

PARECER Nº , DE 2020

Do Plenário do Senado Federal, sobre a Medida Provisória n.º 986, de 29 de junho de 2020, que *“Estabelece a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal”*.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador **Veneziano Vital do Rêgo** (PSB/PB)

I. RELATÓRIO

Em consonância com o art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou a Medida Provisória n.º 986, de 29 de junho de 2020 (MP 986/2020), que *“Estabelece a forma de repasse pela União dos valores a serem aplicados pelos Poderes Executivos locais em ações emergenciais de apoio ao setor cultural durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020, e as regras para a restituição ou a suplementação por meio de outras fontes próprias de recursos pelos Estados, pelos Municípios ou pelo Distrito Federal”*, e a submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 368/2020, na origem.

A MP 986/2020 acrescentou três parágrafos ao art. 14 da Lei n.º 14.017, de 29 de junho de 2020, que estabeleceu as fontes de recursos para suportar as ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública¹. Os parágrafos incluídos são os seguintes:

¹ Art. 14. Para as medidas de que trata esta Lei poderão ser utilizados como fontes de recursos:

I - dotações orçamentárias da União, observados os termos da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020;

II - o superávit do Fundo Nacional da Cultura apurado em 31 de dezembro de 2019, observado o disposto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020;

III - outras fontes de recursos.



§ 1.º O repasse do valor previsto no caput do art. 2º aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios deverá ocorrer na forma e no prazo previstos no regulamento.

§ 2.º Os recursos repassados na forma prevista nesta Lei, observado o disposto no § 2º do art. 3º, que não tenham sido destinados ou que não tenham sido objeto de programação publicada pelos Estados ou pelo Distrito Federal, no prazo de cento e vinte dias, contado da data da descentralização realizada pela União, serão restituídos na forma e no prazo previstos no regulamento.

§ 3.º A aplicação prevista nesta Lei pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, observado o disposto no § 1º do art. 2º, mesmo em relação à renda emergencial prevista no inciso I do caput do art. 2º e ao subsídio mensal previsto no inciso II do caput do art. 2º, fica limitada aos valores entregues pela União nos termos do disposto no art. 3º, ressalvada a faculdade dos entes federativos de suplementá-los por meio de outras fontes próprias de recursos.

Inicialmente foram apresentadas 70 emendas à MP 986/2020. As emendas de nºs 3, 8, 10, 13, 14, 47 e 70 preveem aumento de despesa ou supressão do limite orçamentário trazido na Lei n.º 14.017/2020. A emenda nº 15 prevê que a concessão da linha de crédito prevista na Lei n.º 14.017/2020 possa se dar sem apresentação de garantia pelo proponente. Todas as demais emendas (nºs 1, 2, 4 a 7, 9, 11, 12, 16 a 46, 48 a 69) propõem alterações que não aumentam a despesa total prevista na Lei nº 14.017/2020, pois tratam ora da necessidade ou prazo de restituição dos recursos destinados ao repasse aos Estados/DF e Municípios, ora de outros procedimentos, inclusive medidas de transparência, prazo para edição do regulamento e vinculações, sem afetar o limite orçamentário da União.

A MP 986/2020 foi apreciada pela Câmara dos Deputados, que deliberou pela sua aprovação e rejeição de todas as emendas apresentadas até aquele momento.

Nos termos do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n.º 1, de 2020, a matéria vem à apreciação desta Casa Legislativa.

Durante sua tramitação no Senado Federal, foram apresentadas mais três emendas à Medida Provisória 986/2020. A de n.º 71 trata de medidas de

transparência e fiscalização, a de n.º 72 propõe manter nos Estados e DF os recursos porventura não utilizados no prazo de cento e vinte dias, e a de n.º 73 amplia o prazo para que os municípios possam utilizar os recursos a eles transferidos.

É o Relatório.

II. ANÁLISE

Como visto no item anterior, a MP 986/2020 acrescentou três parágrafos ao art. 14 da Lei n.º 14.017/2020, que *“Dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020”*. Rememora-se que o Decreto Legislativo n.º 6, de 2020, reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem n.º 93, de 18 de março de 2020.

II.1 A Lei n.º 14.017/2020

Passa-se, a seguir, a uma breve análise da Lei n.º 14.017/2020, objeto da MP 986/2020.

O citado Diploma Legal dispõe sobre ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo n.º 6, de 20 de março de 2020. Em linhas gerais, o normativo determinou a transferência pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, em parcela única, no exercício de 2020, do valor de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), para que promovam as seguintes políticas assistenciais voltadas a profissionais do ramo cultural:

- renda emergencial mensal aos trabalhadores e trabalhadoras da cultura (valor de R\$ 600,00 que deverá ser pago mensalmente em 3 parcelas sucessivas, concedido, retroativamente, desde 1.º de junho de 2020);
- subsídio mensal para manutenção de espaços artísticos e culturais, microempresas e pequenas empresas culturais, cooperativas, instituições e organizações culturais comunitárias que tiveram suas atividades interrompidas por força das medidas de isolamento social (valor mínimo de R\$ 3.000,00 e máximo de R\$ 10.000,00, de acordo com critérios estabelecidos pelo gestor local); e



- editais, chamadas públicas, prêmios, aquisição de bens e serviços vinculados ao setor cultural e outros instrumentos destinados à manutenção de agentes, de espaços, de iniciativas, de cursos, de produções, de desenvolvimento de atividades de economia criativa e de economia solidária, de produções audiovisuais, de manifestações culturais, bem como à realização de atividades artísticas e culturais que possam ser transmitidas pela internet ou disponibilizadas por meio de redes sociais e outras plataformas digitais.

Quanto à ajuda aos trabalhadores da cadeia produtiva dos setores artísticos, além da renda emergencial mensal, prevê-se a oferta de linha de crédito aos trabalhadores e microempresas e empresas de pequeno porte, vinculadas ao setor cultural, mediante compromisso de manter os níveis de emprego no mesmo nível anterior ao Decreto Legislativo n.º 6 de 2020. O recebimento da renda emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma unidade familiar, sendo que a mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas da renda emergencial.

Nesse sentido, o auxílio emergencial cultural traduz-se em benefício similar ao constante da Lei n.º 13.982 de 2020, inclusive pela previsão de que a prorrogação dessa Lei ensejará a prorrogação também do benefício cultural. Os recursos serão transferidos aos entes subnacionais preferencialmente por meio dos fundos estaduais, municipais e distrital de cultura ou, quando não houver, de outros órgãos ou entidades responsáveis pela gestão desses recursos, e repassados da seguinte forma:

- 50% (cinquenta por cento) aos Estados e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população;
- 50% (cinquenta por cento) aos Municípios e ao Distrito Federal, dos quais 20% (vinte por cento) de acordo com os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 80% (oitenta por cento) proporcionalmente à população.

Por fim, a Lei n.º 14.017/2020 estabelece que os municípios terão prazo máximo de 60 (sessenta) dias, contado da data de recebimento do recurso, para sua destinação na forma prevista pelo normativo. Caso isso não ocorra, os recursos



deverão ser automaticamente revertidos ao fundo estadual de cultura do Estado onde o Município se localiza ou, na falta deste, ao órgão ou entidade estadual responsável pela gestão desses recursos.

II.2 A MP 986/2020

Com o intuito de aprimorar a Lei n.º 14.017/2020, o Presidente da República adotou a MP 986/2020 que, como vimos, acrescentou três parágrafos ao art. 14 do Diploma Legal. Passa-se à sua análise.

A Exposição de Motivos (EM) que acompanhou a MP 986/2020 asseverou que a Lei n.º 14.017/2020 não repetiu os meios definidos na Lei n.º 13.982/2020 para identificação das pessoas que tem direito ao benefício, o que pode ocasionar sombreamentos na política pública em razão do relaxamento na distribuição do benefício. Salientou que, para financiar o auxílio emergencial de proteção social no âmbito da Lei n.º 13.982/2020, foi editada a Medida Provisória n.º 937, de 2020, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões, razão pela qual argumenta ser fundamental que sejam criados mecanismos que permitam a previsão em regulamento da forma e prazos para o repasse dos valores para aplicação junto ao setor cultural. Nesse sentido, a MP 986/2020 propôs a inserção do § 1.º ao art. 14, para que fique estabelecido que o repasse do valor de R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) se dará na forma e no prazo definidos em regulamento.

Conforme mencionado neste Parecer, a Lei n.º 14.017/2020 previu mecanismo que impõe a reversão automática ao Estado dos recursos descentralizados aos Municípios e que não tenham sido objeto de programação, no prazo de 60 (sessenta) dias. Porém, deixou de fazê-lo quando a omissão se dá pelo Estado ou pelo Distrito Federal, razão pela qual se propôs a inclusão do § 2.º ao art. 14, para que reste explicitado que os recursos repassados, que não tenham sido destinados ou que não tenham sido objeto de programação publicada pelos Estados ou pelo Distrito Federal, sejam restituídos à União, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias após a descentralização realizada inicialmente.

Por fim, a EM argumenta que, considerando ainda as limitações decorrentes do próprio valor previsto pela Lei para fins de transferência, propôs-se a inclusão do § 3.º que, sem descurar do limite dos valores a serem entregues pela União, faculta aos entes subnacionais a possibilidade de suplementá-los por meio de outras fontes próprias de recursos, e ainda elimina eventual risco de que os valores a



serem aportados pela União para os fins da citada Lei superem os R\$ 3 bilhões originalmente previstos

II.3 Constitucionalidade, Juridicidade e Técnica Legislativa

No que tange aos pressupostos de relevância e urgência determinados pelo art. 62 da Lei Maior, entende-se que a MP 986/2020 acrescenta importantes aperfeiçoamentos à Lei n.º 14.017/2020, que não podem aguardar os trâmites normais de um projeto de lei, haja vista o grave o quadro de calamidade pública que infelizmente vive-se no Brasil.

Lado outro, não se observam vícios de inconstitucionalidade, injuridicidade ou técnica legislativa no texto da proposição principal, tampouco nas emendas a ele apresentadas.

II.4 Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira

A Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, estabelece em seu art. 5º, § 1º, que *“o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*. A norma ainda determina, no art. 8º que *“o Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não [...] de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito ...”*.

Adicionalmente importa analisar a Medida Provisória à luz do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC 95/2016, que estabelece que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*. A Medida Provisória deve ser verificada quanto a possíveis conflitos com a Lei Complementar nº 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e com as leis do ciclo orçamentário.

Não se verificou infringência aos dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, em especial àqueles relacionados nos normativos acima mencionados, vez que a medida não implica aumento de despesa ou redução de receita pública.



Desta feita, entende-se compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Plano Plurianual 2020-2023, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020, e com a Lei Orçamentária da União de 2020.

II.5 Mérito

A Medida Provisória em análise promove alterações pontuais na Lei nº 14.017, de 2020, de sorte a promover importantes aperfeiçoamentos ao normativo.

As três alterações inseridas coadunam-se com a correta gestão dos recursos públicos e permitem que o Poder Executivo possa regulamentar o mecanismo de transferências de recursos objeto da Lei nº 14.017/2020, em sede infralegal, de forma a dar efetividade à aplicação dos recursos.

Sendo assim, é inegável o mérito da medida, que urge ser aprovada pelas duas Casas do Congresso Nacional

II.6 Emendas Apresentadas

Conforme restou consignado neste Parecer, foram apresentadas 70 emendas à MP 986/2020. As emendas de nºs 3, 8, 10, 13, 14, 47 e 70, que preveem aumento de despesa que extrapola o limite orçamentário – ou suprime esse limite –, não especificam a estimativa do impacto, o que contraria o art. 113 do ADCT, que estabelece que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*. A exigência da estimativa do impacto não foi revogada pela Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 7 de maio de 2020, portanto, as emendas citadas não atendem a legislação aplicável, devendo ser consideradas **incompatíveis e inadequadas do ponto de vista orçamentário e financeiro**.

Já a emenda de nº 15, que prevê a concessão de linha de crédito sem garantia, aumenta o risco de inadimplência e contraria o princípio de prevenção de riscos fiscais da LRF. No entanto, de acordo com o § 1º do art. 65, I, “b”, da LRF, a medida se beneficia do regime extraordinário fiscal em função da calamidade pública, podendo ser considerada **adequada do ponto de vista orçamentário e financeiro**.

Todas as demais emendas (de nºs 1, 2, 4 a 7, 9, 11, 12, 16 a 46, 48 a 69, 71 a 73) propõem alterações que não aumentam a despesa total prevista na Lei nº



14.017/2020, por tratarem da necessidade ou prazo de restituição dos recursos destinados ao repasse aos Estados/DF e Municípios, ou ainda de outros procedimentos sem afetar o limite orçamentário da União (art. 3º da Lei nº 14.017/2020). Sendo assim, não há óbice para considera-las **adequadas e compatíveis do ponto de vista do exame orçamentário e financeiro**.

Embora considerarmos todas as emendas apresentadas à MP 986/2020 como meritórias, pedimos vênia aos respectivos Autores para, buscando a rápida liberação dos recursos aos entes subnacionais, nesse momento não atendê-las.

III. VOTO DO RELATOR

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e adequação financeira e orçamentária da MP nº 986/2020.

Votamos pela **rejeição** das emendas de nºs 3, 8, 10, 13, 14, 47 e 70, por sua inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária.

No mérito, votamos pela **aprovação da MP nº 986/2020**, e, em prol da agilidade na liberação dos recursos para a Cultura, pela **rejeição** das demais emendas.

Sala das Sessões, em 22 de julho de 2020.

Senador **Veneziano Vital do Rêgo**

Relator

