



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

PARECER N° , DE 2021

SF/21988.86204-17

De PLENÁRIO, em substituição à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei nº 4.113, de 2020, do Deputado Afonso Florence, que *institui 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; e dá outras providências.*

Relator: Senador **CONFÚCIO MOURA**

I – RELATÓRIO

Vem à análise deste Plenário, em caráter terminativo, o Projeto de Lei (PL) nº 4.113, de 2020, de autoria do Deputado Afonso Florence, que *institui 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; e dá outras providências.*

O PL aqui analisado foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados em 22 de dezembro de 2020. Após aprovação dos autógrafos, foi encaminhado ao Senado Federal.

A proposição é composta de 10 (dez) artigos. O art. 1º trata do âmbito de incidência da norma que se pretende aprovar. A nova lei tratará

das parcerias celebradas entre a administração pública e as organizações da sociedade civil nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, enquanto durar o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo (DLG) nº 6, de 20 de março de 2020.

Portanto, o Projeto cria regras transitórias para serem aplicadas no período de vigência do estado de calamidade resultante da pandemia da covid-19, sobre os convênios firmados entre a administração pública e as entidades privadas sem fins lucrativos, as sociedades cooperativas e as organizações religiosas.

Por força do parágrafo único do art. 1º, a nova lei incidirá, também, sobre outros tipos de convênios não disciplinados pela Lei nº 13.019, de 2014. Assim, as propostas de regras transitórias incidirão sobre os seguintes instrumentos:

I – transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal;

II – transferências voluntárias regidas por lei específica;

III – contratos de gestão celebrados com organizações sociais, na forma estabelecida pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV – convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V – termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI – termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII – transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

IX – pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

- a) membros de Poder ou do Ministério Público;
- b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;
- c) pessoas jurídicas de direito público interno;
- d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X – parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

Como se vê, o projeto versa sobre uma ampla variedade de instrumentos firmados com a administração pública, em que estão presentes as características do convênio: acordo entre pessoas para a realização de interesse comum, mediante mútua colaboração.

O art. 2º dispõe que a validade dos convênios não será afetada pela necessidade de suspensão parcial ou integral das ações neles previstas, quando esta decorrer de medidas restritivas relacionadas ao estado de calamidade pública decretado em razão da covid-19 (Decreto Legislativo nº 6, de 2020).

O § 1º do art. 2º assegura o repasse ao convenente de pelo menos 70% (setenta por cento) dos recursos pactuados, mesmo no caso de suspensão das atividades decorrente de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia. Os §§ 1º e 2º determinam a revisão, por apostilamento, do plano de trabalho em até 180 (cento e oitenta) dias da entrada em vigor da lei que se pretende aprovar.

Nos termos do § 3º do art. 2º, só deve haver complementação do objeto da parceria se for necessário adequá-lo ao contexto do enfrentamento da pandemia. Essa complementação deve ser formalizada por termo aditivo e não poderá vigorar para além do período de duração de medidas restritivas inseridas em norma federal, estadual, distrital ou municipal.

A complementação do objeto só será admitida se: a) o instrumento da parceria ainda estiver vigendo; b) a inclusão de novas ações estiver direcionada ao combate à pandemia; c) houver nexo de causalidade entre a política pública que originou a formalização da parceria; d) houver conformidade com o objeto de atuação da entidade parceira; e) houver acordo prévio celebrado entre as partes; f) houver a demonstração de

viabilidade da execução; g) houver a redefinição de metas e resultado, quando necessário; e h) houver a preservação da categoria econômica da despesa decorrente do objeto inicial.

O § 3º do art. 2º só permite que os benefícios trazidos pelo projeto atinjam os aditivos ao objeto da parceria em situações muito excepcionais, em que há a preservação dos elementos essenciais que originaram a formalização do convênio e a inserção de novas ações voltadas ao combate à pandemia.

De fato, a proposição prevê instrumentos de auxílio às parcerias já firmadas com a administração pública, mantendo-se as mesmas características do momento em que foram formalizadas. Os benefícios da lei objetivada apenas podem ser aplicados em aditivos em situações excepcionais elencadas no § 3º do art. 2º da proposição.

O art. 3º amplia o prazo para a apresentação de contas parciais ou finais relacionadas às parcerias. Pela proposição, o prazo para essa prestação de contas será de 180 (cento e oitenta) dias. Esse mesmo prazo deve ser aplicado à prestação de contas a ser apresentada aos Tribunais de Contas.

O art. 4º autoriza a prorrogação de ofício da parceria até o limite do período de vigência de medidas restritivas de combate à pandemia.

O art. 5º dispõe que não haverá descontinuidade de repasse de recursos públicos mesmo no caso de descumprimento de metas e de resultados inicialmente previstos, o que também não será motivo para se considerarem as contas irregulares da entidade parceira, quando o descumprimento decorrer de medidas restritivas inseridas em norma federal, estadual, distrital ou municipal referente à pandemia de covid-19.

O art. 6º autoriza a celebração de parcerias emergenciais e temporárias para o combate aos efeitos da pandemia. Para a celebração dessas parcerias, pode ser dispensada a realização de chamamento público; os procedimentos devem ser simplificados; a exigência de documentação de habilitação pode ser postergada; o plano de trabalho, as metas e os indicadores podem ser formulados de forma sintética; e devem ter preferências as organizações que já mantém parceria com a administração pública ou que já sejam por ela credenciadas.

SF/21988.86204-17

O art. 7º suspende a exigibilidade de devolução de recursos ao Erário relativa à prestação de contas referente às parcerias enquanto durarem as medidas restritivas de combate à pandemia.

Os §§ 1º e 2º do art. 7º preveem parcelamento dos valores que devem ser devolvidos ao Erário, em até 96 parcelas, sem incidência de juros. O parcelamento fica condicionado à prévia demonstração de prejuízos e dificuldades relacionados à pandemia de covid-19 e impede a inscrição do devedor no Cadastro de Entidades Privadas sem Fins Lucrativos Impedidas (Cepim).

O § 3º do art. 7º dispõe que, se a parceria for celebrada com organização da sociedade civil com base na Lei nº 13.019, de 2014, a obrigação de devolver recursos ao Erário pode ser substituída por ações compensatórias de interesse público. O plano de trabalho deve mensurar o valor econômico da ação para fins de compensação, desde que não tenha havido dolo ou fraude e não seja caso de restituição integral dos recursos.

O art. 8º preceitua que as entidades parceiras que não demitirem nem suspenderem pagamento a profissionais sem vínculo empregatício terão acesso prioritário a créditos oferecidos por instituições financeiras públicas e a benefícios fiscais instituídos em razão da pandemia de covid-19.

O art. 9º mantém a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas pelos prestadores de serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS).

O art. 10 contém a cláusula de vigência da lei que se pretende criar: na data de sua publicação.

Foram apresentadas 6 (seis) Emendas ao Projeto.

A Emenda nº 1 é de autoria conjunta da Senadora Mara Gabrilli e do Senador José Serra. Essa Emenda determina que o pagamento dos procedimentos financiados pelo Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec) deve ser efetuado conforme produção aprovada pelos gestores estaduais, distrital e municipais de saúde, nos mesmos termos estabelecidos antes da vigência da Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020.

Essa mesma Emenda determina a suspensão e autoriza a renegociação das metas e prazos relativos aos serviços prestados pelas organizações sociais de saúde, sem prejuízo dos repasses programados.

A Emenda nº 2, de autoria da Senadora Soraya Thronicke, altera o prazo de suspensão das metas para 31 de dezembro de 2021. O prazo de suspensão originalmente previsto no projeto é 31 de março de 2021.

A Emenda nº 3 é de autoria da Senadora Rose de Freitas. Essa Emenda propõe a atualização do texto, para que seja substituída a menção à vigência do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, pela previsão de data específica: 31 de dezembro de 2021.

A Emenda nº 4, oferecida pelo Senador Flávio Arns, equivale à Emenda nº 2.

A Emenda nº 5, também do ilustre Senador Flávio Arns, altera o § 1º do art. 2º do PL, de forma a que se assegure o repasse integral dos recursos vinculados à parceria.

De autoria do Senador Jean Paul Prates, a Emenda nº 6 exige a apresentação de garantia idônea para o recebimento de repasses nos casos de suspensão das ações previstas no convênio.

Este é, em síntese, o Relatório.

II – ANÁLISE

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) pronunciar-se sobre a admissibilidade (constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa), e o mérito do presente projeto, em caráter terminativo (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, arts. 91, I; 101, inciso I e alínea *g* do inciso II). Contudo, nos termos do Ato da Comissão Diretora nº 7, de 2020, que institui o Sistema de Deliberação Remota (SDR) do Senado Federal, cabe ao Plenário apreciar diretamente a presente matéria, em substituição à CCJ.

Quanto à admissibilidade, é preciso registrar que a proposição é constitucional, uma vez que compete à União legislar privativamente sobre normas gerais de licitações e contratos administrativos, em todas as suas modalidades, o que inclui as normas sobre convênios (Constituição Federal – CF, art. 22, XXVII). Não há, ademais, reserva de iniciativa (CF, art. 61, § 1º), de modo que a proposição pode ser apresentada por parlamentar, como de fato ocorreu.

Em relação à constitucionalidade material, também nada há a opor. O projeto teve o cuidado de respeitar os princípios expressos (CF, art. 37) e implícitos da Administração Pública, tomando especial cuidado para resguardar os preceitos de supremacia e indisponibilidade do interesse público.

A tramitação seguiu os ritos do RISF, motivo por que se pode afirmar sua regimentalidade. Do mesmo modo, tem-se norma com potencial de inovar o ordenamento jurídico, sendo dotada, assim, de juridicidade.

Em relação à técnica legislativa, não há reparos a fazer, uma vez que atendidos todos os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Quanto ao mérito, só temos elogios a tecer. A proposição tem o nobre objetivo de socorrer as entidades que celebraram convênios com a administração pública para a prestação de serviços de interesse de toda a coletividade.

Não há dúvida de que as restrições determinadas para combater a pandemia da covid-19 atingiram fortemente a saúde financeira das entidades parceiras do Estado. O projeto submetido à análise apresenta respostas adequadas ao enfrentamento das dificuldades por que passam as entidades do terceiro setor em decorrência da crise sanitária.

O Poder Público precisa estender a mão às entidades do terceiro setor. Não deve a administração pública dispensar a preciosa ajuda prestada por esses entes, especialmente em um contexto de grave crise fiscal. O presente projeto traz instrumentos capazes de minimizar os impactos negativos causados pela pandemia aos parceiros privados que prestam, sem fins lucrativos, serviços de interesse coletivo.

Estamos rejeitando a Emenda nº 1º, porquanto, atualmente, o critério para pagamento dos procedimentos financiados pelo Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec) já é estabelecido pelas regras anteriores à vigência da Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020. Nesse particular, registre-se que essa Lei teve seus efeitos exauridos 120 (cento e vinte) dias após 1º de março de 2020. Portanto, com a perda de vigência da Lei nº 13.992, de 2020, os critérios de pagamento anteriores a essa Lei foram restabelecidos.

A segunda parte da Emenda nº 1, que determina a suspensão e autoriza a renegociação das metas e prazos relativos aos serviços prestados

pelas organizações sociais de saúde, sem prejuízo dos repasses programados, também não deve ser acolhida.

O projeto já contempla a possibilidade de suspensão e autorização para renegociação das metas e prazos relativos aos serviços prestados pelas organizações sociais de saúde, sem prejuízo dos repasses programados.

De fato, o parágrafo único do art. 1º é expresso ao afirmar que as normas dispostas na proposição se aplicam aos instrumentos previstos no art. 3º da Lei nº 13.019, de 31 de junho de 2014, entre os quais estão elencados os contratos de gestão celebrados com organizações sociais (inciso III).

Estamos acolhendo parcialmente as Emendas de Redação nº 2, 3 e 4, para substituir a menção ao Decreto Legislativo nº 6, de 2020, pela expressão “durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19, e dá outras providências”.

A Emenda nº 5, do ilustre Senador Flávio Arns assegura o repasse integral dos recursos vinculados à parceria. Entendemos que o repasse de 70% é suficiente para auxiliar os parceiros do Estado a enfrentarem esse difícil período de pandemia, razão pela qual não estamos acolhendo esse Emenda.

Por fim, estamos rejeitando a Emenda nº 6, que exige garantias a serem apresentadas pelos parceiros privados para que possam receber os repasses da Administração Pública.

Apesar da louvável preocupação apresentada na justificação da Emenda, entendemos que a exigência de garantias é requisito desnecessário, burocratiza o procedimento dos repasses e compromete a eficácia da lei que se pretende criar.

É preciso relembrar que o projeto de lei aqui analisado trata de convênios firmados entre o Poder Público e o terceiro setor, que é composto por entes que não têm finalidade lucrativa. A razão de existir desses parceiros do Estado é a própria prestação, voluntária e altruísta, de serviços de interesse da coletividade.

Essas características do convênio demonstram a desnecessidade de serem exigidas garantias, especialmente as previstas na Lei Geral de

Licitações e Contratos. Garantias tais como caução, fiança e seguro são complexas e caras de serem obtidas, a demonstrar que sua exigência pode significar a interrupção dos repasses públicos, agravando a situação dos conveniados.

Além disso, as parcerias tratadas neste projeto são firmadas em caráter de continuidade. Eventual descumprimento das obrigações do parceiro privado pode ser compensado com glosas e abatimentos futuros no mesmo ou em outro convênio.

Compreendemos as preocupações do ilustre colega, Senador Jean Paul Prates, mas entendemos que a exigência de garantias apresenta efeitos desvantajosos aos objetivos do projeto, que é socorrer as entidades do terceiro setor em um momento de extrema dificuldade.

Por essas razões, somos favoráveis à aprovação do projeto apenas com emendas de redação que ajustem os termos da ementa e dos arts. 1º, 2º e 9º, pois, apesar da perda da vigência do DLG nº 6, de 2020, é inegável que a pandemia continua afetando o dia a dia de brasileiros, que várias medidas restritivas ainda estão em vigor em muitos Estados e Municípios e que estamos em junho de 2021.

III – VOTO

Por tais motivos, votamos pela constitucionalidade, juridicidade regimentalidade e, no mérito, pela **aprovação** do PL nº 4.133, de 2020, com a aprovação parcial das Emendas nº 2, 3 e 4, na forma das Emendas de Redação a seguir apresentadas, e pela rejeição de todas as demais Emendas:

EMENDA Nº – PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação à ementa do PL nº 4.113, de 2020:

“Institui normas de caráter transitório aplicáveis a parcerias celebradas pela administração pública, durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19, e dá outras providências.”

EMENDA Nº – PLEN (DE REDAÇÃO)

Dê-se a seguinte redação aos arts. 1, 2º e 9º do PL nº 4.113, de 2020:

“**Art. 1º** As parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil celebradas nos termos da Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, observarão o disposto nesta Lei, enquanto durarem as medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19.

”

“**Art. 2º** A necessidade de suspensão parcial ou integral, assim como de complementação de ações previstas em termos de fomento, em termos de colaboração, em acordos de cooperação, em termos de parceria, em contratos de gestão, em contratos de repasse e em convênios celebrados pela administração pública alcançados pelo disposto no art. 1º desta Lei não afetará a vigência do respectivo instrumento, quando decorrer de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19.

.....
§ 3º

.....
III - não poderá vigorar em período que exceda a duração de medidas restritivas inseridas em norma federal, estadual, distrital ou municipal vinculada ao combate à pandemia da covid-19;

”

“**Art. 9º** Fica mantida, durante a vigência de medidas restritivas relacionadas ao combate à pandemia da covid-19, a suspensão da obrigatoriedade da manutenção das metas quantitativas e qualitativas contratualizadas pelos prestadores de serviço de saúde, de qualquer natureza, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecida no art. 1º da Lei nº 13.992, de 22 de abril de 2020, e prorrogada pelo art. 1º da Lei nº 14.061, de 23 de setembro de 2020, assegurados os repasses dos valores financeiros contratualizados em sua integralidade.

”

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator

|||||
SF/21988.86204-17