



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER Nº , DE 2020

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 967, de 19 de maio de 2020, que “*abre crédito extraordinário, em favor em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.566.379.351, 00, para os fins que especifica e dá outras providências*”.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Vitor Lippi

### I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 967 (MP 967/2020), de 19 de maio de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor em favor do Ministério da Saúde (MS), no valor de R\$ 5.566.379.351, 00, para os fins que especifica e dá outras providências.

Os recursos destinam-se integralmente ao reforço da ação orçamentária “21C0 - *Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*”, sendo R\$ 4.853.179.351,00 a serem executadas pelo Fundo Nacional de Saúde (UO 36901) e R\$ 713.200.000,00, pela Fundação Oswaldo Cruz (UO 36201).

De acordo com a Exposição de Motivos nº 193/ME-2020, de 15.5.2020, a medida o crédito possibilitará ao MS:

*“a) ampliar a capacidade de realização de testes e detecção da doença, contribuindo para o tratamento adequado dos pacientes e o planejamento das ações de enfrentamento da Covid-19, destacando que, de acordo com aquele Ministério, serão ofertados cerca de 41 milhões de testes adicionais, dos quais 10,5 milhões a cargo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz);*

*b) atender o disposto na Lei nº 13.995, de 5 de maio de 2020, que prevê a prestação de auxílio financeiro emergencial de até R\$ 2 bilhões pela União para santas casas e hospitais filantrópicos, sem fins lucrativos, os quais serão utilizados na aquisição de medicamentos, suprimentos, insumos e produtos hospitalares para o atendimento adequado à população; aquisição de equipamentos e realização de pequenas obras e adaptações físicas para aumento da oferta de leitos de terapia intensiva; e*

*c) garantir a contratação e o pagamento de profissionais de saúde para atender a demanda adicional.”*





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Ainda segundo a Exposição de Motivos, o crédito contém a previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada pela Medida Provisória, no valor de R\$ 5.335.200.000,00 (cinco bilhões, trezentos e trinta e cinco milhões e duzentos mil reais), em atendimento ao disposto no art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. 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 967/2020 foram apresentadas 14 (quatorze) 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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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.

§ 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 Exposição de Motivos nº 193/ME-2020, de 15.5.2020, acima reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Vale mencionar que o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que o País enfrenta um estado de calamidade pública, para os fins previstos no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, o instrumento encontra-se em consonância com a legislação e com o momento atual de calamidade.

Ademais, importa mencionar que 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.*

*Parágrafo único. O Ministério da Economia publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional. (EC nº106, de 2020)*

### 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 cancelamento parcial de programações no valor de R\$ 231.179.351,00 e de contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 5.335.200.000,00.

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

<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...”





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

Responsabilidade Fiscal – LRF). Sendo assim, o Poder Executivo está dispensado 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”.

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 967, 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 193/ME-2020, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde.

### 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 quatorze emendas à MP nº 967 de 2020, no prazo regimental.

As emendas de nºs 001 a 013 pretendem alterar o subtítulo das programações nacionais da MP para localizadores que atendam Estados, municípios e/ou

<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

entidades específicos. As propostas substituem juízo acerca da relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa que compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo e não atendem o que dispõe a Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Por essa razão, com base no disposto no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006, somos obrigados a indicar a **inadmissão das emendas nºs 001 a 013**.

A emenda nº 014 propõe a supressão dos cancelamentos da MP referentes ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Administração Direta, com a retirada dos cancelamentos previstos no Anexo II da MP para o referido órgão. Em que pese o mérito da proposta, a emenda não indicou a unidade que deveria sofrer a redução de recursos compensatórios para adequar o crédito de que trata o art. 166, §3º, II, da Constituição. Dessa forma, com base no que dispõe o art. 146 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, **indicamos a inadmissão da emenda nº 014**.

### II.5 Conclusão

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

I - a Medida Provisória nº 967, de 2020, atende aos preceitos constitucionais e legais que devem orientar sua adoção, bem como as normas de adequação financeira e orçamentária vigentes;

II – as emendas de nºs 001 a 014 sejam inadmitidas; e

III – a Medida Provisória nº 967, de 2020, seja aprovada nos termos propostos pelo Poder Executivo.

Brasília, em de \_\_\_\_ de 2020.

Deputado Vitor Lippi

Relator

