



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CID GOMES

PARECER Nº , DE 2020

De PLENÁRIO, em substituição às Comissões, sobre o Projeto de Lei nº 1.545, de 2020, do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, para autorizar as instituições de ensino mantidas pela União a produzir equipamentos e materiais para o combate ao surto.*

Relator: Senador **CID GOMES**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame deste Plenário o Projeto de Lei (PL) nº 1.545, de 2020, de autoria do Senador Veneziano Vital do Rêgo, que *altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, para autorizar as instituições de ensino mantidas pela União a produzir equipamentos e materiais para o combate ao surto.*

A proposição acrescenta o art. 4º-J à lei mencionada, para autorizar as instituições de ensino públicas a produzir e doar materiais e equipamentos necessários ao enfrentamento do novo coronavírus (SARS-COV-2), permitindo não somente a utilização das instalações, pessoal e insumos dessas instituições, mas também a aquisição de insumos adicionais.



SF/20478.77152-44

Na justificação, o autor sustenta que a medida veiculada na proposição contribuirá para o emprego mais eficiente dos recursos existentes, com a colaboração das instituições de ensino e pesquisa, em prol do combate à covid-19.

Durante a tramitação, foram apresentadas emendas.

A **Emenda nº 1** –PLEN, de autoria do Senador Paulo Paim, pretende acrescentar os arts. 4º-K e 4º-L na Lei nº 13.979, de 2020, na forma do projeto de lei sob análise. O primeiro dispositivo dessa emenda tem por finalidade determinar que a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) institua rito simplificado para a concessão de autorização provisória para a produção, comercialização e uso de respiradores ou ventiladores pulmonares de baixo custo, de produção nacional, para uso exclusivo durante a calamidade pública. O art. 4º-L, por sua vez, estabelece que a Anvisa definirá os equipamentos de proteção individual (EPI) destinados a prevenir ou a reduzir os riscos de exposição ao novo coronavírus, assegurando sua destinação prioritária aos profissionais de saúde em atividade. O parágrafo único desse artigo ainda dispõe que “órgãos e entidades” do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como entidades privadas prestadoras de serviços de saúde adotarão medidas para assegurar a aquisição e a distribuição desses EPIs para todos os trabalhadores na saúde.

A **Emenda nº 2** –PLEN, da Senadora Rose de Freitas, pretende que sejam destinados às universidades federais 5% dos recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte, para a aquisição de insumos necessários à produção de equipamentos mencionados no projeto em análise.

A **Emenda nº 3** –PLEN, do Senador Jaques Wagner, altera o texto original para inserir, no escopo do projeto, as instituições de pesquisa. Adiciona a palavra “produtos” dentro no rol de possibilidades de doação e de fabricação, bem como prevê que as instituições também utilizem suas “tecnologias” para a fabricação de materiais, produtos e equipamentos. Ademais, dispõe que as instituições de ensino e pesquisa devem observar as determinações da Anvisa e detalha que a aquisição dos insumos adicionais necessários à produção seja feita com recursos do seu orçamento discricionário.

Também de autoria do Senador Jaques Wagner, a **Emenda nº 4** –PLEN, acrescenta § 2º para determinar que o Ministério da Educação



garantirá os recursos orçamentários necessários às instituições de ensino a que se refere o projeto em tela.

Já a **Emenda nº 5** –PLEN, da Senadora Eliziane Gama, pretende acrescentar dispositivo para dispor que, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensável a licitação para aquisição de materiais e equipamentos necessários para o enfrentamento da covid-19, a serem produzidos por instituições públicas de ensino.

A **Emenda nº 6** –PLEN, de autoria do Senador Fabiano Contarato, determina que a União restitua às universidades públicas federais os recursos utilizados para a produção de equipamentos e materiais utilizados no enfrentamento do novo coronavírus, a fim de garantir o orçamento necessário para a retomada normal das aulas.

A **Emenda nº 7** –PLEN, do Senador Fabiano Contarato, dispõe que os estabelecimentos de saúde públicos e privados deverão ressarcir os profissionais de saúde que tiverem adquirido por conta própria EPI recomendados pela Anvisa.

Também de autoria do Senador Fabiano Contarato, a **Emenda nº 8** – PLEN estabelece que a doação de equipamentos e materiais seja feita preferencialmente a famílias de baixa renda e instituições públicas e filantrópicas.

A **Emenda nº 9** –PLEN, da Senadora Zenaide Maia, estabelece que as instituições públicas estão autorizadas a fornecer os materiais e equipamentos a que se refere o projeto em tela. Ademais, modifica a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que *regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*, para incluir no rol de situações que ensejam dispensa de licitação “compra de materiais e equipamentos produzidos por instituições de ensino mantidas pelo Poder Público”.

A **Emenda nº 10** –PLEN, do Senador Nelsinho Trad, acrescenta um § 2º ao texto da proposição para estabelecer que a Anvisa e o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) adotarão ritos simplificados para o “desenvolvimento e regularização de equipamentos de ventilação mecânica produzidos pelas instituições de ensino mencionadas” no projeto, “flexibilizando e agilizando processos de regularização sanitária”.



A **Emenda nº 11** –PLEN, do Senador Fabiano Contarato, pretende assegurar que, durante o surto de covid-19, execute-se pagamento aos servidores de instituições federais de ensino “provenientes do seu exercício profissional, relativo aos adicionais ocupacionais de insalubridade e periculosidade, dentre os demais assim classificados e àqueles em função do serviço extraordinário realizado, como o auxílio-transporte e o adicional noturno”.

A **Emenda nº 12** –PLEN, também do Senador Fabiano Contarato, acrescenta ao projeto um dispositivo para autorizar a suspensão de contratos empregatícios de pesquisadores contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), desde que por tempo determinado e que sejam concedidas bolsas de pesquisa com o valor de seus salários líquidos contratuais enquanto durar o estado de emergência de saúde pública de que trata a Lei nº 13.979, de 2020.

Por fim, de autoria do Senador Jean Paul Prates, a **Emenda nº 13** – PLEN acrescenta dois parágrafos ao art. 4º-J da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, nos termos do art. 1º de projeto em tela. O § 2º estabelece que, para a realização das atividades a que se refere o *caput*, poderão ser criadas bolsas de curto prazo no âmbito do art. 2º da Lei 8.405, de 9 de janeiro de 1992, que *autoriza o Poder Executivo a instituir como fundação pública a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dá outras providências*. Por sua vez, § 3º dispõe que os projetos a que se refere o § 2º devem contar com avaliação dos riscos a que os bolsistas estarão submetidos, bem como a proposição de medidas para sua mitigação.

II – ANÁLISE

O PL nº 1.545, de 2020, será apreciado pelo Plenário, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal.

Quanto à constitucionalidade, o projeto atende aos requisitos formais. Conforme o art. 24, inciso IX, da Constituição Federal, compete concorrentemente à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre educação, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação. Por sua vez, o art. 48 da Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, mediante sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.



Ademais, não se identifica vício de origem do projeto, já que a matéria não se encontra arrolada dentre as competências privativas do Presidente da República, previstas nos arts. 61 e 84 da Carta Magna, nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição.

Quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a escolha de veiculação da matéria por um projeto de lei ordinária revela-se adequada, uma vez que não há na proposição matéria reservada pela Constituição à lei complementar.

Em termos materiais, a proposição não afronta dispositivos da Carta Magna, observando-se a aderência do projeto aos direitos constitucionais sociais como saúde e educação.

Também não é possível opor restrição ao projeto no tocante à juridicidade. O PL harmoniza-se com o ordenamento jurídico vigente, não se vislumbrando qualquer impedimento a sua aprovação integral. Da mesma forma, não há impedimento regimental a sua tramitação.

Quanto à técnica legislativa, corretamente o PL altera a redação de lei vigente, que já dispõe sobre *medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019*, seguindo, portanto, as normas da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Também apresenta suficiente generalidade e abstração dos comandos propostos, características essenciais esperadas de um texto legal.

Dessa forma, a proposição atende aos requisitos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade, tendo sido redigida de acordo com a boa técnica legislativa. Assim, não se vislumbram óbices, sob tais aspectos, à aprovação da matéria.

No mérito, entendemos ser altamente elogiável a proposição, notadamente em razão deste momento, em que vivemos a crise mais grave de nossa história recente, em decorrência da pandemia do novo coronavírus. Dois meses depois do registro da primeira morte no Brasil causada pela covid-19, já foram mais de 400 mil casos confirmados, dos quais mais de 25 mil resultaram em mortes. Em muitas partes do País, o sistema de saúde já está em colapso, o que implica a morte também de pessoas acometidas de outras doenças. Além disso, milhões de brasileiros tiveram sua renda afetada, em consequência da necessidade de respeito à quarentena.



Nesse contexto, entendemos que as universidades federais devem ser consideradas importantes aliadas do Poder Público e da sociedade no enfrentamento da emergência de saúde pública. Com efeito, é o que já tem ocorrido de norte a sul, em que pesquisadores trabalham em busca de novos testes e remédios, montam protótipos de respiradores, produzem equipamentos de proteção individual (EPI) e álcool em gel e outros desinfetantes.

Para citar alguns projetos, o Instituto de Biologia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e o Instituto de Ciências Biomédicas da Universidade de São Paulo (ICB-USP) vão realizar testes, estudar novos métodos de detecção da ação do vírus no organismo, além de possíveis fármacos. A Unicamp também trabalha para garantir a manutenção de equipamentos médicos e a fabricação de EPI, por meio de impressão 3D. Já a Universidade de Santa Catarina (UFSC) desenvolveu o protótipo de um ventilador pulmonar. A Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), por sua vez, uniu uma rede de designers, engenheiros e pesquisadores para produzir peças para respiradores artificiais e outros equipamentos para unidades de terapia intensivas (UTI).

A produção de EPI movimentou a maioria das universidades. A Universidade Federal do Piauí (UFPI) vai produzir mais de 10 mil máscaras. A Universidade Federal do Ceará (UFCE) está produzindo equipamentos para os hospitais do estado em parceria com o governo local. Há ainda notícias sobre a produção de EPI também na Universidade Federal do Acre (UFAC), na Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), na Universidade Federal de Sergipe (UFS), na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e na UFSC.

O autor da proposição citou a iniciativa da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), que, por meio do seu Instituto de Pesquisa em Fármacos e Medicamentos (IPEFARM), iniciou as atividades de produção de álcool etílico 70%. Na Universidade Federal do Paraná (UFPR), já foram produzidos 700 litros.

A Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), por sua vez, já doou mais de 100 litros desse produto para a polícia científica do estado. A Universidade Federal de Goiás (UFG) produziu 34 litros de um desinfetante para as mãos, destinado ao Hospital das Clínicas da própria instituição e a órgão de vigilância sanitária.



Sem dúvidas, as universidades públicas detêm capacidade técnica e operacional para a produção, com custo extremamente menor que o do mercado, de equipamentos necessários ao enfrentamento do novo coronavírus. Entendemos, assim, que as iniciativas acima descritas devem ser incentivadas, devendo ser afastado qualquer impedimento legal para que essas instituições utilizem suas instalações, pessoal e insumos com essas finalidades.

Nesse sentido, opinamos favoravelmente à aprovação da proposição.

Relativamente à **Emenda nº 1** –PLEN, observa-se que ela cria obrigações para órgãos do Poder Executivo federal, como a Anvisa e os órgãos de gestão do SUS no âmbito da União. A esse respeito, julgamos que, apesar de louvável, a iniciativa merece questionamentos quanto a sua constitucionalidade, já que contraria o art. 84 da Constituição Federal, que estabelece que compete privativamente ao Presidente da República exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal (inciso II) e dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal (inciso VI).

Ademais, a referida emenda ainda determina que os órgãos de gestão dos SUS dos entes subnacionais, ou seja, secretarias de saúde de estados, Distrito Federal e municípios, adotem medidas para assegurar a aquisição e distribuição de EPI. Também, nesse caso, há questionamentos em relação à eventual interferência na autonomia dos entes da Federação, de forma a estar em desacordo com o princípio federativo da organização do Estado brasileiro, previsto nos arts. 1º e 18 da Carta Magna.

No que tange à imposição de um rito simplificado para análise das questões sanitárias que envolvem os ventiladores mecânicos, cumpre informar que a Anvisa recentemente regulamentou o assunto por meio de duas resoluções, a saber: a Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 349, de 19 de março de 2020; e a RDC nº 356, de 23 de março de 2020, tornando dispensável o tratamento dessa questão por lei ordinária.

Nesse sentido, optamos pela rejeição dessa emenda.

Relativamente à **Emenda nº 2** –PLEN, também há ressalvas de natureza constitucional que impõem sua rejeição. Com efeito, nos termos da alínea *c* do inciso I do art. 159 da Constituição Federal, os Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste, do Nordeste e do Norte



recebem 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das respectivas regiões. Tem-se, por conseguinte, que somente por meio de Proposta de Emenda à Constituição (PEC) poder-se-ia propor destinação diversa a tais recursos.

Passando à análise da **Emenda nº 3** –PLEN, entendemos que ela merece acolhimento parcial. Por um lado, é meritória a extensão às instituições de pesquisa da autorização de produzir e doar materiais e equipamentos, bem como a permissão para que essas instituições e as de ensino fabriquem e doem não somente materiais e equipamentos, mas também produtos necessários ao enfrentamento da covid-19 (tais como álcool em gel e outros desinfetantes). Por outro, pelos motivos já expostos, acreditamos que não cabe a lei de iniciativa parlamentar dispor sobre competência regulamentar da Anvisa. Consideramos positivas, conquanto não sejam indispensáveis, a menção à possibilidade de utilização das tecnologias dessas instituições para os fins da lei, bem como a menção de que os recursos a serem utilizados sejam os do orçamento discricionário.

No que concerne à **Emenda nº 4** –PLEN, também há restrição de ordem constitucional. Como dito anteriormente, compete privativamente ao Presidente da República exercer a direção superior da administração federal, não cabendo a lei ordinária de iniciativa parlamentar dispor sobre a destinação de recursos por parte do Ministério da Educação. Ademais, as instituições de ensino já recebem recursos discricionários que poderão ser utilizados para tais fins.

Em relação às **Emendas nº 5 e 9** –PLEN, cumpre informar que a legislação brasileira já prevê dispensa de licitação para casos como a atual emergência em saúde pública. Com efeito, o inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, estabelece que é dispensável a licitação em casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas. Note-se ainda que o inciso XXXII prevê a dispensa de licitação na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS).

De seu turno, entendemos que a **Emenda nº 6** –PLEN também merece rejeição, tendo em vista que seu acolhimento poderia ocasionar a aplicação não eficiente de recursos públicos. Com efeito, num contexto de restrição orçamentária, agravada pela crise sanitária, é importante a destinação de recursos atendendo às necessidades mais urgentes de saúde.



Se, por exemplo, uma universidade em determinado estado vier a produzir muitos equipamentos e depois for ressarcida por isso, outro estado com demanda maior poderá não receber os recursos necessários para o enfrentamento da calamidade pública. Nesse sentido, consideramos que a melhor alternativa é que as instituições de ensino e pesquisa possam utilizar recursos de seu orçamento discricionário, conforme suas capacidades de dispor deles.

A iniciativa constante a **Emenda nº 7 –PLEN**, apesar de bastante pertinente, foge do escopo do projeto em comento. Assim, acreditamos que deve ser debatida de maneira mais aprofundada, idealmente na forma de uma proposição legislativa que regulamente os direitos dos profissionais de saúde.

A **Emenda nº 8 –PLEN**, parece-nos acertada, ao estabelecer que a doação de materiais e equipamentos seja feita preferencialmente a famílias de baixa renda e a instituições públicas e filantrópicas.

A **Emenda nº 10 –PLEN**, embora louvável, deve receber os mesmos questionamentos apontados em relação à Emenda nº 1 –PLEN, quais sejam: invasão da competência do Poder Executivo federal, além de seu conteúdo já está contemplado em regulamentação infralegal da Anvisa.

Embora disponha de questão meritória, a **Emenda nº 11 –PLEN** prevê o pagamento de adicionais já contemplados na legislação sobre servidores públicos federais. A propósito, não é discricionário o pagamento de adicionais de insalubridade e periculosidade, auxílio-transporte e adicional noturno, sendo essas verbas devidas sempre que verificada a situação que enseja sua concessão.

Relativamente à **Emenda nº 12 – PLEN**, apesar de considerarmos louvável a preocupação do Senador Fabiano Contarato, entendemos que a Medida Provisória (MPV) nº 936, de 1º de abril de 2020, que *institui o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda e dispõe sobre medidas trabalhistas complementares para enfrentamento do estado de calamidade pública (...) da emergência de saúde pública (...) decorrente do coronavírus (...)*, já traz regras sobre redução de jornadas e salários e suspensão do contrato de trabalho específicas para o período de calamidade pública. Consideramos que esse diploma legal, cujo prazo de deliberação pelo Congresso Nacional está aberto, seja o locus para discussão da questão, motivo pelo qual rejeitamos a emenda proposta. Ademais, destacamos que para compensar os trabalhadores atingidos, a



MPV nº 936, de 2020, cria um benefício pago pelo governo e dá estabilidade no emprego.

Por fim, com relação à **Emenda nº 13 – PLEN**, também há que se falar em invasão da competência do Poder Executivo federal, o que eiva a iniciativa de inconstitucionalidade, motivo pelo qual deve ser ela rejeitada. A propósito, a Constituição permite que as atividades de pesquisa, de extensão e de estímulo e fomento à inovação realizadas por universidades ou por instituições de educação profissional e tecnológica recebam apoio financeiro do Poder Público. Entretanto, cabe ao Poder Executivo, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), estimular, mediante a concessão de bolsas de estudo, auxílios e outros mecanismos, a formação de recursos humanos altamente qualificados para a docência de grau superior, a pesquisa e o atendimento da demanda dos setores público e privado, nos termos do art. 2º, § 1º, inciso III, da Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992.

Ademais, nos termos de sugestão do Senador Wellington Fagundes encaminhada a meu Gabinete, entendemos que os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) devem ser incluídos no escopo desta proposição, nos termos da emenda por mim apresentada ao final, em que optei por tratar genericamente de “instituições de ensino e pesquisa mantidas pelo Poder Público”. A propósito, para citar apenas algumas iniciativas já em andamento, que demonstram o quão importantes podem ser os IFs como aliados do Poder Público e da sociedade no combate da pandemia, temos notícia que o Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) iniciou ontem a realização de exames laboratoriais para o diagnóstico de covid-19; o Instituto Federal Catarinense (IFC) está produzindo protetores faciais e os doando às instituições públicas que desenvolvem ações no combate ao coronavírus; e que o Instituto Federal de São Paulo (IFSP) e o Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) doaram protetores faciais e álcool para hospitais e profissionais da saúde.

III – VOTO

Diante do exposto, opinamos favoravelmente pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e admissibilidade orçamentária e financeira do Projeto de Lei nº 1.545, de 2020, e, quanto ao mérito, votamos pela sua **aprovação**, com rejeição das Emendas nºs 1, 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13-PLEN, acolhimento parcial da Emenda nº 3-PLEN e acolhimento da Emenda nº 8-PLEN, na forma da emenda abaixo:



EMENDA Nº -PLEN

Dê-se ao art. 4º-J, proposto à Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, pelo art. 1º do Projeto de Lei nº 1.545, de 2020, a seguinte redação:

“**Art. 4º-J.** Ficam as instituições de ensino e pesquisa mantidas pelo Poder Público autorizadas a produzir e doar, preferencialmente a famílias de baixa renda e a instituições públicas e filantrópicas, materiais, equipamentos e produtos necessários ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública de que trata esta Lei.

Parágrafo único. As instituições de ensino e pesquisa poderão utilizar suas próprias instalações, tecnologias, pessoal e insumos para a produção dos materiais, equipamentos e produtos mencionados no *caput*, bem como adquirir, com recursos do seu orçamento discricionário, insumos adicionais necessários à produção.”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

