo. Na prática, a medida impediu que importantes OSCs, inclusive muitas que lutaram pela realização do referendo como o Viva Rio e o Sou da Paz, pudessem participar do processo de campanha pública para a votação<sup>100</sup> sem que o mesmo tipo de proibição fosse feita para a própria indústria armamentista. Esse é um exemplo típico de norma que não respeitou a isonomia no tratamento entre pessoas jurídicas e proporcionou um evidente desequilíbrio de forças no financiamento de ações com impacto

100 STORTO, Paula. Hirao, Denise. A legalidade da participação da sociedade civil organizada no referendo. Migalhas, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/16599/a-legalidade-da-participacao-da-sociedade-civil-organizada-no-referendo>. Acesso em: 6 jun. 2023.



direto na participação das OSCs em tema de relevante interesse para toda a sociedade.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Embora tal previsão esteja derogada por força da atuação do Supremo Tribunal Federal, esse tipo de tratamento legislativo demonstrava verdadeira desconfiança relativa às OSCs, gerando resultados evidentemente discriminatórios e representando barreira à liberdade de associação e ao livre desenvolvimento de organizações da sociedade civil à medida que inviabilizava a participação de OSCs em importantes temas da vida pública – como a possibilidade lícita até então de doação para campanhas eleitorais.

Ademais, a norma vigeu durante 18 anos permitindo a doação para campanhas eleitorais de pessoas jurídicas com fins lucrativos e proibindo para organizações da sociedade civil. Do ponto de vista simbólico, o tratamento não isonômico da norma contribuiu para esvaziar o princípio da boa-fé em detrimento das organizações da sociedade civil.

Com a evolução da discussão na sociedade e a proibição de doações de pessoas jurídicas em geral, o tema da proibição de participação em campanhas político partidárias por organizações da sociedade civil, previsto no art. 16 da Lei nº 9.790/99, é hoje requisito para a manutenção da imunidade e isenção tributária pela Lei nº 9.532/97 e um incentivo fiscal previsto na Lei nº 9.429/97.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- A legalidade da participação da sociedade civil organizada no referendo. STORTO, Paula. HIRAO, Denise. Migalhas, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/16599/a-legalidade-da-participacao-da-sociedade-civil-organizada-no-referendo>. Acesso em: 6 jun. 2023.



CASO

19

## DECISÃO DO STJ QUE AUTORIZA A PROPOSIÇÃO DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA APENAS CONTRA DIRIGENTE DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

### DESCRIÇÃO

Decisão do STJ, de dezembro de 2020, em ação civil pública por improbidade administrativa promovida pelo Ministério Público Federal em face de organização da sociedade civil sem a inclusão de qualquer agente público no polo passivo da demanda. Regularmente tramitada pela primeira e segunda instância, na qual a ação foi extinta sem resolução de mérito, o Superior Tribunal de Justiça determinou o prosseguimento da ação na primeira instância.

A jurisprudência consolidada em nossos tribunais superiores é robusta ao estabelecer que o particular não pode ser responsabilizado por improbidade administrativa de forma isolada sem a presença do agente público. No entanto, prevaleceu novo entendimento de que o conceito de agente público previsto na Lei de Improbidade Administrativa permitiria uma elasticidade semântica a ponto de que entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo – fiscal ou creditício – de órgão público tenham os seus dirigentes equiparados à condição de agentes públicos, assim, portanto, eles podem figurar sozinhos no polo passivo de ação civil pública.

### ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Poder Judiciário (Superior Tribunal de Justiça); Ministério Público.

### NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO QUE A MATERIALIZA

- Lei nº 8.429/1992.



## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Isonomia.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização burocrática ocorre de forma multidimensional pelos poderes instituídos. No caso concreto, o Poder Judiciário, em postura de ativismo, entendeu pela possibilidade de prosseguimento de ação civil pública de improbidade administrativa contra organização da sociedade civil sem a presença de agente público no polo passivo da demanda.

A jurisprudência sempre foi coerente quanto a não admitir tal hipótese, já que a lei de improbidade administrativa possui a vocação primária de responsabilizar agentes públicos e não entidades parceiras em relações de parceria. É um instrumento que impõe sanções com repercussões graves, devendo ser tratado dentro da mais estrita razoabilidade e proporcionalidade.

Isto significa que, em termos jurídicos, há nítida apropriação de instrumento clássico de responsabilização exclusiva de agentes públicos contra organizações da sociedade civil.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Embate clássico no campo das organizações da sociedade civil é a atração do regime de direito público, com o recorte estatal, para o regime de direito privado norteador das organizações da sociedade civil. Esse tipo de entendimento, embora pontual, abre divergência jurisprudencial, demonstrando o quanto operadores do Direito desconhecem a natureza jurídica de tais organizações, promovendo analogias e razões de direito que não se compatibilizam com as especificidades do referido campo.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Dirigente de entidade privada que administra recursos públicos pode responder sozinho por improbidade. STJ, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/17122020-Dirigente-de-entidade-privada-que-administra-recursos-publicos-pode-responder-sozinho-por-improbidade.aspx>. Acesso em: 6 jun. 2023.



- Marco Regulatório das organizações da sociedade civil: avanços e desafios. RIBEIRO, Alexandre *et al.* GIFE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC\\_FINAL\\_20200622.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2020/06/Livro-MROSC_FINAL_20200622.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.
- A Incidência do Direito Público sobre as Organizações da Sociedade Civil sem Fins Lucrativos. STORTO, Paula Raccanello. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2013. p. 362-374. Disponível em: [https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Direito-Privado-Adminsitratito\\_Artigo-A-Incid%C3%A2ncia-do-Direito-P%C3%BAblico-sobre-as-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-sem-Fins-Lucrativos-1.pdf](https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Direito-Privado-Adminsitratito_Artigo-A-Incid%C3%A2ncia-do-Direito-P%C3%BAblico-sobre-as-Organiza%C3%A7%C3%B5es-da-Sociedade-Civil-sem-Fins-Lucrativos-1.pdf). Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 20

**EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DA MEDIDA PROVISÓRIA (MP 881/2019) SOBRE OS DIREITOS DE LIBERDADE ECONÔMICA****DESCRIÇÃO**

A Medida Provisória nº 881/2020 instituiu a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador.

Os princípios que orientam a lei são os seguintes: i - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; ii - a boa-fé do particular perante o poder público; iii - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e iv - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado.

Ou seja, o objetivo central da norma é garantir o desenvolvimento econômico e social do país por intermédio de ações, atividades e de projetos que se coadunam com determinado modelo econômico patrocinado pelo ex-presidente Bolsonaro.

O texto, apesar de incluir as cooperativas, não abarcou as associações, fundações ou organizações religiosas no rol de pessoas jurídicas aptas a se beneficiarem dessas possibilidades, estando as organizações da sociedade civil brasileiras excluídas das referidas medidas. Qual foi o critério utilizado para a diferenciação entre as pessoas jurídicas de direito privado?

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Poder Executivo e Poder Legislativo Federal.

**NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO**

- MP 881/2020.



## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Livre iniciativa e livre exercício da atividade econômica; Isonomia.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Organizações da sociedade civil são agentes que empregam trabalhadores e trabalhadoras, por isso não deveriam ter tratamento diferenciado em relação a outros regimes societários em medida editada justamente para o desenvolvimento econômico.

A criminalização também ocorre sob o prisma da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil. Historicamente é um campo dedicado ao patrocínio de causas coletivas, de defesa de direitos, e conta com baixo nível de apoio do Estado, embora o comando constitucional devesse ser o suporte estatal para a entrega de tais serviços, conforme redação do § 2º do art. 174 da Constituição Federal: “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”. O não reconhecimento em mais essa norma demonstra a incapacidade do Estado de fomentar as atividades das entidades e reconhecer a importância das organizações da sociedade civil.

Nesse recorte, destaca-se que o sistema “S” possui uma agência paraestatal dedicada exclusivamente ao fomento e fortalecimento de capacidades de micro e pequenas empresas, principalmente considerando o nível de vulnerabilidade e a capilaridade de tais pessoas jurídicas no estímulo à atividade produtiva. Existe também alguma atuação em áreas específicas que envolvem determinados mercados e o fortalecimento de cooperativas. Contudo, a exclusão das organizações da sociedade civil também se coloca nesse contexto apesar dos relevantes impactos de sua atuação, além de não terem sido contempladas na norma de liberdade econômica, tampouco contam com apoio paraestatal organizado para o fomento e estímulo as suas atividades.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Todo ato governamental de qualquer poder constituído deve guardar estrita observância às possibilidades e aos limites insculpidos em suas normas constitutivas, corolário do Estado de Direito. Quando a norma produz tratamento diferenciado entre regimes societários, afrontando o princípio da isonomia, o Estado assume um papel sectário incompatível com a função de estimular todos os setores da economia.



## CASO

## 21

**EXCLUSÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DO PROGRAMA EMERGENCIAL DE SUPORTE A EMPREGOS NA MP 944/2020****DESCRIÇÃO**

A Medida Provisória nº 944/2020 instituiu, no contexto da pandemia de COVID-19, o Programa Emergencial de Suporte a Empregos destinado à realização de operações de crédito com empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, excetuadas as sociedades de crédito, com a finalidade de pagamento de folha salarial de seus empregados.

O objetivo central da Medida Provisória foi de propor a criação de um programa de concessão de linha de crédito emergencial destinado a empresários, sociedades empresárias e sociedades cooperativas, exceto as de crédito, com receita bruta anual superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com direcionamento exclusivo dos recursos para o pagamento da folha de salários pelo período de dois meses.

O escopo do programa abrange pequenas e médias empresas (PMEs), considerando o número de empregados e o padrão de faturamento associado a pequenas ou médias empresas. Todavia, o texto não incluiu as associações, fundações ou organizações religiosas no rol de pessoas jurídicas aptas a se beneficiarem dessas possibilidades, estando as organizações da sociedade civil brasileiras excluídas das medidas de acesso aos créditos na forma proposta.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Poder Executivo e Poder Legislativo Federal.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- MP 944/2020.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Valorização do trabalho e livre iniciativa; Isonomia.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A partir do momento que as organizações da sociedade civil empregam trabalhadores e trabalhadoras, e há a edição de um instrumento normativo destinado a proteger aqueles de menor renda, não é coerente, tanto do ponto de vista político quanto jurídico, proteger micro e pequenas empresas sem relação com o impacto da crise gerada pela pandemia de covid-19 e não atribuir o mesmo tratamento para as organizações da sociedade civil.

A criminalização também ocorre sob o prisma da sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil. Historicamente é um setor dedicado ao patrocínio de causas coletivas, de defesa de direitos, em contraste com o baixo nível de apoio do Estado. O silogismo dedutível seria o suporte estatal para a entrega de tais serviços. O não reconhecimento em mais essa norma demonstra a incapacidade do Estado de fomentar as atividades e reconhecer a importância das organizações da sociedade civil.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

Todo ato governamental de qualquer poder constituído deve guardar estrita observância às possibilidades e aos limites insculpidos em suas normas constitutivas, corolário do Estado de Direito. Quando a norma produz tratamento diferenciado entre regimes societários, afrontando o princípio da isonomia, o Estado assume um papel sectário incompatível com a função de estimular todos os setores da economia.

No contexto de exceção vivenciado pela comunidade global, considerando inclusive o papel das organizações da sociedade civil com sua atuação em prol da sociedade, a não liberação do auxílio governamental para tais entidades fragiliza ainda mais o tecido social ao invés de representar uma alocação efetiva de recursos.



## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Os impactos da pandemia de Covid-19 nas Organizações da Sociedade Civil: conjuntura, desafios e perspectiva. ESCUDERO, Camila. IPEA, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10072>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Nota Técnica Plataforma MROSC sobre a MP nº 944/2020. Plataforma MROSC, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://sbsa.com.br/nota-tecnica-plataforma-mrosc-sobre-a-mp-no-944-2020/>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 22

**TRATAMENTO LEGISLAÇÃO NÃO ISONÔMICO DAS OSCS COM RELAÇÃO A OUTROS TIPOS DE PESSOAS JURÍDICAS****DESCRIÇÃO**

Apesar de constituir segmento importante da sociedade brasileira, a legislação tributária nacional não atende de forma adequada às OSCs, tampouco o fazem as propostas de reforma tributária em debate.

Nos casos discutidos no âmbito deste relatório, podemos identificar diversas situações de tratamento diferenciado para organizações da sociedade civil em contraste com outros regimes societários, como a proibição de doação por organizações da sociedade civil para campanhas eleitorais e/ou as exigências cartorárias para o registro de fatos societários.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Poder Legislativo.

**NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO**

- Legislação Tributária e Fiscal.

**PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO**

- Sustentabilidade das OSCs; Democracia participativa; Isonomia entre pessoas jurídicas; Valorização do trabalho e livre iniciativa.



## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A tributação das OSCs é disciplinada por legislações esparsas, muitas vezes contraditórias, de difícil compreensão e cumprimento pelas OSCs, nas quais o nível de exigências feitas como condição para o gozo de imunidades ou isenções não encontra justificativa na realidade nem paralelo na legislação nacional com relação a outros tipos de pessoas jurídicas de direito privado.

O tratamento conferido pelo legislador nacional às OSCs é injustificadamente mais severo que o conferido a empresas com fins lucrativos. Essa situação revela, na prática, violação ao princípio constitucional da isonomia ou da igualdade, previstos no artigo 5º da Constituição Federal, que determina em seu caput que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”<sup>101</sup>. É sabido que o legislador também se vincula ao comando constitucional e não cabe criar exceções ao tratamento isonômico, que é também princípio que rege a atuação da administração pública conforme redação do artigo 37º da Constituição Federal.

Ademais as OSCs são objeto de proteção constitucional que determina que haja suporte estatal para o cooperativismo e associativismo, conforme redação do § 2º do art. 174 da Constituição Federal: “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo”<sup>102</sup>. Em sua obra *O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade*, Mello, trata do dever do legislador de agir com igualdade:

[...] o critério especificador escolhido pela lei, a fim de circunscrever os atingidos por uma situação jurídica – a dizer: o fator de discriminação – pode ser qualquer elemento radicado neles; todavia, necessita, inarredavelmente, guardar relação de pertinência lógica com a diferenciação que dele resulta. Em outras palavras: A discriminação não pode ser gratuita ou fortuita. [...] Segue-se que, se o fator diferencial não guardar conexão lógica com a disparidade de tratamentos jurídicos dispensados, a distinção estabelecida afronta o princípio da isonomia<sup>103</sup>.

101 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 13. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 27 ago. 2023.

102 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. p. 110. Disponível em: [https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 27 ago. 2023.

103 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Conteúdo Jurídico do Princípio da Igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 38-39.



Em outras palavras, a diferenciação entre pessoas jurídicas somente se justifica caso haja uma correlação lógica com a discriminação. Dessa forma, a ampla margem de interpretação de condições e dos requisitos legais para o regular cumprimento da legislação fiscal e tributária submete todas as OSCs a uma alta dose de discricionariedade e risco em sua atuação.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

As OSCs pagam muitos impostos, e, além de serem submetidas a um regime de tributação complexo e inseguro, não são elegíveis a instrumentos simplificados como o Simples Nacional. A criação de um sistema tributário simplificado para as OSC, a exemplo do que existe para as empresas, é fundamental para assegurar a aplicação das receitas das OSCs nas suas finalidades.

Documento elaborado pela Plataforma MROSC em fevereiro de 2021, que apresenta propostas do setor para a Reforma Tributária, traz informações relevantes sobre esta matéria:

Dados publicados pela SRF (2018) mostram que as entidades “isentas e imunes” pagam anualmente 11,9% de suas receitas como impostos, taxas, contribuições previdenciárias. As empresas operando em “Lucro real” pagam tributos de 7% de sua receita. As empresas de “lucro presumido” pagam 8,7% e os declarantes em SIMPLES e MEI pagam somente 2% de suas receitas.

Estudo do FONIF (entidades filantrópicas) mostra que, para cada real de gasto tributário, as entidades chegam a oferecer R\$ 7,00 em gratuidades.

As entidades imunes e isentas mobilizam R\$ 157,0 bilhões de recursos privados (R\$ 117 bilhões em recursos financeiros e R\$ 40 bilhões em voluntariado). Em resumo, para cada real de gasto tributário (renúncia fiscal) realizado pelos governos, as entidades oferecem R\$ 6,46 para a sociedade e, destes, R\$3,77 são transferências em espécie para as famílias carentes. Este mesmo recurso nas mãos dos governos geraria 35% a menos de benefícios para as famílias.

O enfraquecimento de OSCs em razão das dificuldades geradas pelo ambiente legal, jurídico e institucional fragiliza a democracia, compromete a pluralidade e a luta pela manutenção das conquistas sociais, econômicas e políticas alcançadas pelo Brasil desde a democratização, que nos últimos tempos tem sido objeto de relevantes retrocessos.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.650/DF. Relator Ministro Luiz Fux. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=308746530&ext=.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Inconstitucionalidade do artigo 37 da nova Lei de parcerias entre Estado e OSCs. Boletim ABONG, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.abong.org.br/final/download/Boletim4.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- A tributação das organizações da sociedade civil: condições de possibilidade para um Simples Social. Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. IPEA, Brasília, Df, 2015. Disponível em: [Leonel\\_53\\_finalizada\\_web.pdf \(mj.gov.br\)](#). Acesso em: 6 jun. 2023.
- Marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil: a construção da agenda no governo federal. 2011 a 2014. LOPES, Laís de Figueirêdo; SANTOS, Bianca; XAVIER, Iara. Brasília: Governo Federal, 2015. Disponível em: <https://sbsa.com.br/wp-content/uploads/2019/12/MARCO-REGULAT%C3%93RIO-DAS-ORGANIZA%C3%87%C3%95ES-DA-SOCIEDADE-CIVIL.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Plataforma MROSC começa mobilização por Reforma Tributária justa para as OSCs. Plataforma OSCs - Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://plataformaosc.org.br/plataforma-mrosc-comeca-mobilizacao-para-uma-reforma-tributaria-justa-para-as-oscs/>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 23

**O IMPOSTO SOBRE DOAÇÕES PARA AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL COMO LIMITAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA****DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO**

A sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil está intimamente conectada com a dimensão fiscal-tributária do ordenamento jurídico brasileiro – desde as discussões sobre imunidade e isenção até a incidência de imposto sobre doações de pessoas físicas/jurídicas para organizações da sociedade civil.

Interessa-nos, para fins do presente relatório, mencionar o Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) cuja competência está atribuída aos Estados. A alíquota máxima é de 8%, sendo que a média nacional é de 4%. Alguns estados preveem isenções de valor ou a depender de qual é a área de atuação da OSC, além de diferir as bases de cálculo e os contribuintes responsáveis.

Em um levantamento de informações sobre a tributação de heranças e doações de 73 países, constatou-se que apenas 28 países (38%) tributam heranças e doações. No entanto, a quase integralidade desses países – 26 dos 28 – estabelece tratamento diferenciado quando se trata de doações a OSCs, seja na forma de isenção, seja na forma de redução de alíquota. Ou seja, diferente do que ocorre no Brasil, em outros países não se paga para doar.

Uma doação cuja finalidade é o financiamento de uma atividade com nítido caráter social, coletivo, executada por meio de uma organização da sociedade civil, não deveria ser tributada. Nesse caso, o Estado deveria inserir um teto máximo de doações livres de tributação do que tributar indiscriminadamente.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Poder Legislativo Estadual e Poder Executivo Estadual.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Lei estadual regulamentadora do ITCMD.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Princípio da liberdade de associação.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

A criminalização é operada, de um lado, com a própria taxaço do recurso a ser doado, o que demonstra uma sanha arrecadatória do Estado, descon siderando que as organizações da sociedade civil trabalham para a emanci pação e o desenvolvimento econômico e social do país. Taxar esse recurso simbólico significa taxar o desenvolvimento econômico e social do país. Por outro lado, o tratamento legislativo exercido por meio da competência dos estados não é uniforme. Tal abordagem gera um quadro de insegurança jurídica incompatível com o ambiente próspero que estimularia uma cultura de doação para organizações da sociedade civil.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

As organizações da sociedade civil, atuantes nos mais diferentes âmbitos e das mais distintas matizes, são entidades especializadas na entrega de ser viços públicos de qualidade, na defesa de direitos, na vocalização das vozes das minorias. Obstar a fonte de financiamento clássica de tais entidades, impondo o pesado ônus dos trâmites burocráticos relativos ao pagamento de impostos no Brasil não só dificulta o financiamento de tais organizações por essa modalidade como o inviabiliza.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Sustentabilidade econômica das organizações da sociedade civil: desafios do ambiente jurídico brasileiro atual. PANNUNZIO, Eduardo; SOUZA, Aline Gonçalves de. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24576>. Acesso em: 6 jun. 2023.
- Agenda da sustentabilidade das organizações da sociedade civil no Supremo Tribunal Federal. ALMEIDA, Eloísa Machado de; FERRARO, Luíza Pavan. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/28792>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 24

**AUSÊNCIA DE UM MARCO  
NORMATIVO ADEQUADO PARA AS  
ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS****DESCRIÇÃO**

A Constituição Federal garante a autodeterminação dos povos (art. 4º, III), o respeito aos valores culturais e artísticos dos povos indígenas (art. 210, § 2º) e o pleno exercício dos direitos culturais, com especial proteção às manifestações das culturas indígenas (art. 210, § 1º). Nesse quadro principiológico, insere-se a questão da representatividade indígena por intermédio de uma organização da sociedade civil como entidade de direito privado sem fins econômicos.

Em que pese saibamos da ampla possibilidade de representação dos povos indígenas por suas lideranças independentemente da criação de pessoas jurídicas, é indiscutível a importância do papel e do trabalho desenvolvido pelas organizações indígenas formais, notadamente na representação dos interesses das nações indígenas perante a sociedade nacional e global, em especial a partir da Constituição Federal de 1988, que reconheceu a capacidade civil dos índios e de suas organizações sociais e políticas.

Nesse sentido, por exemplo, seria legítimo estabelecer às organizações indígenas as mesmas regras de financiamento que são determinadas para as OSCs em geral? Faz sentido que um financiador estabeleça uma série de condições para uma organização indígena acessar um recurso mesmo sabendo que, ao fazê-lo, essa organização teria que se descaracterizar, afastando-se, com isso, da tradição cultural do povo cuja afirmação foi a razão de sua existência? Essas questões esbarram diretamente na dimensão propositiva da liberdade de associação e da autodeterminação dos povos.

**ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO**

- Poder Executivo Federal e Poder Legislativo Federal.



## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Código Civil, em especial do art. 44, que estabelece um rol fechado de pessoas jurídicas de direito privado com normas específicas de organização para os tipos sem fins lucrativos.

## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Liberdade de auto-organização das OSCs; Autodeterminação dos povos indígenas; Respeito aos valores culturais e artísticos dos povos indígenas.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

- Impor que as organizações indígenas se encaixem no modelo das associações do Código Civil representa uma violência aos padrões históricos e culturais desses povos, cujo processo de escolha de suas estruturas e lideranças segue padrões tradicionais que não passam necessariamente pelo crivo assemblear previsto na lei civil.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

- A imposição de regras do código civil que desconsideram as especificidades dos modelos e rituais das comunidades indígenas significa retirar-lhes a sua essência e origem, condenando-as a serem organizações menos conectadas com as comunidades que representam, instituições com menor capacidade de se desenvolver adequadamente.
- Essa realidade torna-se ainda mais grave quando consideramos que grande parte (senão a maior parte) das organizações indígenas representam não apenas o grupo de associados que assinam os papéis e as atas de sua criação formal, mas todo um povo, uma nação, por isso, nesse sentido, a forma de sua constituição deve ser de livre escolha da própria comunidade, que é soberana.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Fortalecimento dos povos e das organizações indígenas. PANKARARU, Paulo Celso de Oliveira *et al.* Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/27209>. Acesso em: 6 jun. 2023.



## CASO

## 25

## PROIBIÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE OSCIPS EM LICITAÇÕES

## DESCRIÇÃO

O artigo 12 da Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, restringe a participação de instituições sem fins lucrativos de forma genérica em procedimentos licitatórios<sup>104</sup>.

Art. 12. Quando da contratação de instituição sem fins lucrativos, o serviço contratado deverá ser executado obrigatoriamente pelos profissionais pertencentes aos quadros funcionais da instituição.

Parágrafo único. Considerando-se que as instituições sem fins lucrativos gozam de benefícios fiscais e previdenciários específicos, condição que reduz seus custos operacionais em relação às pessoas jurídicas ou físicas, legal e regularmente tributadas, não será permitida, em observância ao princípio da isonomia, a participação de instituições sem fins lucrativos em processos licitatórios destinados à contratação de empresário, de sociedade empresária ou de consórcio de empresa.<sup>105</sup>

104 Entendimento análogo já havia sido exarado no bojo do Acórdão 746/2014 - Plenário - do Tribunal de Contas da União.

105 BRASIL. Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 27 ago. 2023.



Posteriormente, o Tribunal de Contas da União firmou entendimento dispondo que, ao contrário do que ocorre com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPIs), inexistiria vedação legal, explícita ou implícita, à participação de organizações sociais qualificadas na forma dos arts. 5º a 7º da Lei 9.637/98 em procedimentos licitatórios realizados pelo Poder Público sob a égide da Lei 8.666/1993 desde que o intuito do procedimento licitatório seja a contratação para prestação de serviços que se insiram entre as atividades previstas no contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a organização social<sup>106</sup>.

Em ato contínuo, o Tribunal de Contas da União exarou decisão para reformar a citada Instrução Normativa nº 5/2017 de modo que apenas as OSCIPs permaneçam impedidas de participar de procedimentos licitatórios, com o objetivo de “ampliar a competitividade em certames públicos e, por conseguinte, a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, em que o objeto também possa ser atendido por instituições sem fins lucrativos, tendo em vista que inexistente norma legal que discipline, de forma indistinta, vedação de participação em processos licitatórios a essas entidades”<sup>107</sup>.

Apesar do reconhecimento por parte do Tribunal de Contas da União acerca da inexistência da vedação em processos licitatórios às organizações da sociedade civil, subsiste o equivocado entendimento de que aquelas qualificadas como OSCIP seriam beneficiárias de imunidades/isenções tributárias; e, portanto, desequilibrariam a concorrência com outros tipos societários que não possuem as mesmas condições fiscais.

## ÓRGÃO PÚBLICO RELACIONADO

- Tribunal de Contas da União.

## NORMA/DOCUMENTO/PROCEDIMENTO

- Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017, do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

---

106 BRASIL. Acórdão 1406/2014 – Plenário. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1406%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1406%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%-252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 27 ago. 2023.

107 BRASIL. Acórdão 2426/2020 – Plenário. Relator: Vidal do Rêgo. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União, 2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/\\*/NUMACORDAO%253A1406%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1406%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520). Acesso em: 27 ago. 2023.



## PRINCÍPIOS/REGRAS EM RISCO

- Sustentabilidade econômica das OSCs; Liberdade de auto-organização das OSCs.

## COMO A CRIMINALIZAÇÃO OPERA

Impor que as organizações da sociedade civil qualificadas como OSCIPs não possam participar de procedimentos licitatórios destinadas a pessoas jurídicas em geral parte do pressuposto equivocado de que a referida qualificação outorga benefícios tributários e/ou fiscais que teoricamente colocariam tais organizações em situação privilegiada, em contraste com outras formas de organização societária.

## PREJUÍZO PARA O INTERESSE PÚBLICO

O direito à livre iniciativa não é exclusivo das empresas. Toda e qualquer restrição por parte do Estado necessita de motivação e proporcionalidade, características sem as quais os direitos das organizações da sociedade civil tornam-se severamente limitados. No mais, a proibição a um tipo específico de pessoa jurídica de participar de procedimentos licitatórios fere o princípio da ampla participação e da seleção da melhor proposta pela administração pública.

## REFERÊNCIAS PÚBLICAS

- Acórdão 2426/2020 – Plenário. Tribunal de Contas da União. Relator Marcos Vital do Rego, Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/\\*/NUMACORDAO%253A2426%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordaocompleto/*/NUMACORDAO%253A2426%2520ANOACORDAO%253A2020/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0). Acesso em: 1 jul. 2023.



## X

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criminalização burocrática das organizações da sociedade civil tem relação direta com a criminalização dos movimentos sociais e de defensores de direitos humanos, mas se distingue por envolver procedimentos administrativos ou burocráticos que operam notadamente nos campos do Direito Administrativo, Trabalhista e Fiscal.

Assim, a liberdade de associação e a participação social são pilares inscritos no texto constitucional cuja implementação material depende do bom funcionamento da burocracia para a sua consolidação num ambiente favorável ao pleno desenvolvimento das organizações da sociedade civil.

A burocracia pública está presente no cotidiano de toda e qualquer pessoa física ou jurídica, porém pode assumir contornos de violência institucional quando há distorção nos atos das instituições públicas, de forma sistemática, em desfavor de determinado grupo ou segmento da sociedade.

A participação e a proteção dos sujeitos são questões inerentes à democracia e envolvem o desenho de processos institucionais seguros, protegidos de ameaças e ataques que produzam danos na confiança entre indivíduos e governos. Por essa razão, um espaço cívico saudável depende de uma boa regulação para o funcionamento das OSCs, já que que o combate à criminalização burocrática é aspecto relevante nas análises e metodologias existentes sobre o monitoramento e o fechamento do espaço cívico.

Os encontros burocráticos entre as organizações da sociedade civil e o aparato administrativo do Estado brasileiro são multidimensionais e atravessam o ciclo de vida das OSCs. Dessa forma, considerando a literatura sobre a burocracia estatal e as organizações da sociedade civil, tais situações podem ser analisadas a partir de três variáveis: se ocorrem de forma **organizacional** (de agente público para agente público); se são revestidas de **formalidade** (com edição de regulamentos) e se tem característica **intencional** (promovida com a finalidade de prejudicar as OSCs).

Com base nessas chaves analíticas sobre os encontros burocráticos e no estudo de 25 casos em que a criminalização operou contra as organizações da sociedade civil no Brasil, este relatório apresenta uma tipificação da criminalização burocrática das OSCs classificada em 4 grupos: i - Intimidação



Institucional; ii - Desmonte da participação social; iii - Emaranhado burocrático; e iv - Tratamento não isonômico.

Enquanto os dois primeiros tipos (intimidação institucional e desmonte da participação social) se associam com a intencionalidade do ato, provocando grave distorção da finalidade dos atos administrativos, os segundos (emaranhado burocrático e tratamento não isonômico) estão vinculados à tradição não necessariamente intencional da disfunção burocrática – embora, para todos os casos, o efeito seja o mesmo: prejuízo para as organizações da sociedade civil no desempenho de suas missões institucionais.

Com efeito, a análise dos casos de criminalização burocrática oferta informações relevantes sobre situações e práticas administrativas reiteradas contra organizações da sociedade civil que representam uma barreira estrutural ao desenvolvimento pleno da sociedade brasileira. A riqueza de cada relato demonstra que a criminalização burocrática opera a partir de interpretações jurídicas complexas, enraizando entendimentos que geram prejuízos para a implementação dos princípios da liberdade de associação, do pluralismo e da participação social garantidos pela Constituição Federal.

Com estas informações será possível aprofundar o diálogo com a sociedade em geral e com o poder público para a construção de novas formas de organização administrativa que afastem as distorções burocráticas e garantam a melhoria do ambiente de atuação das organizações da sociedade civil e o fortalecimento da nossa democracia.





[plataformaosc.org.br](http://plataformaosc.org.br)



plataformaosc



plataformamrosc



plataformamrosc

ISBN: 978-65-992433-5-6

CAL



9 786599 243356