



## NOTA TÉCNICA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 3.580/2024 QUE TRATA DA ATUAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL QUE ATUAM NA FAIXA DE FRONTEIRA.

Brasília, 08 de maio de 2026.

O presente documento apresenta considerações técnicas e jurídicas sobre o **Projeto de Lei – PL nº 3.580/2024**, de autoria da ex- Dep. Federal Silvia Waiãpi (PL/AP), que visa submeter a atuação de Organizações da Sociedade Civil - OSCs, quando realizada em terras federais em posse indígena localizadas na faixa de fronteira, a um **controle prévio** do Ministério da Defesa.

O PL foi distribuído em 12 de novembro de 2024 para tramitação conclusiva nas comissões, iniciando sua análise pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN, sob a relatoria do Dep. Rodrigo Valadares (UNIÃO-SE). Em 23 de abril de 2025, o Relator apresentou parecer pela aprovação com substitutivo, sendo esse aprovado em 25/03/2026 pela Comissão. Atualmente, o PL aguarda designação de Relator(a) na Comissão de Administração e Serviço Público (CASP).

### 1. Sobre a Plataforma MROSC

A Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Plataforma MROSC)<sup>1</sup> é uma articulação nacional representativa de diversos movimentos sociais, entidades religiosas, Organizações da Sociedade Civil (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

---

<sup>1</sup> Mais informações no site da Plataforma MROSC: [www.plataformaosc.org.br](http://www.plataformaosc.org.br).



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 Lei 13.019/2014 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 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.

## 2. Do conteúdo do projeto

O intuito geral do projeto original é submeter a atuação de OSCs, quando realizada em terras federais em posse indígena localizadas na faixa de fronteira, a um controle prévio do Ministério da Defesa, como forma de reforçar a segurança e a soberania nacionais. A justificativa sustentou que, sem esse controle, tais organizações poderiam ser instrumentalizadas para facilitar crimes transfronteiriços, como tráfico de drogas, armas e pessoas, além de dificultar a resposta estatal a ameaças externas, como terrorismo e invasões.

O projeto também se apoia na ideia de que a autorização prévia permitiria verificar se a atuação dessas entidades está alinhada aos interesses nacionais, evitando riscos à integridade territorial, à exploração estratégica de recursos naturais e à presença do Estado em áreas sensíveis da faixa de fronteira.

O **substitutivo** proposto pelo Relator Dep. Federal Rodrigo Valadares (União/SE) busca promover, basicamente, duas alterações em relação ao texto original: de um lado, ampliar a incidência da proposta para toda a área da faixa de fronteira, e, de outro, preservar as atividades missionárias da exigência de autorização do Ministério da Defesa, com fundamento na liberdade religiosa e na vedação de interferência estatal indevida em ações religiosas. Assim, o substitutivo não apenas reformula a redação, mas efetivamente expande o alcance do projeto e cria uma exceção material nova que não constava da proposta inicial.

### 3. Análise

A Plataforma MROSC reconhece o propósito do legislador de resguardar a soberania nacional e enfrentar ameaças reais ou potenciais em áreas de fronteira. Contudo, em análise à propositura legislativa, detectamos pontos que são **verdadeiras limitações a atuação da sociedade civil**, conforme detalharemos a seguir:

#### a) Do vício formal de iniciativa.

A criação, modificação ou ampliação de competências e atribuições de Ministérios e demais órgãos da Administração Pública federal insere-se no âmbito da organização administrativa do Poder Executivo, matéria cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Presidente da República.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, que são de iniciativa privativa do Presidente as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, entendimento que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiterado de forma ampla para abranger também alterações substanciais em suas competências institucionais, estrutura administrativa e esfera de atuação.

Trata-se de decorrência direta do princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição, uma vez que compete ao Chefe do Poder Executivo dirigir a Administração Pública federal, nos termos do art. 84, inciso II, da Constituição Federal. Assim, projetos de lei de iniciativa parlamentar que imponham novas atribuições, obrigações administrativas ou competências ministeriais tendem a padecer de vício formal de iniciativa, por invadirem esfera constitucionalmente reservada ao Presidente da República.

O projeto de lei, na forma do substitutivo apresentado, incorre em inconstitucionalidade formal por violar à competência privativa do Presidente da República para iniciar leis que disponham sobre a organização e atribuições da Administração Pública federal. Nos termos do art. 61, §1º, inciso II, alínea “e”, da Constituição Federal, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo propor leis relativas à criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

A jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> interpreta esse dispositivo de forma abrangente, reconhecendo que a reserva de iniciativa alcança não apenas a criação formal de órgãos, mas também a imposição de novas competências, deveres administrativos e mecanismos de atuação estatal a Ministérios já existentes.

No caso concreto, a proposta legislativa por criar nova atribuição ao Ministério da Defesa ao submetê-lo à análise, controle e autorização prévia das atividades desempenhadas

---

<sup>2</sup> Vide ADI 1509/DF, ARE 1007409/MT e ARE 1022397/RJ

por organizações da sociedade civil na faixa de fronteira. Trata-se de competência administrativa nova, permanente e específica, que altera materialmente o campo de atuação institucional do Ministério, impondo-lhe obrigações operacionais e decisórias não previstas em sua conformação administrativa original.

O substitutivo agrava esse vício ao ampliar a incidência da medida para toda a faixa de fronteira e estabelecer hipóteses de dispensa de autorização, definindo diretamente o escopo e os limites da atuação administrativa ministerial.

#### **b) Violação à liberdade de associação e vedação de interferência estatal**

No campo material, é importante ressaltar que não deve o Estado brasileiro interferir na liberdade religiosa e nem na liberdade de associação. São direitos fundamentais previstos na nossa Constituição Federal.

O Projeto de Lei nº 3.580, de 2024, ao estabelecer que as OSCs deverão obter autorização prévia do Ministério da Defesa para atuar na faixa de fronteira, institui um regime de controle estatal que afronta direito básico do associativismo expresso no artigo 5º, incisos XVII e XVIII, da Constituição Federal, que assegura plena liberdade de associação para fins lícitos e na não interferência estatal para o seu funcionamento.

O texto proposto subverte essa lógica ao transformar o direito fundamental de liberdade de associação em ato administrativo discricionário, condicionando a atuação à autorização do poder público. Nessa perspectiva o Estado passa a limitar as finalidades sociais das organizações, bem como restringir o seu território de intervenção social.

Além disso, o caráter precário da autorização limitada a 2 anos, cria um estado de permanente sujeição a critérios de conveniência da Administração Pública, estando essa sujeita a contínua mudança de direções, colocando as organizações em um cenário de insegurança jurídica perpétuo.

#### **c) Rompimento do tratamento isonômico**

O PL não deveria nem abarcar associações e fundações em geral, e nem organizações religiosas. Ao excluir os ministros e missionários de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, ou quaisquer outros que a eles se equiparem, da necessidade de submeterem suas atividades ao crivo do Ministério da Defesa, percebe-se a quebra de isonomia entre administrados, pautado, exclusivamente, por critérios religiosos, em franca violação aos princípios constitucionais da isonomia e laicidade. Não há razão jurídica para isso.

O texto também exclui entidades com CEBAS ou em atividades de caráter humanitário e pacífico, a exemplo dos clubes de serviço, desde que suas ações e projetos observem os princípios da soberania e da segurança nacional. O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social reconhece, de forma não obrigatória, organizações de saúde, educação e

assistência social. Ainda que seja este um critério objetivo, percebe-se um apego a uma lógica cartorial de certificação por meio do CEBAS, não havendo qualquer justificativa lógica para tal discriminação. E mais grave ainda é o caráter discricionário da análise de ações e projetos de caráter humanitário. O que pode acontecer com a permanência de tal disposição se vier a ser aprovada é a criminalização da própria ajuda humanitária.

Outro grupo também excluído do controle prévio são as organizações com Utilidade Pública Federal. Contudo, a previsão é absolutamente desatualizada haja visto que essa qualificação foi revogada há mais de 10 anos, por meio da Lei nº 13.204/2015, o que corrobora a constatação de que o projeto de lei carece de atualização e de uma legislação mais compatível com o marco regulatório atualizado das organizações da sociedade civil.

As previsões de exceção propostas no PL, como dito, reforçam lógicas já superadas que não se sustentam à luz do princípio da isonomia, pois o critério de distinção adotado pelo texto não guarda correspondência necessária com a finalidade declarada da norma.

Se o argumento central do projeto é que organizações podem ser instrumentalizadas por grupos criminosos ou por governos e organizações estrangeiras, não há amparo técnico para presumir que entidades religiosas ou com certificação do CEBAS estariam imunes a tais riscos ou que sua presença dispensaria o mesmo olhar estratégico de defesa. A exclusão, portanto, introduz assimetria injustificada e enfraquece a própria coerência jurídica do projeto.

#### **d) Inadequação da Lei nº 13.019/2014 como instrumento de controle de segurança**

Em seu art. 3º, o PL propõe alterar o artigo 41 A da Lei 13.019/2014, exigindo autorização do Ministério da Defesa e prestação de informações detalhadas sobre política de contratação de pessoal e fontes de recursos de origem privada, ou seja, inserindo dispositivos de controle militar dentro da Lei nº 13.019/2014, o que representa desvio de finalidade técnica e jurídica do diploma que rege as parcerias entre o Estado e a sociedade civil. Referida lei foi concebida para estabelecer normas gerais voltadas à celebração, execução, monitoramento e prestação de contas das parcerias, com foco em transparência, eficiência e boa gestão de recursos públicos.

Ainda, a exigir a prestação de contas anual dos recursos públicos e privados, fora do contexto da parceria prevista na Lei nº 13.019/2014, também evidencia a impertinência temática da alteração legislativa. O MROSC disciplina a relação das OSCs com recursos públicos no contexto das parcerias. Exigir que uma entidade privada detalhe a utilização de recursos próprios, oriundos de doações, mensalidades ou parcerias privadas, perante o Ministério da Defesa constitui invasão da esfera de autonomia institucional e subversão do princípio da autonomia privada.

O texto ainda prevê impedimentos na celebração de parcerias relacionados a dirigentes que respondam por atos de invasão de propriedade ou que induzam a perda da soberania, mediante expressões abertas e de elevado grau de subjetividade que pode abrir

espaço para perseguições políticas, especialmente contra lideranças comunitárias, movimentos sociais e organizações que atuam em contextos de conflito fundiário ou defesa de direitos territoriais.

Evidente, portanto, que a proposta desvirtua por completo o sentido da lei 13.019/2014. Nesse sentido a lei corre o risco de ser utilizada não como instrumento de fomento e de organização da colaboração entre Estado e sociedade civil, mas como ferramenta de policiamento e controle das OSC, em descompasso com sua arquitetura institucional e administrativa original.

#### 4. Conclusão.

Ante todo o exposto, a Plataforma MROSC posiciona-se pela rejeição do PL 3.580/2024, com o consequente arquivamento da proposição. Inicialmente por **estar eivado de vício de iniciativa** ao criar atribuições administrativas ao Ministério da Defesa por iniciativa parlamentar, em afronta ao art. 61, §1º, II, “e”, da Constituição Federal.

Sobre seu conteúdo, tal como estruturado, possui alto grau de subjetividade para a prática de ato administrativo, representando **violação a direito constitucional - liberdade de associação e não interferência estatal**, ao impor restrição prévia e excessiva ao funcionamento de entidades civis em determinado espaço territorial sem demonstração suficiente de necessidade, adequação e proporcionalidade.

Além disso, **excetua de forma injustificada** organizações da sociedade civil com determinadas qualificações ou atuação, entidades religiosas, em detrimento das demais OSCs, em inobservância às necessárias isonomia e laicidade.

O PL também promove um **desvirtuamento da lógica da Lei nº 13.019/2014**, ao introduzir condicionantes alheias ao regime jurídico das parcerias e à disciplina da atuação associativa, deslocando o modelo de cooperação e controle para uma lógica de autorização prévia incompatível com a sistemática da Lei nº 13.019/2014.

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

**Comitê Facilitador**