

PARECER Nº 130, DE 2020-PLEN/SF

SF/20687.81155-33

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões temáticas, sobre o Projeto de Lei nº 4.078, de 2020, da Senadora Simone Tebet, que *dispõe sobre a extensão dos prazos de aplicação dos recursos federais transferidos aos demais entes da Federação com fundamento em atos infralegais quando os recursos forem vinculados à execução de ações de enfrentamento e mitigação dos efeitos sociais adversos da pandemia da covid-19.*

Relator: Senador **OTTO ALENCAR**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame do Plenário desta Casa o Projeto de Lei (PL) nº 4.078, de 2020, com a ementa em epígrafe. A proposição é composta por dois artigos.

O art. 1º estabelece que os recursos transferidos pela União aos entes subnacionais com fundamento em atos infralegais terão os prazos de aplicação estendidos até 31 de dezembro de 2021 quando os recursos forem vinculados à execução de gastos nas áreas da assistência social e da saúde com a finalidade de enfrentar e mitigar os efeitos sociais adversos da pandemia da covid-19. O parágrafo único, a seu tempo, estipula que a União não poderá solicitar sob quaisquer motivos a devolução dos recursos tratados no *caput* enquanto os prazos estendidos estiverem em vigor.

O art. 2º contém a cláusula de vigência, com a lei resultante entrando em vigor na data de sua publicação.

A Senadora Simone Tebet, na Justificação do projeto, julga *prudente prorrogar os prazos estipulados por atos infralegais federais para que os entes subnacionais gastem os recursos recebidos em ações de*

saúde e de assistência social necessárias para o enfrentamento e a mitigação dos efeitos da pandemia em andamento.

Foram apresentadas quatro emendas. A Emenda nº 1, da Senadora Rose de Freitas, propugna que *os recursos disponíveis ao respectivo ente federativo serão utilizados para a aquisição de insumos e vacinas para promover a imunização da população.*

A Emenda nº 2, do Senador Rogério Carvalho, estende o prazo de todos os repasses relacionados com os efeitos sociais, econômicos e sanitários do combate da covid-19 e não apenas daqueles ligados às áreas de saúde e assistência social.

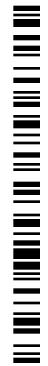
A Emenda nº 3, do Senador Wellington Fagundes, estabelece que os acordos e convênios voltados para o desenvolvimento de pesquisas científicas por entes estaduais e municipais, quando relacionadas com o combate aos efeitos da presente pandemia, também tenham os seus prazos para plena execução prorrogados até 31 de dezembro de 2021.

A Emenda nº 4, da Senadora Kátia Abreu, estipula que os recursos transferidos pela União aos diversos programas emergenciais de crédito, desde que não utilizados até 31 de dezembro de 2020, serão alocados ao Fundo Garantidor de Operações (FGO), para garantir operações no âmbito do Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe) durante o ano de 2021.

II – ANÁLISE

A apreciação do PL nº 4.078, de 2020, diretamente pelo Plenário desta Casa, sem prévia deliberação pelas comissões temáticas, encontra amparo no § 3º do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020. Esse dispositivo prevê que, durante o atual estado de calamidade pública, caberá ao Plenário deliberar sobre matérias urgentes, que não podem aguardar a normalização dos trabalhos legislativos.

De acordo com o *caput* e o inciso IV do art. 48 da Constituição Federal, o Congresso Nacional dispõe de competência para disciplinar sobre as matérias da alçada da União, notadamente sobre planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, tema da presente proposição.



SF/20687.81155-33

A matéria inova o ordenamento legal e é equipada de atributos como abstratividade, coercitividade, generalidade e imperatividade. Portanto, está munida de juridicidade. Ademais, cumpre as disposições de técnica legislativa constantes da Lei Complementar nº 95, de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Do ponto de vista financeiro, a proposição não cria novas despesas para a União, uma vez que os repasses envolvidos, cujos prazos se pretende prorrogar, já ocorreram. Assim, a proposição não impacta o resultado primário apurado na esfera federal nem o cumprimento do limite de despesas primárias do Poder Executivo federal de que trata o Novo Regime Fiscal, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Como apontado pela própria proponente, o objetivo é preservar a execução de gastos de R\$ 28 bilhões e R\$ 61 milhões nas áreas da saúde e da assistência social, respectivamente. Trata-se tão somente de evitar que esses recursos sejam devolvidos ao Governo Federal enquanto persistir a pandemia provocada pela covid-19.

No mérito, a matéria é similar à Lei nº 13.992, de 2020, que *suspender por 120 (cento e vinte) dias, a contar de 1º de março do corrente ano, a obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS)*. Essa norma resultou do PL nº 805, de 2020, de autoria do Deputado Pedro Westphalen e sancionado sem veto.

Ademais, os objetivos do PL nº 4.078, de 2020, são sobremaneira harmônicos com aqueles que levaram à edição do Decreto do Presidente da República nº 10.315, de 2020, o qual estendeu o prazo de vigência de todos os convênios, contratos de repasse, termos de fomento, termos de colaboração, termos de parceria e de instrumentos congêneres, cujas vigências seriam encerradas no período entre a data de publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e o dia 30 de dezembro de 2020. Tratava-se de reconhecer que os efeitos da pandemia, além de prejudiciais à saúde da população, impactaram negativamente a operacionalização de todas as transferências uma vez que servidores de todas as esferas de governo foram afastados compulsoriamente de suas atividades presenciais. Esse fato atingiu frontalmente a execução de políticas públicas com recursos advindos das transferências da União.



No que tange à emenda apresentada, entendo que a destinação pretendida pela Senadora Rose de Freitas implicaria violação do disposto no inciso VI do art. 167 da Constituição Federal, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

Com efeito, recursos repassados aos entes subnacionais para cumprir políticas setoriais específicas precisam constar da programação orçamentária do Governo Federal e possuem destinação predeterminada, não necessariamente coincidente com aquela definida na emenda a ser apresentada. Inclusive, os entes estão legalmente obrigados a prestar contas sobre a correta utilização dos montantes envolvidos. A emenda, ao dar uso potencialmente não coincidente com o pactuado originalmente, poderá violar o mandamento constitucional. Para que isso seja sanado, seria preciso repactuar o objeto dos repasses e alterar o Orçamento Geral da União, o que requer projeto de iniciativa do Poder Executivo, como determinado pelo inciso III do art. 165 da Lei Maior. Assim, opinarei pela sua rejeição.

No caso das Emendas nºs 2 e 3, julgo oportunas as preocupações dos Senadores Rogério Carvalho e Wellington Fagundes, e proporei ir mais além, estendendo o alcance do PL nº 4.078, de 2020, a todas as transferências da União. Busco, com isso, tornar a presente proposição ainda mais efetiva, com resultados benéficos para as políticas públicas desenvolvidas de forma integrada entre os três níveis de governo neste momento difícil que estamos atravessando.

A Emenda nº 4, por fim, não guarda relação com o tema da proposição em comento, merecendo análise mais criteriosa no âmbito de proposta específica.

III – VOTO

Em face do exposto, voto pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.078, de 2020, e das Emendas nºs 2 e 3, na forma da emenda a seguir, e pela rejeição das Emendas nºs 1 e 4.

EMENDA Nº 5 - PLEN

Dê-se a seguinte redação ao art. 1º do Projeto de Lei nº 4.078, de 2020:

“Art. 1º Fica prorrogado, até o dia 31 de dezembro de 2021, o prazo final de vigência de todos os instrumentos de transferências da União cujas vigências seriam encerradas no período entre a data de publicação desta Lei e o dia 30 de dezembro de 2021.

§ 1º O disposto no *caput* se aplica, também, aos recursos transferidos pela União em relação aos quais não houve a celebração de instrumento específico.

§ 2º Os órgãos e entidades da União terão até cento e vinte dias para promover a atualização do prazo nos sistemas específicos de operacionalização das transferências tratadas por este artigo.

§ 3º A prorrogação de prazo prevista no *caput* não obsta a apresentação da prestação de contas final para aqueles instrumentos cuja execução do objeto tenha sido finalizada ou venha a ser finalizada durante o período de que trata o *caput*.

§ 4º A União não poderá solicitar a devolução dos recursos de que trata o *caput* enquanto vigentes os prazos de aplicação estendidos, exceto nos casos em que forem identificados indícios de malversação dos recursos transferidos.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

SF/20687.81155-33
|||||