

## NOTA TÉCNICA SOBRE O VETO PRESIDENCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 4.113/2020

São Paulo, 28 de julho de 2021

O presente documento apresenta as considerações da **Plataforma MROSC** ao veto presidencial ao Projeto de Lei (“PL”) nº 4.113/2020<sup>1</sup>, formulado pela Frente Parlamentar Mista em Defesa das Organizações da Sociedade Civil, que objetiva a instituição de normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública durante o estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020<sup>2</sup>, em decorrência da pandemia de Covid-19.

Tendo sido apresentado, em 6 de agosto de 2020, pelo Deputado Federal Afonso Florence (PT/BA) em coautoria com diversos outros deputados federais, o projeto em questão foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 22 de dezembro de 2020, com redação final assinada pelo Relator, o Deputado Federal Eduardo Barbosa (PSDB/MG)<sup>3</sup>, tendo sido remetido, em seguida, ao Senado Federal. No dia 14 de junho de 2021, houve audiência pública<sup>4</sup> na Comissão Temporária do Covid-19, do Senado Federal, presidida pelo Senador Confúcio Moura (MDB/RO), com integrantes da Plataforma MROSC e da gestão pública. O presidente da comissão foi o relator do PL no Plenário do Senado Federal.

Em 2 de julho de 2021, o Senado, por meio do Ofício nº 320/2021<sup>5</sup>, comunicou a aprovação e o encaminhamento do projeto ao Presidente da República, para cumprimento do disposto no art. 66 da Constituição Federal de 1988.

Contudo, em 22 de julho de 2021, o Presidente da República **vetou integralmente** o projeto de lei, após prévia consulta ao Ministério da Economia. Conforme o motivo do veto,

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2259697>. Acesso em: 27/7/2021.

<sup>2</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 27/7/2021.

<sup>3</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1956662&filename=Tramitacao-PL+4113/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1956662&filename=Tramitacao-PL+4113/2020). Acesso em: 27/7/2021.

<sup>4</sup> Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=jC8-\\_vJZMU0&t=22s](https://www.youtube.com/watch?v=jC8-_vJZMU0&t=22s) Acesso em 27/7/2021.

<sup>5</sup> Disponível em:

[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=2044929&filename=Tramitacao-PL+4113/2020](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2044929&filename=Tramitacao-PL+4113/2020). Acesso em: 27/7/2021.

publicado no Diário Oficial da União em 23 de julho de 2021<sup>6</sup>, “a proposta legislativa incorre em óbice jurídico por causar insegurança jurídica ao pretender regular ajustes negociais ocorridos em momento anterior à data de edição desta Lei, medidas essas que só podem ser adotadas no plano material e examinadas no caso concreto, sob pena de ferir a irretroatividade normativa do art. 5º, caput, inciso XXXVI, da Constituição”.

Prossegue argumentando que “a proposição normativa contraria o interesse público, vez que afasta indevidamente a realização do chamamento público, além de ter incidência bastante ampla, de forma a alcançar, indistintamente, ajustes, prazos e metas que, a princípio, não possuem indícios de que teriam sido impactados pela pandemia de Covid-19”.

Por fim, pontua que o projeto de lei “cria despesa obrigatória sem apresentar a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, em violação ao disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 35 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e nos arts. 125 e 126 da Lei nº 14.116/20 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2021)”.

**No presente momento, o projeto de lei aguarda apreciação do veto presidencial pela sessão conjunta do Congresso Nacional, nos termos do § 4º do art. 66 da Constituição.**

Nesse sentido, serve a presente Nota Técnica para reafirmar a posição defendida pela **Plataforma MROSC** em Nota Técnica anterior, publicada em 28 de agosto de 2020<sup>7</sup> – na qual postulou pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.113/2020 e pela sua tramitação sob regime de urgência, sugestões essas que, como visto acima, foram então atendidas pela Câmara dos Deputados – e exaradas na Audiência Pública citada, tecendo considerações e apresentando argumentos favoráveis à rejeição do veto pela maioria absoluta dos Deputados e Senadores.

Antes, contudo, vale registrar algumas informações sobre quem somos, nossa história na construção da agenda do MROSC, nossa atuação regionalizada e sobre a

---

<sup>6</sup> DOU – Seção 1 – p. 2, nº 138, sexta-feira, 23 de julho de 2021 – ISSN 1677-7042 – Desp. nº 358. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/07/2021&jornal=515&pagina=2>. Acesso em: 27/7/2021.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://plataformamrosc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/NOTA-T%C3%89CNICA-4.113-2020.pdf>. Acesso em: 27/7/2021.

importância da garantia de um bom ambiente de atuação das organizações da sociedade civil no Brasil.

## **I – SOBRE A PLATAFORMA MROSC**

A **Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC)**<sup>8</sup> é uma articulação nacional representativa de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, OSCs, institutos, fundações privadas e cooperativas da economia solidária, composta por mais de 1.600 signatárias e 10 plataformas estaduais, criada em 2010 com a finalidade de definir uma agenda comum de incidência da sociedade civil brasileira em prol da melhoria de seu ambiente de atuação, por meio da regulação, produção e apropriação de conhecimentos, cuja rede indireta alcança mais de 50 mil entidades. A Plataforma destaca o papel das OSCs como patrimônio social brasileiro e pilar de nossa democracia.

Os principais compromissos da **Plataforma MROSC** são com as causas de interesse público; a consolidação da democracia; a pluralidade na ampliação da participação democrática por meio da participação cidadã; o aprimoramento, melhoria e intensificação da qualidade da participação das OSCs nos processos de mobilização da cidadania para causas de interesse público; e com a adoção de práticas que permitam uma melhor gestão dos recursos gerenciados pelas OSCs, aperfeiçoando sua regulação e transparência.

Tendo participado ativamente da construção da Lei nº 13.019/2014, que entrou em vigor em janeiro de 2016 para a União, o Distrito Federal e os Estados, e em janeiro de 2017 para os Municípios, a Plataforma MROSC está hoje muito envolvida no processo de regulamentação e implementação nos entes subnacionais para que o façam em acordo com os princípios e diretrizes de valorização, autonomia e participação das OSCs, trazidos pelo MROSC.

A norma traz uma mudança de paradigma nas relações de parceria, que requer um novo olhar sobre essas relações entre a Administração Pública e a sociedade civil. A produção e divulgação de conhecimento sobre os temas da agenda e da implementação da Lei nº 13.019/2014, a partir de uma perspectiva mais ampla e de valorização das OSCs, com

---

<sup>8</sup> Mais informações no site da Plataforma MROSC: [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br).

a construção de um ambiente mais favorável à sua atuação e à participação social, são características da atuação da Plataforma nesta trilha percorrida nos últimos dez anos.

A experiência da Plataforma e a diversidade das OSCs traduzem e reafirmam o pressuposto de que participação significa ampliação da democracia e redução das desigualdades de gênero e raça existentes no país, relacionando-se diretamente à promoção do desenvolvimento sustentável e do acesso à justiça e à construção de instituições eficazes para todas e todos. OSCs fortes fortalecem a democracia e proporcionam maior pluralidade e melhores padrões de desenvolvimento, com manutenção das conquistas sociais, econômicas e políticas alcançadas pelo Brasil desde a democratização.

## **II – DO CARÁTER TRANSITÓRIO E EXCEPCIONAL DAS NORMAS DO PL Nº 4.113/2020 E DA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE DA LEI**

O princípio da irretroatividade da lei (ou da vedação da aplicação retroativa) – extraído do inciso XXXVI do art. 5º da Constituição e mencionado pelo Exmo. Presidente da República para justificar o veto ao projeto de lei ora discutido – de fato encontra seu fundamento de validade junto ao princípio da segurança jurídica, que se faz necessário à manutenção de todo Estado Democrático de Direito, na medida em que garante a estabilidade das relações jurídicas firmadas e proíbe o arbítrio, impedindo a lei de atingir situações pretéritas já consolidadas, isto é, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Contudo, o princípio da irretroatividade da lei não pode ser interpretado de forma isolada e “descolada” do restante do texto constitucional. Entende-se a Constituição como um todo coerente formado por inúmeras normas, regras e princípios (incluindo o princípio da proibição da retroatividade da lei) que não podem ser interpretados de outro modo senão sistemático. Ou seja, devem ser lidos como partes integrantes de um sistema dotado de sentido e espírito próprios (e não como partes de uma mera somatória de normas).

Não há, assim, como interpretar qualquer dispositivo da Constituição em dissonância com o restante do sistema constitucional, com os demais direitos e garantias fundamentais e princípios e objetivos que informam a República e o Estado Democrático de Direito brasileiros. Tanto que o próprio princípio da irretroatividade não é absoluto, já que se admite

perfeitamente a retroeficácia da lei (penal, tributária etc.) quando esta se revelar mais benéfica ao indivíduo, administrado ou cidadão.

Em outras palavras, **não existe uma proibição absoluta à retroeficácia da lei** (e das demais espécies normativas). O inciso XXXVI do art. 5º da Constituição dispõe que “*a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*”. Isto é, respeitados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada – os institutos efetivamente protegidos pela referida norma constitucional, à luz do princípio da segurança jurídica –, a lei pode ter efeito retroativo, desde que preveja expressamente nesse sentido e desde que não implique em comportamento mais gravoso do Estado para com o indivíduo.

Importante também ressaltar que, essa “segurança jurídica” que se almeja, segundo o administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello, “*coincide com uma das mais profundas aspirações do homem: a da segurança em si mesma, a da certeza daquilo que o cerca*”. Tal previsibilidade seria, portanto, “*o que condiciona a ação humana, a **normalidade das coisas***”. Por isso, garante-se com que “*novas realidades e demandas sociais sejam incorporadas pelo Direito, em **épocas de normalidade**, de forma a causar o menor trauma possível, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos*”<sup>9</sup>.

Nesse sentido, é lógico concluir que **épocas de anormalidade** – decorrentes de fatos alheios à vontade da administração – demandam reações e alterações mais céleres e enérgicas por parte do Direito, ainda que às custas de provocar certos traumas em casos concretos, na medida em que preponderam ou prevalecem as necessidades de se garantir a incolumidade pública e de se resguardar os direitos fundamentais atingidos e/ou ameaçados pelo evento imprevisto, *durante o período em que este perdurar*.

A própria Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante a segurança jurídica, também prevê **mecanismos excepcionais e transitórios para o enfrentamento de situações extremas e anormais**, que, assim como os demais princípios e garantias fundamentais, também integram o mesmo sistema constitucional. Aliás, a Constituição estabelece tais medidas justamente para **efetivar o princípio da dignidade da pessoa humana**, *fundamento* da República Brasileira (art. 1º, III), face à situação de emergência.

---

<sup>9</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2009, pp. 124-125.

Por exemplo, a Constituição inclui, no rol de competências administrativas da União, o dever de planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (art. 21, XVIII), enquanto insere, dentre as competências exclusivas do Congresso Nacional, a decretação do estado de calamidade pública de âmbito nacional (art. 49, XVIII) – além de prever os institutos dos estados de defesa e de sítio (arts. 136 e 137) e do empréstimo compulsório (art. 148), que também compõem o arcabouço constitucional, de **caráter provisório**, voltado ao enfrentamento de situações extremas e excepcionais.

Dando efetividade a esses mecanismos, a Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, por exemplo, que na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, União, Estados e Municípios estão dispensados de atingir determinados resultados fiscais, *enquanto perdurar a situação anormal* (art. 65).

É justamente este, pois, o caso da pandemia de Covid-19, evento da natureza completamente imprevisível que vem provocando graves danos à comunidade – incluindo milhares de mortes, deterioração da economia e o exaurimento dos recursos materiais, financeiros e humanos necessários ao funcionamento da saúde pública –, fazendo jus, portanto, às medidas excepcionais exigidas pelo estado de calamidade pública, devidamente reconhecido pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020<sup>10</sup>, para os fins do aludido art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

Desde então, uma série de normativas extraordinárias foram editadas visando a garantia do interesse público e a efetivação dos direitos e garantias fundamentais afetados pela pandemia, incluindo a normativa proposta por meio do Projeto de Lei nº 4.113/20, que em nada difere das demais leis aprovadas nesse mesmo contexto e sob esse mesmo fundamento de validade (lastreado na Constituição).

Por exemplo, menciona-se a Lei nº 14.010, de 10 de junho de 2020<sup>11</sup>, que dispõe, justamente, sobre o **Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado** (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19):

*Art. 1º Esta Lei institui normas de caráter transitório e emergencial para a regulação de relações jurídicas de Direito Privado em virtude da pandemia do coronavírus (Covid-19).*

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DL\\_G6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DL_G6-2020.htm). Acesso em: 28/7/2021.

<sup>11</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#view](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14010.htm#view). Acesso em: 28/7/2021.

*Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se 20 de março de 2020, data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, como termo inicial dos eventos derivados da pandemia do coronavírus (Covid-19).*

Tanto é assim que também a Lei nº 14.035, de 11 de agosto de 2020<sup>12</sup> tornou “dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de que trata esta Lei” (art. 4º), e a Lei nº 14.065, de 30 de setembro de 2020<sup>13</sup>, que “autorizou pagamentos antecipados nas licitações e contratos, adequou os limites de dispensa de licitação e ampliou o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6 de 20 e março de 2020”.

Inclusive, enquanto o período de vigência da Lei nº 14.035/20 se esgotou em 31 de dezembro de 2020 – com o término do prazo do Decreto Legislativo nº 6 –, a Lei nº 14.065/20 previu expressamente que **seus dispositivos se aplicam aos atos realizados e contratos firmados durante o estado de calamidade pública** reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, **independentemente do seu prazo ou do prazo de suas prorrogações** (art. 2º).

Ora, **trata-se justamente de uma hipótese expressa de retroeficácia da lei**, mais precisamente, das normas que flexibilizaram o regime jurídico aplicável às licitações firmadas durante o prazo do estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6. Isto é, a Lei nº 14.065/20 prevê expressamente que as normas por ela veiculadas, de caráter excepcional e transitório, se aplicam retroativamente a fatos pretéritos constituídos (aos contratos administrativos firmados) sob a égide do regime disposto pelo mencionado decreto, mesmo após o término de seu prazo de vigência.

Nessa mesma perspectiva, o PL nº 4.113/20 visa instituir um regime jurídico mais flexível aplicável às parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil – nos termos da Lei nº 13.019/14 – durante a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6.

Dessa forma, não subsiste o argumento do Exmo. Presidente da República no sentido de que o PL nº 4.113/20 “causa insegurança jurídica ao pretender regular ajustes

<sup>12</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14035.htm). Acesso em: 28/7/2021.

<sup>13</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14065.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14065.htm). Acesso em: 28/7/2021.

negociais ocorridos em momento anterior à data de sua edição”, porque a retroatividade neste caso, tal como na Lei nº 14.065/20, se justifica devido à anormalidade do período em que tais ajustes negociais foram firmados/constituídos.

O mesmo raciocínio se aplica às novas hipóteses de dispensa de chamamento público, as quais, assim como a ampliação dos limites de dispensa de licitação promovida pela Lei nº 14.065/20, se fundamentam na urgência da adoção de medidas de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19. Ressalte-se que a Lei nº 13.019/14 já tem em seu artigo 30 hipótese semelhante e o projeto de lei aprovado inclui a mesma disposição em outros tipos de ajustes também firmados com entidades privadas sem fins lucrativos para dar coerência ao ordenamento jurídico neste momento de pandemia.

São mecanismos excepcionais e temporários que buscam preservar e garantir a efetividade dos direitos fundamentais ameaçados pela pandemia, conforme determina a Constituição Federal, beneficiando, assim, toda a coletividade atendida/afetada pelos contratos administrativos em questão. E, no tocante ao âmbito de aplicação do PL, permitem a celebração de parcerias emergenciais e temporárias entre a administração pública e OSCs **somente quando o objeto guardar relação com o combate à pandemia do novo coronavírus.**

Ademais, os dispositivos da lei tratam de medidas a serem aplicadas a partir de sua entrada em vigor, não tendo que se falar, portanto, em retroatividade neste sentido.

Desta forma, **o veto presidencial carece de argumentos razoáveis e proporcionais** que possam justificar, de um lado, a proibição da retroatividade das normas e a vedação às hipóteses de dispensa de chamamento público – propostas pelo PL nº 4.113/20 –, em face da permissão, de outro lado, da retroeficácia dos dispositivos e da ampliação das hipóteses de dispensa de licitação instituídos pela Lei nº 14.065/20.

Por que negar às organizações da sociedade civil tratamento isonômico ao que foi dispensado em relação às relações contratuais com as empresas? Não há motivação justificável que fundamente essa diferença de tratamento, essa quebra da isonomia no tratamento legislativo às pessoas jurídicas.

### III – DA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Argumenta o Exmo. Presidente da República que o PL nº 4.113/20, aplicável a fatos ocorridos sob a vigência do Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, ao autorizar o pagamento de pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos vinculados à parceria, constitui afronta ao art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (“LRF”)<sup>14</sup>.

Frisa-se, contudo, que como está se falando de recursos vinculados, este percentual é de recursos previstos na própria parceria, sendo, portanto, aprovados no orçamento público previamente.

Ainda que assim não fosse, o próprio Decreto reconheceu o estado de calamidade pública, em virtude da pandemia de Covid-19, “*exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*” (art. 1º), norma essa que prevê justamente a dispensa de cumprimento dos limites e o afastamento das vedações e sanções previstas e decorrentes do art. 35, dentre outros:

*Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:*

*I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70;*

*II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.*

**§ 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput:**

*I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para:*

*a) contratação e aditamento de operações de crédito;*

*b) concessão de garantias;*

*c) contratação entre entes da Federação; e*

*d) recebimento de transferências voluntárias;*

***II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública;***

***III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.***

---

<sup>14</sup> que veda a “realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente”.

Não há que se falar, portanto, em violação ao referido artigo da LRF, já que o PL nº 4.113/20 está intrinsecamente atrelado ao Decreto Legislativo nº 6 de 20 de março de 2020, o qual, por sua vez, reconheceu o estado de calamidade pública exclusivamente para os fins do artigo 65 da mencionada Lei – cujo inciso II expressamente afasta a aplicação de seu artigo 35 nesse caso.

Consequentemente, também não há que se falar em ofensa ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>15</sup> e aos artigos 125 e 126 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2021<sup>16</sup> – sobre proposições legislativas que criam ou alteram despesas obrigatórias ou reduzem receitas –, porque excepcionalmente **não se aplicam na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional**.

Inclusive, o inciso III do art. 65 da LRF expressamente afasta – em caso de reconhecimento de estado de calamidade pública – a aplicação dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal que estabelecem os requisitos para a concessão ou ampliação de benefício tributário que acarrete renúncia de receita, bem como para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa (arts. 14, 16 e 17<sup>17</sup>), **desde que o incentivo ou benefício e/ou a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública**.

E, como visto acima, é exatamente esse o objetivo do PL nº 4.113/20, que atingirá parcerias emergenciais e temporárias **apenas quando se destinar ao combate à pandemia do novo coronavírus**.

---

<sup>15</sup> Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

<sup>16</sup> Art. 125. As proposições legislativas e as suas emendas, observado o disposto no art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem redução de receita ou aumento de despesa da União deverão ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

Art. 126. Caso o demonstrativo a que se refere o art. 125 apresente redução de receita ou aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a proposta deverá demonstrar a ausência de prejuízo ao alcance das metas fiscais e cumprir, para esse fim [...].

<sup>17</sup> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Inclusive, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao referendar a medida cautelar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6357, entendeu que “o **excepcional afastamento da exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias** (arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020), durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de Covid-19, **não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF**”:

*Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). ARTS. 14, 16, 17 e 24. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO/2020). ART. 114, CAPUT, E PARÁGRAFO 14. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO. AFASTAMENTO DA EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE ADEQUAÇÃO E COMPENSAÇÃO ORÇAMENTÁRIAS. CRIAÇÃO E EXPANSÃO DE PROGRAMAS PÚBLICOS DESTINADOS AO ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA CAUSADA PELA COVID-19. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 106/2020. PERDA SUPERVENIENTE DO INTERESSE DE AGIR. EXTINÇÃO DA AÇÃO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal instituiu um inovador modelo regulatório das finanças públicas, baseado em medidas gerais de transparência, de programação orçamentária, de controle e de acompanhamento da execução de despesas e de avaliação de resultados, destinadas, entre outros pontos, a incrementar a prudência na gestão fiscal e a sincronizar as decisões tomadas pelos Estados e pelos Municípios com os objetivos macroeconômicos estabelecidos nacionalmente pela União. 2. No entanto, **existem situações nas quais o surgimento de condições supervenientes absolutamente imprevisíveis afetam radicalmente a possibilidade de execução do orçamento planejado. Inteligência do art. 65 da LRF.** 3. **O surgimento da pandemia de Covid-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada.** 4. **O excepcional afastamento da incidência dos arts. 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF. Realização de gastos orçamentários destinados à proteção da vida, da saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados pela gravidade da situação vivenciada.** 5. Medida cautelar referendada. 6. O art. 3º da EC 106/2020 prevê uma espécie de autorização genérica destinada a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para a flexibilização das limitações legais relativas às ações governamentais que, não implicando despesas permanentes, acarretem aumento de despesa. 7. Em decorrência da promulgação da EC 106/2020, fica prejudicada a Ação Direta de Inconstitucionalidade, por perda superveniente de objeto e de interesse de agir do Autor. Precedentes. [ADI 6357 MC-Ref, Órgão julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Alexandre de Moraes, Julgamento: 13/05/2020, Publicação: 20/11/2020] <sup>18</sup>*

<sup>18</sup> Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5883343>. Acesso em: 2/8/2021.

Além disso, o veto presidencial carece de argumentos razoáveis e proporcionais que possam justificar, de um lado, a vedação ao pagamento antecipado de pelo menos 70% dos recursos vinculados à parceria, em face da autorização, de outro lado, dos pagamentos antecipados nas licitações e contratos – segundo estabelecido pela Lei nº 14.065/20. Também não há aqui motivação idônea que fundamente essa diferença de tratamento.

Por fim, ressalta-se que a ideia central do Projeto de Lei nº 4.113/2020 é garantir a possibilidade de repactuação de metas e resultados e prorrogação do calendário de execução e de prestação de contas durante o tempo que durar a pandemia, em razão da dificuldade e, por vezes, da inviabilidade de reunir documentos com escritórios fechados e o regime teletrabalho imposto pelo isolamento.

#### IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A oportunidade de participar de forma direta, colaborando com o aperfeiçoamento do Marco Regulatório das OSCs faz parte do propósito da **Plataforma MROSC**, o qual inclui, nessa perspectiva, a participação na instrução de matérias legislativas em trâmite que possam impactar, de qualquer forma, a aplicação do MROSC. E, com a disseminação do novo coronavírus, e o fato de que muitas organizações da sociedade civil passaram a atuar de forma constante na linha de frente das ações de resposta à pandemia, reiteramos nosso;

- **APOIO** ao Projeto de Lei nº 4.113 de 2020, possibilitando a manutenção da capacidade institucional dos parceiros da sociedade civil para execução de ações no combate aos efeitos diretos e indiretos da pandemia da Covid-19, em parceria com a Administração Pública; e pedimos, assim, a
- **REJEIÇÃO** do veto presidencial ao Projeto de Lei nº 4.113/20 – publicado no Diário Oficial da União em 23 de julho de 2021 – pelo Congresso Nacional, nos termos do § 4º do art. 66 da Constituição, mediante o acolhimento das razões ora expostas, que atestam a ausência de qualquer inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público do projeto em questão.

Reafirmamos e renovamos nosso compromisso e disponibilidade em participar de novos debates e contribuições para essa discussão. Eventuais contatos com a **Plataforma**



**MROSC** podem ser feitos por meio de sua Secretaria, no e-mail [secretariaplataformaosc@gmail.com](mailto:secretariaplataformaosc@gmail.com).

**Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**

**Comitê Facilitador**