



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PARECER Nº , DE 2020

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 941, de 2 de abril de 2020, que “*abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica*”.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Adolfo Viana

#### I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 941 (MP 941/2020), de 2 de abril de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00116/2020 ME, o crédito se destina ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19), considerando a “*premência de prevenção, de controle e de contenção dos danos e dos agravos devidos à pandemia global*”.

Com o intuito de assegurar resposta efetiva do Estado à expansão de casos da doença no país, trata-se de uso de recursos referentes a emendas de bancada originalmente destinadas a outras finalidades em diversos órgãos do Poder Executivo.

A referida EM nº 116/2020 ME esclarece, quanto aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, que:

“4. A **urgência** é oriunda do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do Poder Público é condição necessária para garantir a proteção e recuperação da saúde da população brasileira, restringindo ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos.

5. A **relevância**, por sua vez, deve-se à situação de pandemia e representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado.

6. 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.” (grifo nosso)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por fim, a Exposição de Motivos pontua que “importa frisar que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência resultante da Covid-19 e decorrem de anulação de dotações orçamentárias relativas a emendas de bancada estadual de execução obrigatória”.

Em todos os casos, as aplicações são realizadas em programações das respectivas unidades orçamentárias na ação “21C0 – *Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*”.

Encerrado o prazo regimental, à MP 941/2020 foram apresentadas 2 (duas) emendas.

Este é o relatório.

## II. VOTO

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito.

A medida provisória e sua tramitação obedecem aos ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a apreciação ao Parlamento. A Lei Magna também estatui no art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas nas Resoluções nº 1/2002-CN e nº 1/2006, do Congresso Nacional.

Entretanto, tendo em vista a situação de calamidade durante a pandemia, foi aprovado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, dispondo sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. Segundo referido normativo:

“Art. 2º No primeiro dia útil seguinte à publicação, no Diário Oficial da União, de medida provisória, de que trata o art. 1º, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir os respectivos avulsos eletrônicos.

Parágrafo único. Enquanto durar a Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e o estado de calamidade pública decorrente da COVID-19 as medidas provisórias serão instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à Comissão Mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Art. 3º À Medida Provisória poderão ser oferecidas emendas perante o órgão competente da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional, protocolizadas por meio eletrônico simplificado, até o segundo dia útil seguinte à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, sendo a matéria



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

imediatamente encaminhada em meio eletrônico à Câmara dos Deputados após decorrido esse prazo;

§ 1º Quando em deliberação nos Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, operando por sessão remota, as emendas e requerimentos de destaque deverão ser apresentados à Mesa, na forma e prazo definidos para funcionamento do Sistema de Deliberação Remota em cada Casa.

§ 2º As emendas já apresentadas durante os prazos ordinários de tramitação das medidas provisórias vigentes na data de edição deste Ato não precisarão ser reapresentadas.

§ 3º Permanecem válidos todos os atos de instrução do processo legislativo já praticados em relação às medidas provisórias vigentes na data de publicação deste Ato, inclusive designação de relatores e eventuais pareceres já deliberados em comissão mista.

Art. 4º **A medida provisória será examinada pela Câmara dos Deputados**, que deverá concluir os seus trabalhos até o 9º (nono) dia de vigência da Medida Provisória, a contar da sua publicação no Diário Oficial da União.

Art. 5º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 14º (décimo quarto) dia de vigência da medida provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

(...)

Art. 7º **Este Ato se aplica às medidas provisórias já editadas e em curso de tramitação**, observado o disposto no § 3º do art. 3º.

Parágrafo único. **As medidas provisórias pendentes de parecer da Comissão Mista serão encaminhadas com as respectivas emendas para a Câmara dos Deputados**, para que o parecer seja proferido em Plenário.”

### II.1 Constitucionalidade

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para estribar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de “imprevisibilidade” que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2020.

Em relação a tais aspectos, consideramos que as informações trazidas na EM nº 116/2020 ME, reproduzidas no relatório, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

### II.2 Adequação Financeira e Orçamentária

A 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”, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

compatibilidade orçamentária e financeira das MPs *“abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

Verificamos que o crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2020-2023 (Lei nº 13.971, de 2019), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019), da Lei Orçamentária Anual para 2020 (Lei nº 13.978, de 2020) e da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000).

Convém registrar que, conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167 da Constituição Federal e da Lei nº 4.320, de 1964, não se exige indicação de origem dos recursos quando da abertura de crédito extraordinário. Todavia, os recursos para atendimento da MP nº 941, de 2020, decorrem de cancelamento de programações oriundas de emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7), conforme indicado no Anexo II da Medida Provisória.

Tendo em vista o cancelamento proposto incidir sobre despesas primárias, o crédito em apreço não compromete o alcance da meta de resultado fiscal fixada na LDO 2020. Além disso, cabe destacar que o Congresso Nacional reconheceu<sup>1</sup> a ocorrência de calamidade pública, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF). Sendo assim, o Poder Executivo está dispensado, inclusive, do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

Ademais, o Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, concedeu medida cautelar<sup>2</sup> para conceder interpretação conforme à Constituição Federal aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, *“afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19”*.

<sup>1</sup> Por meio do Decreto Legislativo n. 6, de 2020m, foi “reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020...”

<sup>2</sup> Diante do exposto, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR na presente ação direta de inconstitucionalidade, ad referendum do Plenário desta SUPREMA CORTE, com base no art. 21, V, do RISTF, para CONCEDER INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, aos artigos 14, 16, 17 e 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal e 114, caput, in fine e § 14, da Lei de Diretrizes Orçamentárias/2020, para, durante a emergência em Saúde Pública de importância nacional e o estado de calamidade pública decorrente de COVID-19, afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19.

Ressalto que, a presente MEDIDA CAUTELAR se aplica a todos os entes federativos que, nos termos constitucionais e legais, tenham decretado estado de calamidade pública decorrente da pandemia de COVID-19. (ADI 6357 MC / DF - DISTRITO FEDERAL - MEDIDA CAUTELAR NA Ação Direta De Inconstitucionalidade – Relator Min. ALEXANDRE DE MORAES Julgamento: 29/03/2020 Publicação: processo eletrônico: DJe-078 DIVULG 30/03/2020 PUBLIC 31/03/2020)



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Por fim, a abertura do presente crédito não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, uma vez que créditos extraordinários não são incluídos na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal.

### II.3 Mérito

A MP nº 941, de 2020, é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, uma vez que o aumento exponencial dos casos de infecção humana pelo Covid-19 impõe a necessidade de dotar o sistema de saúde brasileiro de capacidade para prevenir, controlar e conter os danos e agravos à saúde pública em decorrência da pandemia global.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 116/2020 ME, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Saúde, da Educação e da Cidadania.

### II.4 Emendas

De acordo com o art. 111 da Resolução nº 1/2006-CN, às medidas provisórias de crédito extraordinário *“somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente”*. Foram apresentadas duas emendas à MP nº 941, de 2020, no prazo regimental.

A emenda nº 1 propõe a observância de “equitatividade de iniciativa entre os membros de cada bancada” no ato de indicação das suas emendas.

Por sua vez, a emenda nº 2 objetiva vedar aumentos de despesa não relacionados “à emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus”.

Em que pese o mérito, as propostas encontram óbice no princípio da exclusividade orçamentária, previsto na Constituição Federal (art. 165, §8º)<sup>3</sup>. Segundo o referido princípio do Direito Financeiro, a lei orçamentária e, por conseguinte, os créditos adicionais que a modifiquem, não devem conter dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa.

Deve-se mencionar que a Constituição ainda veda o uso do instrumento “medida provisória” para disciplinar matérias específicas do orçamento (art. 62, §1º, “d”, da Constituição), salvo especificamente para “abertura de crédito extraordinário” que somente será admitido para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (art. 167, §3º, da Constituição). Portanto, não cabe ao instrumento excepcional regular iniciativa dos membros de bancada ou vedar aumentos de despesa (art. 165, §8º, da Constituição).

<sup>3</sup> Art. 165 (...)§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Dessa forma, com fulcro no art. 146<sup>4</sup> da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, somos compelidos **a indicar as emendas nºs 1 e 2 à inadmissão.**

### **II.5 Conclusão**

Diante das razões expostas, nosso voto é no sentido de que:

**I** - a Medida Provisória nº 941, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção;

**II** – as emendas de nºs **001 a 002** sejam inadmitidas; e

**III** – a Medida Provisória nº 941, de 2020, seja aprovada nos termos propostos pelo Poder Executivo.

Brasília, em        de julho de 2020.

**Deputado ADOLFO VIANA**  
**Relator**

---

<sup>4</sup> Art. 146. A emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, observados os arts. 15, XI, e 25.



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### DEMONSTRATIVO - EMENDAS QUE DEVEM SER INADMITIDAS (art. 70, III, "a", e art. 146, §1º, da Resolução nº 1/2006-CN)

#### Emendas a serem declaradas inadmitidas (art. 15, XI, da Resolução nº 1/2006-CN)

Emenda nº	Autor	Fundamento
1	Hildo Rocha	Art. 62, §1º, "d", e art. 165º, §8º, da Constituição Federal.
2	Hildo Rocha	Art. 62, §1º, "d", e art. 165º, §8º, da Constituição Federal.

Deputado ADOLFO VIANA  
Relator