



---

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

---

# Nota Técnica n.º 25 de 2020

---

***Subsídios para apreciação da  
Medida Provisória n.º 940,  
de 2 de abril de 2020,  
quanto à adequação  
orçamentária e financeira.***

Mario L. Gurgel de Souza  
Artenor Luiz Bosio  
Rafael Alves Araujo

---

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

e-mail: [conof@camara.gov.br](mailto:conof@camara.gov.br)

Abril de 2020

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



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

**NOTA TÉCNICA Nº 25, de 2020**

Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para os fins que especifica.

## **I – INTRODUÇÃO**

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 940, de 2 de abril de 2020, para abrir crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, para os fins 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 940/2020 abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.444.373.172,00, integralmente destinados à Ação Orçamentária 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, sendo R\$ 8.987.011.900,00 a serem executadas pelo Fundo Nacional de Saúde (UO 36901) e R\$ 457.361.272,00 pela Fundação Oswaldo Cruz (UO 36201).

Não constam das publicações teor de exposição de motivos acompanhando a referida MP. No entanto, o Cadastro de Ações da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia informa que a ação 21C0 abrange o “conjunto de medidas que se fizerem necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), mediante ações de prevenção, preparação e assistência à população, bem como outras despesas necessárias para o enfrentamento do coronavírus”. Sua implementação visa o “apoio aos entes federativos para financiamento de serviços de saúde na atenção básica e de média e alta complexidade, aquisição e distribuição de medicamentos e insumos, aquisição de equipamentos, realização de pesquisas, contratação de serviços de saúde, contratação temporária de pessoal, divulgação de informações à população, bem como outras despesas necessárias para o enfrentamento do coronavírus”.

## **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



## **CÂMARA DOS DEPUTADOS**

### **Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira**

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”.

De acordo com o teor e 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, constantes da LDO. E cabe mencionar que a abertura do presente crédito 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 Senado Federal:

*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, medida liminar proferida por Ministro do STF, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, entendeu pelo “excepcional afastamento” de exigências de demonstração e de adequação e compensação orçamentária previstas em artigos da LRF e da LDO 2020, para despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19.

#### **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.*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

A urgência do crédito justifica-se pelo atual cenário de saúde pública, que mostra a rápida propagação da pandemia do COVID-19 (novo coronavírus) no País, e a necessidade de pronta resposta da área de saúde estatal para melhor conhecer a realidade sanitária, prevenir e limitar a contaminação da população brasileira, especialmente dos integrantes dos grupos de risco, restringindo ao máximo a circulação do vírus, além de promover, pela ação tempestiva e eficaz, nos pertinentes níveis de assistência à saúde, a rápida recuperação da saúde dos doentes e redução do número de óbitos.

A relevância, por sua vez, deve-se ao sério quadro de pandemia, de alto risco à saúde pública e à própria atividade econômica, dado o elevado potencial de contágio e o alto risco de morte dos doentes, considerando situações experimentadas por países nos quais a disseminação e seus efeitos chegou a níveis catastróficos. O surto de COVID-19 foi caracterizado em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia, que é a disseminação mundial de uma nova doença.

Além disso, o Ministério da Saúde adotou diversas medidas, entre elas, a “*Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional*”. O Senado Federal editou o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

Deve-se também considerar que a reversão do quadro é de difícil previsibilidade, não sendo factível antecipar o montante adequado de recursos necessários para o combate emergencial a epidemias no Brasil. Lembre-se que o novo vírus “Corona”, agente da atual pandemia foi descoberto na China no final de 2019 e o primeiro caso no Brasil foi registrado em fevereiro de 2020. Não havia, portanto, condições de se determinar previamente o aparecimento nem a gravidade do alastramento do novo agente infeccioso pelo mundo, os recursos de saúde necessários para seu enfrentamento, e muito menos, os custos necessários para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.

## 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 medida liminar proferida por Ministro do STF, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, pelo “excepcional afastamento” da incidência de artigos da LRF e da LDO 2020 pra despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 3 de abril de 2020

Elaboração: Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mario Luis Gurgel de Souza, Artenor Luiz Bosio e Rafael Alves Araujo