



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

### PARECER Nº , DE 2020

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 994, de 6 de agosto de 2020, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para o fim que especifica, e dá outras providências”.

**Autor:** Poder Executivo

**Relatora:** Deputada Federal Mariana Carvalho

#### I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 994, de 6 de agosto de 2020 (MP 994/2020), que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para o fim 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 o valor alocado integralmente junto ao Fundo Nacional de Saúde (UO 36901).

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00296/2020-ME, de 5 de agosto de 2020, do Ministério da Economia, o crédito tem por objetivo garantir ações necessárias à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o coronavírus (Covid - 19).

Informa que a vacina se encontra em fase de pesquisa e há enorme demanda global pelo produto, o futuro acesso prioritário do Brasil está vinculado, neste momento, a empreendimentos de caráter internacional para desenvolvê-la. Dessa forma, é preciso apoiar o esforço privado de pesquisa e escalonamento para garantir a oferta adequada em tempo oportuno.

O Governo Federal assume, assim, em conjunto com parceiros internacionais, parte dos riscos tecnológicos. Trata-se, portanto, do estabelecimento de contrato administrativo denominado de “Encomenda Tecnológica” - ETEC, a ser firmado entre a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Instituição de Ciência e Tecnologia (ICT) vinculada ao Ministério da Saúde, e a empresa farmacêutica AstraZeneca, que em parceria com a Universidade de Oxford está realizando esforço de pesquisa e desenvolvimento (P&D) da vacina contra a Covid-19, denominada “AZD1222 / ChAdOx1 nCoV-19”

Ressalta ainda que a União, em conformidade com art. 219-A da Constituição Federal, poderá firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. Nesse sentido, o art. 20 da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, dispõe que os órgãos e entidades da administração pública, em matéria de interesse público, poderão contratar diretamente ICT, entidades de direito privado sem fins lucrativos ou empresas, isoladamente ou em consórcios, voltadas para atividades de pesquisa e de reconhecida capacitação tecnológica no setor, visando à realização de atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação que envolvam risco tecnológico, para solução de problema técnico específico ou obtenção de produto, serviço ou processo inovador.

Para disponibilização de 100 milhões de doses do insumo farmacêutico para produção da vacina, estão previstas despesas correntes, referentes a pagamentos à AstraZeneca, a serem estabelecidos no contrato ETEC, necessárias ao processamento final da vacina por Bio-Manguinhos, unidade da Fiocruz, e investimentos para absorção da tecnologia de produção.

Destaca ainda o expediente que:

*"7. A urgência da matéria se justifica pelo 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 população brasileira, considerando que a imunização deve ser capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional.*

*8. A relevância, por sua vez, decorre da atual situação da pandemia com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e os casos de morte observados.*

*9. 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."*

Informa também que os recursos serão totalmente utilizados para atender a situação de emergência resultante da Covid-19 e, portanto, adstritos ao período da calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

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

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\$





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

1.994.960.005,00 (um bilhão, novecentos e noventa e quatro milhões, novecentos e sessenta mil e cinco reais), em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Tal autorização, apesar de atender requisito prévio, estabelecido na LRF, garante somente a indicação da fonte de financiamento necessário 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 nº 994/2020 foram apresentadas 03 (três) 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 A 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*

Documento eletrônico assinado por Mariana Carvalho (PSDB/RO), através do ponto SDR\_56051, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato ExEedita Mesan n. 80 de 2016.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

*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, juridicidade e regimentalidade

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 respalte 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 00296/2020-ME, acima reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

Deve-se 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.





## CÂMARA DOS DEPUTADOS

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. Iº 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. Iº desta Emenda Constitucional. (EC nº 106, de 2020)*

Ressalte-se que a MPV nº 994/2020 está vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no já referido art. 62 da CF. Restam assim demonstradas a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 994/2020.

### 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 contratação de operação de crédito interna no valor de R\$ 1.994.960.005,00.

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 Responsabilidade Fiscal – LRF). Sendo assim, o Poder Executivo está dispensado do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

<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

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 00296/2020-ME, 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. Aspectos que poderão ser significativamente fortalecidos com imunização capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário.

### 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 três emendas à MP nº 994 de 2020, no prazo regimental.

Duas emendas (nºs 001 e 002) pretendem alterar o subtítulo da programação para fazer constar parte dos recursos em subtítulos específicos. As emendas propõem cancelar parcialmente os recursos alocados em subtítulo nacional junto à Fundação Oswaldo Cruz para incluir na Fundação subtítulo para o Estado de São Paulo.

As propostas substituem juízo acerca da relevância, urgência e imprevisibilidade da despesa que compete ao Chefe do Poder Executivo e não atendem o que dispõe o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Por essa razão, com base no disposto no art. 109, § 1º, e no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN, **indicamos a inadmissibilidade das emendas nºs 001 e 002**.

A emenda nº. 003 pretende inserir artigo próprio na proposta em análise dispondo que parcela dos recursos deverão ser “*aplicados pelo Instituto Butantan, por meio de convênio firmado com a Fundação Oswaldo Cruz que repassará esse montante*”. Portanto, busca restringir no próprio texto da norma o alcance da autorização de gasto constante dos anexos do crédito.

Em que pese o mérito da proposta, a identificação de beneficiário ou de localização da despesa são atributos e classificações previstos e definidos em leis de diretrizes orçamentárias – *como subtítulos, localizadores, modalidades de aplicação* –, posteriormente utilizados na programação do orçamento e dos créditos adicionais, não havendo previsão no ordenamento para estabelecimento de restrições ou vinculações em textos de lei, ainda que de créditos adicionais. De forma semelhante, a adoção de convênio, ou de outro instrumento



\* C D 2 0 7 2 0 0 4 4 0 0 \*



## CÂMARA DOS DEPUTADOS

administrativo que viabilize a realização de repasses, é atividade inerente à função executiva, e não matéria de créditos extraordinários.

Nesse sentido, a proposta (emenda nº 003) encontra óbice no princípio da exclusividade orçamentária, previsto na Constituição Federal (art. 165, §8º)<sup>2</sup>. Segundo referido princípio, 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. Portanto, não se mostra viável a inserção de artigo (dispositivo de texto) para regular aspectos afetos a classificadores orçamentários (como subtítulos, localizadores e beneficiários).

Além disso, a Constituição veda o uso de medida provisória para disciplinar matéria inerente à lei de diretrizes orçamentárias e ao orçamento (art. 62, §1º, I, “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).

Dessa forma, com fulcro no art. 109, § 1º, e no art. 146<sup>3</sup> da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, **somos compelidos a indicar a inadmissão da emenda nº 003**.

### II.5 Conclusão

Diante das razões expostas, votamos:

**I - pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da Medida Provisória nº 994, de 2020; bem como pelo atendimento dos pressupostos de urgência, relevância e imprevisibilidade**, que devem orientar sua adoção;

**II – pelo atendimento dos requisitos constitucionais e legais afetos à adequação orçamentária e financeira, devendo a Medida Provisória nº 994, de 2020, ser considerada compatível e adequada;**

**III - no sentido de que as emendas de nºs 001, 002 e 003 sejam inadmitidas** por não atenderem os requisitos da Resolução nº 01/2006-CN e o disposto na Constituição; e

**IV – pela aprovação da Medida Provisória nº 994, de 2020, nos termos propostos pelo Poder Executivo.**

Brasília, em \_\_\_\_ de 2020.

**Relatora**  
**Deputada Federal Mariana Carvalho**

<sup>2</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.

<sup>3</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

### MEDIDA PROVISÓRIA N° 994, DE 2020

#### Demonstrativo de Emendas com Indicação para Inadmissão (cf. art. 146, § 1º, da Resolução nº 1, de 2006-CN)

Numero	Autor	Motivo
001	Vinicius Poit	art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN
002	Arnaldo Jardim	art. 111 da Resolução nº 1, de 2006-CN
003	Arnaldo Jardim	art. 146 da Resolução nº 1, de 2006-CN c/c arts. 165, §8º, da CF e 62, §1º, I, "d", da CF

Brasília, em \_\_\_\_ de 2020.

**Relatora**  
**Deputada Federal Mariana Carvalho**

Documento eletrônico assinado por Mariana Carvalho (PSDB/RO), através do ponto SDR\_56051, na forma do art. 102, § 1º, do RICD c/c o art. 2º, do Ato LexEdita Mesa n. 80 de 2016.



\* C D 2 0 7 8 2 0 0 4 4 4 0 0 \*