



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 61
de 2020

***Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da
Medida Provisória nº 976, de 04
de junho de 2020***

Marcelo de Rezende Macedo

Endereço na Internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

junho de 2020

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



NOTA TÉCNICA Nº 61, de 2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 976, de 04 de junho de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 976, de 04 de junho de 2020, para abrir crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 4.489.224.000,00, para o fim que especifica.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: “O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória nº 976/2020 abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 4.489.224.000,00, para enfrentamento da situação de emergência em decorrência da pandemia provocada pelo Coronavírus (Covid-19). Conforme a exposição de motivos EM nº 00219/2020 ME, de 04 de junho de 2020, que acompanha a referida Medida Provisória, os recursos possibilitarão:

a) No Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – CONCEIÇÃO (R\$ 23.000.000.00): a aquisição de equipamentos de proteção individual (máscaras, aventais, luvas, protetores faciais), locação de equipamentos (respiradores e monitores), custeio de testes e exames para diagnósticos da doença, aquisição de medicamentos e aquisição de equipamentos médicos (respiradores e monitores); e

b) No Fundo Nacional de Saúde (R\$ 4.466.224.000): a transferência de recursos a Estados, Municípios e Distrito Federal para custeio dos serviços de saúde; o custeio de bolsas ou bonificação aos estudantes universitários da área da saúde e médicos residentes que atuarão no Sistema Único de Saúde; e a ampliação da conectividade à Internet de unidades de atenção primária, em caráter emergencial, permitindo a transmissão de informações sobre os serviços



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

prestados, o que proporcionará o aprimoramento das ações de vigilância e do planejamento das medidas de combate à doença. A referida ampliação da conectividade será realizada por meio da atuação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, organização social vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

Destaque-se, ainda, conforme quadro anexo à referida Exposição de Motivos, que as despesas totais de R\$ 4.489.224.000,00 serão suportadas por recursos decorrentes de Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial de 2019, sendo:

- Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção: R\$ 142.000.000
- Recursos Livres da Seguridade Social: R\$ 3.172.729.657
- Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social: R\$ 1.174.494.343

Justifica-se a edição da referida Medida Provisória de crédito extraordinário para “...dotar o sistema de saúde brasileiro de capacidade para prevenir, controlar e conter os danos e agravos à saúde pública em decorrência da pandemia. Ao analisar a experiência de outros países, conclui-se que o vírus é altamente contagioso, e conforme as informações atuais disponíveis, a transmissão pessoa a pessoa da doença ocorre via gotículas respiratórias ou contato. Os registros de casos confirmados no mundo já se aproximam de 5,3 milhões, com mais de 340 mil mortes em 216 países, de acordo com dados da Organização Mundial da Saúde (OMS). Em território nacional, no último mês, entre 24 de abril e 24 de maio, os casos confirmados passaram de 52.995 para 363.211, e os óbitos, de 3.670 para 22.666”.

Além disso, sustenta o Poder Executivo que “A experiência internacional também indica que a questão mais crítica no tratamento de casos graves é a indisponibilidade de leitos e instalações com capacidade de assegurar suporte respiratório, sendo indispensável preparar a rede de atenção primária para expansão da demanda, de modo a exercer a contenção da transmissibilidade do vírus ao evitar a ida de pessoas com sintomas leves aos serviços de urgências ou hospitais, bem como identificar precocemente os casos graves”.

III – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “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”.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

De acordo com o teor e a finalidade da Medida Provisória, descritos no item II, não se verifica infringência aos dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, em especial aqueles relativos especificamente a créditos extraordinários.

Ademais, ressalte-se que a abertura do crédito extraordinário em questão não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, os créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime.

Ressalte-se, contudo, que conforme previsto no art. 43 da Lei 4.320, de 1964, não foram apresentados os cancelamentos compensatórios do crédito extraordinário.

No entanto, o Inciso II do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), faculta o relaxamento de regras fiscais na ocorrência de calamidade pública como a declarada pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, do Congresso Nacional:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – [...]

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

No mesmo sentido, a Emenda Constitucional nº 106, promulgada em 8 de maio de 2020, conhecida como “Orçamento de Guerra”, instituiu o Regime Extraordinário Fiscal, Financeiro e de Contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Essa emenda incorpora tal diretriz, afastando as limitações legais para criação e ampliação de despesa pública com a finalidade de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração.¹

¹ EC nº 106/2020: “Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita”.



A Medida Provisória em análise também atende ao disposto no art. 5º da EC nº 106/2020, que exige a identificação das despesas destinadas ao combate à calamidade². Conforme exigido na referida Emenda Constitucional, o Poder Executivo editou o Decreto nº 10.360/2020, que dispõe sobre a forma de identificação de tais despesas. Dessa forma, as programações objeto do crédito sob análise constam de demonstrativo específico do SIOF – Painel do Orçamento Federal – covid-19, de livre acesso.

IV – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Com relação aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, necessário considerar que o caput do art. 62 juntamente com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal exigem que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Ressalte-se que os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política e são sujeitos a certo grau de subjetividade.

A respeito do critério da urgência o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de lapso-temporal e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade que só se aplica às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, associada ao requisito de urgência contido no art. 167, § 3º, a própria Constituição confere parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

Art. 167 [...]

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

De acordo com a própria Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, a urgência da matéria se justifica pelo quadro apresentado de rápida propagação da doença, sendo que a célere e tempestiva ação do poder público é condição necessária para garantir a

² Idem: Art. 5º As autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional e de seus efeitos sociais e econômicos deverão:
I - constar de programações orçamentárias ou contar com marcadores que as identifiquem;...



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

proteção e recuperação da população brasileira, provendo a rede de atenção em saúde com os insumos para seu enfrentamento.

A relevância, por sua vez, decorre da grave situação sanitária decorrente da pandemia, com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e o aumento acentuado das internações e dos óbitos provocados pelo Covid-19.

Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial, já que o novo Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, na China, e o primeiro caso registrado, no Brasil, ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos necessários para a implementação de medidas de combate ao Covid-19.

V – CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a presente Medida Provisória atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, dispensando a demonstração de adequação e compensação orçamentárias em vista do Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconhece o estado de calamidade pública para fins do art. 65 da LRF, e ainda nos termos da EC nº 106/2020, que excepcionalmente afasta exigências legais, especialmente previstas na LRF e na LDO 2020, para criação e expansão de despesas públicas relacionadas ao enfrentamento da calamidade pública decorrente da pandemia provocada pelo novo Coronavírus.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 08 de junho de 2020.