



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER Nº , DE 2020

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Dep. Hiran Gonçalves

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 2020 (MP 969/2020), que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.

A Medida Provisória também autoriza, em atendimento ao disposto no inciso I do § 1º do art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 8.148.152.662,00 (oito bilhões cento e quarenta e oito milhões cento e cinquenta e dois mil seiscentos e sessenta e dois reais) para o atendimento de despesa a ser realizada com o crédito.

Os recursos destinam-se integralmente ao reforço da ação orçamentária “*21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*”, sendo o valor totalmente alocado ao Fundo Nacional de Saúde (UO 36901).

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00196/2020 ME, de 19.5.2020, o crédito possibilitará ao MS a transferência de recursos adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal, garantindo o financiamento das ações de saúde necessárias ao enfrentamento da pandemia em um contexto de queda de receitas públicas e expansão da demanda por serviços de saúde. Destaca ainda que os recursos serão transferidos diretamente aos fundos de saúde dos demais entes federativos, para aplicação no custeio de medidas de preparação e enfrentamento da pandemia, abrangendo ações de vigilância em saúde, organização e funcionamento da assistência à saúde nas redes de atenção básica ou especializada, entre outras ações e serviços públicos de saúde.

Informa também que:

“6. A **urgência** é decorrente 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.

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





CÂMARA DOS DEPUTADOS

8. Já a **imprevisibilidade** decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial. O novo agente do Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, nem a gravidade do surto, bem como a situação de alastramento da doença pelo mundo; além dos custos para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.”

Destaca ainda que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição; bem como com a dispensa permitida pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

A Exposição de Motivos também trata da autorização para contratação de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, no valor de R\$ 8.148.152.662,00 (oito bilhões, cento e quarenta e oito milhões, cento e cinquenta e dois mil, seiscentos e sessenta e dois reais), em atendimento ao disposto no art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Informa que tal autorização, apesar de atender requisito prévio, estabelecido na LRF, garante somente a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto de crédito extraordinário. Por essa razão, não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da destinação específica, indicada na aplicação dos recursos em favor do Ministério da Saúde.

Encerrado o prazo regimental, à MP 969/2020 foi apresentada 01 (uma) emenda.

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 especial 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:





CÂMARA DOS DEPUTADOS

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 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.

[...]

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.

[...]

II.1 Constitucionalidade

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para fundamentar 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 Exposição de Motivos nº 196/ME-2020, de 19.5.2020, acima reproduzidas, são suficientes para





CÂMARA DOS DEPUTADOS

comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

Ademais, o referido crédito está de acordo com a dispensa de atendimento da regra de ouro (art. 167, III, da Constituição) prevista pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

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 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*”.

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, a medida provisória indica que os recursos decorrem de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2019, relativo a recursos livres da Seguridade Social, no valor de R\$ 1.851.847.338,00 e de contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 8.148.152.662,00.

Ainda que a Medida pudesse vir a comprometer o alcance da meta de resultado fiscal fixada na LDO 2020, é pertinente mencionar que por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência de calamidade pública, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), estando assim, o Poder Executivo dispensado do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

A Medida Provisória está ainda amparada pela Emenda Constitucional (EC) nº 106, de 7 de maio de 2020, que “*institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia*”.

O art. 3º da referida EC estabelece: “*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 à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa*”.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

O presente Crédito Extraordinário está ainda em conformidade com exigências do art. 5º da referida Emenda Constitucional, considerando que a ação orçamentária “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus” se trata de programação específica e está arrolada no Decreto nº 10.360/2020, editado em decorrência do art. 5º da referida Emenda Constitucional:

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 específicas ou contar com marcadores que as identifiquem; e

[...]

Parágrafo único. Decreto do Presidente da República, editado até 15 (quinze) dias após a entrada em vigor desta Emenda Constitucional, disporá sobre a forma de identificação das autorizações de que trata o caput deste artigo, incluídas as anteriores à vigência desta Emenda Constitucional.

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 razão 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 Emenda Constitucional nº 106, de 17 de maio de 2020¹.

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 969, de 2020, é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, uma vez que o aumento 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 196/ME-2020, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde.

¹ Anteriormente à edição da EC 106/2020, o Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF, expediu medida cautelar, 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*”. Ressaltou o Ministro que a “*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*”.



