

PARECER Nº , DE 2025

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei nº 1.707, de 2025, da Presidência da República, que *dispõe sobre medidas excepcionais destinadas ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública aplicáveis às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil*.

Relatora: Senadora **ELIZIANE GAMA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o Projeto de Lei nº 1.707, de 2025, que *dispõe sobre medidas excepcionais destinadas ao enfrentamento de impactos decorrentes de estado de calamidade pública aplicáveis às parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil* (OSCs).

O texto é composto por vinte e um artigos, distribuídos em seis capítulos, os quais tratam, respectivamente, das disposições gerais, das parcerias emergenciais, da alteração de objetos de parcerias preexistentes, das demais parcerias impactadas, da prestação de contas e das disposições finais.

O projeto de lei tem como finalidade instituir medidas excepcionais para enfrentar os efeitos de estados de calamidade pública sobre as parcerias firmadas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSCs).

A proposta reconhece que, em contextos emergenciais, as rotinas administrativas ordinárias — como processos de chamamento público, análise documental e prestação de contas — podem inviabilizar respostas rápidas e

eficazes às necessidades da população. Assim, cria um regime jurídico transitório e flexível, voltado à manutenção e adaptação das parcerias em curso, bem como à celebração de novas parcerias emergenciais.

Entre os principais instrumentos previstos, destaca-se a autorização para firmar parcerias emergenciais sem chamamento público, quando comprovada a urgência da situação e o risco à preservação dos direitos da população afetada.

O projeto também permite que a administração altere planos de trabalho ou objetos de parcerias já existentes, direcionando-os ao enfrentamento da calamidade, desde que observados critérios técnicos e de viabilidade. Além disso, admite a prorrogação, suspensão ou encerramento das parcerias que se tornarem inviáveis durante o período crítico.

As exigências formais para celebração de parcerias são reduzidas ao essencial, restringindo-se à comprovação de regularidade jurídica e fiscal, experiência prévia na área de atuação e funcionamento comprovado da entidade. A administração pública, por sua vez, mantém o dever de observar pareceres técnicos e jurídicos, aprovar o plano de trabalho e indicar a dotação orçamentária específica, assegurando a integridade e a legalidade do processo.

A proposta dá ênfase também à simplificação da prestação de contas, que passa a priorizar os resultados alcançados, o impacto social e a efetividade das ações, em detrimento do formalismo excessivo. Os prazos para apresentação e análise das contas são ampliados, e a administração deve adotar critérios de razoabilidade e proporcionalidade, levando em consideração as condições excepcionais da calamidade. Caso o cumprimento integral do objeto tenha sido inviabilizado, as contas poderão ser aprovadas com ressalvas.

Outro ponto relevante é o tratamento diferenciado às OSCs sediadas em regiões diretamente afetadas pela calamidade, que terão suspensos os prazos para devolução de recursos em caso de rejeição de contas. Essas devoluções poderão ser parceladas em até 96 vezes, sem juros de mora, desde que comprovadas as dificuldades enfrentadas, e sem que a entidade seja inscrita no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (CEPIM) enquanto estiver adimplente.

O projeto também garante que suas disposições se apliquem às parcerias firmadas durante o período de calamidade, ainda que ultrapassem sua

vigência, e prevê a aplicação subsidiária do Marco Regulatório das OSCs (Lei nº 13.019, de 31 de julho 2014), para assegurar coerência normativa.

Em síntese, trata-se de uma proposta que busca conciliar agilidade administrativa, segurança jurídica e responsabilidade na gestão dos recursos públicos, fortalecendo a cooperação entre Estado e sociedade civil em contextos de emergência. Ao permitir ajustes rápidos e controle proporcional às circunstâncias, o texto contribui para a continuidade das políticas públicas e para a proteção da população mais vulnerável em momentos de crise.

A Exposição de Motivos Interministerial nº 75/2024, subscrita pela Ministra Esther Dweck, juntamente com os Ministros Vinícius Marques de Carvalho e Márcio Costa Macêdo, foi encaminhada ao Presidente da República em 17 de setembro de 2024, com o propósito de apresentar a proposta que daria origem ao projeto ora sob exame.

A mensagem justifica a necessidade de instituir medidas excepcionais voltadas ao enfrentamento de impactos decorrentes de estados de calamidade pública, aplicáveis às parcerias celebradas entre a administração pública e as OSCs, no âmbito da Lei nº 13.019, de 2014.

De forma geral, a exposição de motivos ressalta que o projeto tem por finalidade estabelecer regras claras, simplificadas e desburocratizadas para reger as relações entre o poder público e as OSCs durante situações de calamidade, de modo a assegurar segurança jurídica tanto aos gestores públicos quanto às próprias entidades parceiras.

Argumenta-se que as medidas excepcionais propostas visam permitir a celebração de parcerias emergenciais, o redirecionamento do objeto de parcerias já existentes e a simplificação dos procedimentos de prestação de contas, possibilitando uma atuação mais ágil e eficaz voltada ao enfrentamento das consequências do estado de calamidade pública. Ao mesmo tempo, o texto destaca que a proposta busca aprimorar a transparência das relações de parceria e fortalecer o controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, mesmo em contextos de emergência.

A mensagem enfatiza a relevância da atuação das organizações da sociedade civil em momentos críticos, citando como exemplo a experiência vivida durante a pandemia de COVID-19. Naquela ocasião, as ações das entidades privadas sem fins lucrativos foram consideradas indispensáveis para o enfrentamento da situação de calamidade, tendo o Congresso Nacional

aprovado, naquele contexto, a Lei nº 14.215, de 7 de outubro de 2021, que estabeleceu normas transitórias específicas para regular as parcerias firmadas durante as medidas restritivas adotadas no combate à pandemia.

Os ministros signatários observam, contudo, que aquela legislação teve caráter excepcional e limitado no tempo, aplicando-se apenas àquele episódio concreto. Por essa razão, sustentam que é necessária a criação de um marco jurídico permanente e geral que discipline a atuação das OSCs e da administração pública em quaisquer hipóteses futuras de calamidade reconhecida.

A exposição de motivos também chama atenção para o fato de que a Lei nº 13.019, de 2014, apesar de representar um avanço institucional importante no relacionamento entre o Estado e as organizações da sociedade civil, não contempla dispositivos voltados à execução e à adaptação de parcerias em contextos emergenciais.

Essa lacuna normativa, segundo o texto, tem produzido insegurança jurídica tanto para os órgãos públicos, que enfrentam dúvidas sobre a possibilidade de alterar planos de trabalho e prazos de execução, quanto para as entidades parceiras, que ficam sujeitas a sanções ou à interrupção de suas atividades mesmo quando os obstáculos decorrem de situações excepcionais alheias à sua vontade.

Por fim, a mensagem conclui que o projeto de lei proposto pretende sanar essa deficiência, instituindo um regime jurídico especial, de aplicação temporária e condicionada à declaração oficial de calamidade pública, que assegure maior flexibilidade operacional sem comprometer os princípios da legalidade, da transparência e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O texto ressalta que as medidas previstas reforçam o compromisso do Estado com a continuidade das políticas públicas de interesse social e com o fortalecimento da cooperação entre o poder público e a sociedade civil, de forma a garantir uma resposta rápida, segura e eficiente às demandas que surgem em momentos de crise.

No dia 2 de junho de 2025, o projeto foi aprovado no plenário da Câmara dos Deputados e, em seguida, encaminhado ao Senado Federal, onde foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ).

O projeto tramitava no regime de urgência constitucional disposto nos parágrafos do art. 64 da Lei Maior. Em razão do encerramento do prazo para apreciação da CCJ, ele foi pautado no Plenário desta Casa, no dia 7 de outubro de 2025. Todavia, antes de sua apreciação, a Presidência da República solicitou o cancelamento da urgência. Em seguida, o Projeto voltou a esta CCJ, cabendo-nos relatá-lo.

Não foram apresentadas emendas pelos membros deste colegiado.

II – ANÁLISE

Do ponto de vista constitucional, a proposição é formalmente legítima. A matéria se insere na competência legislativa da União, por tratar de normas gerais sobre contratações na administração pública (art. 22, XXVII, da Constituição Federal).

Além disso, por se tratar de matéria que pode ser veiculada em lei ordinária, de iniciativa do Poder Executivo federal, não há vício de iniciativa nem afronta a cláusulas de reserva de lei complementar.

Sob o aspecto material, o conteúdo da proposição é compatível com a Constituição. A proposta respeita os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, especialmente ao prever mecanismos de transparência e controle mesmo em regime excepcional.

No tocante a esses princípios, o texto busca equilibrar dois valores constitucionais em tensão: de um lado, a eficiência administrativa e a continuidade do serviço público; de outro, o controle da legalidade e a proteção do patrimônio público. Assim, reconhece que, em contextos de calamidade, a rigidez dos procedimentos ordinários de contratação pode inviabilizar respostas rápidas a situações emergenciais, sobretudo nas áreas de saúde e assistência social, em que as OSCs desempenham papel essencial.

Ao instituir um regime simplificado, a lei proposta dá concretude aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na atuação estatal, sem abolir o dever de fiscalização e prestação de contas.

No campo da juridicidade, o texto se mostra coerente com o sistema normativo vigente e harmônico com as leis que disciplina — em especial, com a Lei nº 13.019, de 2014, e a Lei nº 12.608, de 2012.

A técnica legislativa é adequada, com estrutura organizada e linguagem compatível com a Lei Complementar nº 95, de 1998. Há articulação clara entre capítulos e dispositivos, com remissões internas precisas.

Cumprir destacar, adicionalmente, a previsão de que o Marco Regulatório das OSCs permanece aplicável de forma subsidiária, o que evita lacunas interpretativas e mantém a coerência do ordenamento jurídico.

Do ponto de vista orçamentário e de controle, a proposta é prudente ao prever que o regime excepcional só se aplica quando houver declaração formal de calamidade pública e por prazo determinado, condicionado ao reconhecimento oficial nos termos da Lei nº 12.608, de 2012. Essa limitação reduz o risco de banalização do regime de exceção e impede que a norma seja utilizada para justificar flexibilizações indevidas em tempos de normalidade administrativa.

Em relação ao mérito da política pública, o projeto é oportuno e socialmente relevante. A experiência da pandemia de COVID-19 evidenciou que as OSCs foram fundamentais na execução de políticas de assistência, saúde e segurança alimentar, e que a ausência de um regime jurídico adequado gerou insegurança tanto para as entidades quanto para os gestores.

O texto proposto, ao permitir prorrogação de prazos, ajustes de planos de trabalho e parcelamento de devoluções, estimula a continuidade das ações sociais e reconhece a importância das organizações da sociedade civil como parceiras do Estado na execução de políticas públicas.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 1.707, de 2025.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora