

# **PARECER N° , DE 2009 – CN**

De Plenário do **SENADO FEDERAL**, sobre a Medida Provisória nº 469, de 2009, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 2.168.172.000,00 (dois bilhões, cento e sessenta e oito milhões, cento e setenta e dois mil reais), para os fins que especifica.

**ORIGEM: PODER EXECUTIVO**  
**RELATOR: SENADOR GEOFANI BORGES**

## **I - APRECIAÇÃO**

### **I.1 - HISTÓRICO**

Com base no art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República adotou e submeteu à deliberação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 469, de 5 de outubro de 2009, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Saúde e dos Transportes, no valor global de R\$ 2.168.172.000,00 (dois bilhões, cento e sessenta e oito milhões, cento e setenta e dois mil reais), para atender às programações discriminadas no quadro a seguir:

Discriminação	Aplicação	R\$ 1,00 Origem dos Recursos
<b>Ministério da Saúde</b> Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA	<b>2.163.122.000</b> 3.717.000	
Fundo Nacional de Saúde – FNS	2.159.405.000	
<b>Ministério dos Transportes</b> Ministério dos Transportes (Administração direta)	<b>5.050.000</b> 700.000	
Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT	2.600.000	
Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ	1.300.000	
Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes – DNIT	450.000	

<b>Superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008 de:</b>		2.168.172.000
Recursos Ordinários		2.000.000
Recursos Próprios Não-Financeiros		3.050.000
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas		2.163.122.000
<b>Total</b>	<b>2.168.172.000</b>	<b>2.168.172.000</b>

Os recursos necessários à abertura do crédito decorrem do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008 de: 1) Recursos Ordinários, 2) Recursos Próprios Não-Financeiros e 3) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas.

Segundo a Exposição de Motivos nº 00228-2009-MP, de 1º de setembro de 2009, que acompanha a Medida Provisória nº 469/2009, tendo em vista o estabelecimento da situação de emergência de saúde pública de importância internacional por parte da Organização Mundial da Saúde - OMS, e o aumento dos casos de contágio e morte, devido à Influenza A H1N1, faz-se necessário crédito destinado à execução de despesas imprescindíveis ao desenvolvimento de ações emergenciais dos Ministérios da Saúde e dos Transportes para prevenção, preparação e combate à pandemia.

No âmbito do Fundo Nacional de Saúde - FNS, os recursos viabilizarão a aquisição de vacina, compra, produção e distribuição dos medicamentos Osetalmivir e Zetamivir, ampliação do número de leitos de UTI, fortalecimento das Equipes de Saúde da Família, adequação de laboratórios públicos para produção de medicamentos, aquisição de equipamentos de proteção individual e de insumos diversos, realização de campanhas publicitárias, além da capacitação de recursos humanos. Em relação à Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, o crédito possibilitará o fortalecimento do controle em portos, aeroportos e fronteiras.

No que se refere ao Ministério dos Transportes, o crédito extraordinário permitirá a estruturação de sala para acompanhamento e divulgação da pandemia de Influenza, com a compra de mobiliários e equipamentos de informática, tais como projetores, vídeo-conferência, computadores, câmeras de segurança; a capacitação de servidores da ANTT, ANTAQ e do DNIT, de modo a garantir a movimentação de pessoas e bens dentro dos padrões de eficiência, segurança e conforto; bem como a aquisição de materiais de proteção individual, que incluem luvas cirúrgicas, álcool gel e máscaras descartáveis.

Informa a MP citada que a **relevância e a urgência** da matéria justificam-se pela necessidade da adoção imediata de medidas saneadoras e de estruturação da capacidade de resposta do País para minimização do impacto da pandemia de Influenza, frente às consequências geradas por essa doença, a fim de reduzir o impacto na morbidade e mortalidade da população.

É o relatório.

## **I.2 – ANÁLISE**

O Parecer deste Relator abordará, em itens separados, os aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e o cumprimento das exigências de envio do documento em que se expõe a motivação do ato, conforme prescreve para a apreciação do Congresso Nacional o art. 5º, combinado com o § 1º do art. 2º da Resolução nº 01, de 2002 – CN.

### **I.2.1 - DO ATENDIMENTO DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS**

O art. 62 da Constituição Federal confere competência ao Presidente da República para, em caso de relevância e urgência, adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato à apreciação do Congresso Nacional.

Outra regra que aqui deve ser invocada diz respeito ao § 3º do art. 167 da Lei Magna, segundo o qual 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 em seu art. 62. No caso em exame, o critério da imprevisibilidade, a justificar o presente crédito extraordinário, encontra-se em cada dotação contemplada pelo Poder Executivo.

Quanto à relevância e urgência, encontram-se cabalmente demonstradas, inclusive sem que haja qualquer objeção técnica. Dessa forma, confrontando as disposições constitucionais acima mencionadas com as justificativas apresentadas pelo Poder Executivo para a adoção da presente Medida Provisória como veículo para a abertura do crédito extraordinário, verifico ser possível pronunciar sua admissibilidade à vista dos requisitos de urgência, relevância e imprevisibilidade, de que cuidam os mencionados dispositivos.

A Exposição de Motivos 00228/2009/MP, de 1º de setembro de 2009, que acompanha a Medida Provisória supre a exigência prevista no § 1º do art. 2º da Resolução nº 01, de 2002 – CN, acerca do envio de documento expondo os motivos justificadores de sua adoção.

### **I.2.2 - DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

A teor das disposições insertas no § 1º do art. 5º da Resolução nº 01, de 2002 – CN, “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 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”.

Não vislumbramos inadequação no atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes que possam obstaculizar a aprovação da proposição em relação à Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei

Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000); às leis do Plano Plurianual de Investimentos 2008-2011 (Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008) e de Diretrizes Orçamentárias para 2009 (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2008).

Cumpre salientar que o inciso V do artigo 167 da Constituição veda “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes”. Assim sendo, não haveria necessidade da indicação da origem dos recursos para este crédito extraordinário. Porém, o Poder Executivo mencionou as fontes, que são o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008 de Recursos Ordinários, de Recursos Próprios Não-Financeiros e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas.

### I.2.3 - DO MÉRITO

O instituto do crédito extraordinário, constitucionalmente, tem o objetivo de atender, única e exclusivamente, a programações relevantes cujas despesas não sejam passíveis de previsibilidade e que se revistam do caráter de urgência. Portanto, em se tratando de despesas de realização imediata, que não se podem submeter ao processo legislativo ordinário, o seu mérito subjaz à importância dos fatos que requerem imediata intervenção do poder público. Nesse sentido, o crédito extraordinário em exame demonstra-se indubitavelmente meritório.

Quanto ao mérito da medida provisória, comporta observar que, não obstante o fato de as ações suplementadas serem, em tese, passíveis de enquadramento nas premissas constitucionais do art. 167, § 3º, quanto aos aspectos de imprevisibilidade e urgência, a realidade dos fatos, espelhada na execução de determinadas ações suplementadas, demonstra certa dissonância entre a teoria e a prática.

Com efeito, o Poder Executivo não empenhou algumas dotações, conforme quadro abaixo, que demonstra a posição da execução de cada uma das ações contempladas pela MP nº 469, de 2009, até 09.02.2010, segundo o SIAFI.

## EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA MP Nº 469, DE 2009

(Em R\$)

UO (Código/Descriptor)	Funcional	Valor da MP 469	Empenhado	Saldo
<b>36212 - AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA</b>	<b>10.304.1289.20BA.0111</b>	<b>3.717.000</b>	<b>2.265.684</b>	<b>1.451.317</b>
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	10.128.1436.20BA.0111	1.200.000	1.200.000	0
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	10.301.1214.20BA.0111	114.446.880	114.446.880	0
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	10.302.1220.20BA.0111	410.581.120	399.750.411	<b>10.830.709</b>
36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE	10.303.1201.20BA.0111	25.000.000	24.787.916	<b>212.084</b>
<b>36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE</b>	<b>10.303.1293.20BA.0111</b>	<b>483.600.000</b>	<b>542.908.983</b>	<b>-59.308.983</b>
<b>36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE</b>	<b>10.305.1444.20BA.0111</b>	<b>1.124.577.000</b>	<b>1.116.489.644</b>	<b>8.087.356</b>
39101 - MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	26.122.0225.20BA.0111	700.000	0	<b>700.000</b>
39250 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT	26.122.0225.20BA.0111	2.600.000	0	<b>2.600.000</b>
39251 - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ	26.122.0225.20BA.0111	1.300.000	0	<b>1.300.000</b>
39252 - DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA-ESTRUTURA DE TRANSPORTES - DNIT	26.122.0225.20BA.0111	450.000	0	<b>450.000</b>
<b>TOTAL</b>		<b>2.168.172.000</b>	<b>2.201.849.517</b>	

OBS.: Todas as ações são para "Prevenção, Preparação e Enfrentamento para a Pandemia de influenza - Nacional (Crédito Extr.)

Diante desse fato, comporta questionar o mérito do crédito nas rubricas de empenho zero ou parcial, pois, em tais casos, ele se mostra inútil. Nos demais casos, entretanto, ele se mostra de absoluta necessidade, tendo em vista o estabelecimento da situação de emergência de saúde pública de importância internacional por parte da Organização Mundial da Saúde - OMS, e o aumento dos casos de contágio e morte, devido à Influenza A H1N1. Faz-se necessário o crédito para a execução de despesas imprescindíveis ao desenvolvimento de ações emergenciais dos Ministérios da Saúde e dos Transportes para prevenção, preparação e combate à pandemia.

Portanto, ressalvadas as ações que denotam dúvida quanto à utilidade do crédito, este, a nosso juízo, se mostra meritório, pelos motivos expostos.

#### I.2.4 - DAS EMENDAS

No prazo regimental foram apresentadas 2 (duas) emendas a este crédito extraordinário.

A Resolução nº 1, de 2006-CN introduziu em seu artigo 111 disciplina extremamente rígida para o emendamento de um crédito extraordinário, tornando inadmissíveis quaisquer emendas, exceto as relativas ao texto da Medida Provisória ou que cancelam dotações, total ou parcialmente.

Com efeito, diz o texto da norma sob referência:

***“Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente”.***

É bom que se façam os seguintes esclarecimentos: quando a norma refere-se ao “texto da medida provisória”, ela se reporta ao enunciado da lei propriamente dita, que constitui o comando normativo, onde são nominados a natureza do crédito, os órgãos responsáveis por sua administração e as fontes de custeio, quando for o caso. Desse modo, não se pode confundir texto da lei com os descritores dos subtítulos, que, por meio do Anexo I, detalham as programações a serem criadas ou suplementadas. Nesse equívoco incorrem as emendas, quando prevêem alteração destinação dos recursos no subtítulo em vez de propor alteração do texto da lei propriamente dito.

Da mesma forma, o que a norma permite é o cancelamento puro e simples de dotação constante desse mesmo Anexo I, vedado o remanejamento de valores de uma programação para outra. Todos esses esclarecimentos nos levam à convicção de que, em face da análise levada a efeito, as emendas não atendem aos preceitos normativos, razão por que nos posicionamos no sentido de que sejam declaradas inadmitidas.

## II – VOTO DO RELATOR REVISOR

Em razão de todo o exposto, opinamos pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade das despesas constantes da

Medida Provisória nº 469, de 2009; pela sua adequação financeira e orçamentária; e, no mérito, pela aprovação da matéria nos termos do projeto de lei de conversão em anexo.

Sala das Sessões, em ..... de fevereiro de 2010.

Senador **GEOVANI BORGES**  
Relator

**PROJETO DE LEI DE CONVERSÃO Nº ..... , DE 2010  
(MEDIDA PROVISÓRIA Nº 469, de 5 de outubro de 2009)**

Autoriza o Poder Executivo a abrir, em favor do Ministérios da Saúde e dos Transportes, crédito extraordinário no valor global de R\$ 2.168.172.000,00, para os fins que especifica.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir, em favor dos Ministérios da Saúde e dos Transportes, crédito extraordinário no valor global de R\$ 2.168.172.000,00 (dois bilhões, cento e sessenta e oito milhões, cento e setenta e dois mil reais), para atender à programação constante do Anexo I desta Lei.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial da União do exercício de 2008, sendo:

I - R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) de Recursos Ordinários;

II - R\$ 3.050.000,00 (três milhões e cinquenta mil reais) de Recursos Próprios Não-Financeiros; e

III - R\$ 2.163.122.000,00 (dois bilhões, cento e sessenta e três milhões, cento e vinte e dois mil reais) da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de fevereiro de 2010.

Senador **JOSÉ SARNEY**  
Presidente

Senador **GEOVANI BORGES**  
Relator

ORGÃO : 36000 - MINISTERIO DA SAUDE  
UNIDADE : 36212 - AGENCIA NACIONAL DE VIGILANCIA SANITARIA

ANEXO

CREDITO EXTRAORDINARIO

**PROGRAMA DE TRABALHO**

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - RS 1,00

FUNC	PROGRAMATICA	PROGRAMA/ACAO/SUBTITULO/PRODUTO	E G R M I F						VALOR
			S	N	P	O	U	T	
		1289 VIGILANCIA E PREVENCAO DE RISCOS DECORRENTES DA PRODUCAO E DO CONSUMO DE BENS E SERVICOS							3.717.000
ATIVIDADES									
10 304	1289 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA							3.717.000
10 304	1289 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)							3.717.000
			S	3	2	90	0	351	3.717.000
TOTAL - FISCAL									
TOTAL - SEGURIDADE									
TOTAL - GERAL									

ORGÃO : 36000 - MINISTÉRIO DA SAÚDE  
UNIDADE : 36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE

ANEXO

CREDITO EXTRAORDINARIO

PROGRAMA DE TRABALHO

RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1,00

FUNC	PROGRAMATICA	PROGRAMA/ACAO/SUBTITULO/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR	
1201 CIENCIA, TECNOLOGIA E INOVACAO NO COMPLEXO DA SAUDE										25.000.000
		ATIVIDADES								
10 303	1201 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								25.000.000
10 303	1201 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	21.272.000	
			S	4	2	90	0	351	3.728.000	
		1214 ATENCAO BASICA EM SAUDE								114.446.880
		ATIVIDADES								
10 301	1214 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								114.446.880
10 301	1214 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	114.446.880	
			S	4	2	90	0	351	114.446.880	
		1220 ASSISTENCIA AMBULATORIAL E HOSPITALAR ESPECIALIZADA								410.581.120
		ATIVIDADES								
10 302	1220 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								399.750.411
10 302	1220 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	140.553.120	
			S	4	2	90	0	351	259.197.291	
10 302	1220 8535	ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAUDE								10.830.709
10 302	1220 8535 0111	ESTRUTURAÇÃO DE UNIDADES DE ATENÇÃO ESPECIALIZADA EM SAUDE - CONSTRUÇÃO DO CENTRO DE ONCOLOGIA - NO ESTADO DO AMAPÁ (CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO)	S	4	2	90	0	351	10.830.709	
		1293 ASSISTENCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATEGICOS								483.600.000
		ATIVIDADES								
10 303	1293 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								483.600.000
10 303	1293 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	483.600.000	
			S	4	2	90	0	351	483.600.000	
		1436 APERFEICOAMENTO DO TRABALHO E DA EDUCACAO NA SAUDE								1.200.000
		ATIVIDADES								
10 128	1436 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								1.200.000
10 128	1436 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	1.200.000	
			S	4	2	90	0	351	1.200.000	
		1444 VIGILANCIA, PREVENCAO E CONTROLE DE DOENCAS E AGRAVOS								1.124.577.000
		ATIVIDADES								
10 305	1444 20BA	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA								1.124.577.000
10 305	1444 20BA 0111	PREVENCAO, PREPARACAO E ENFRENTAMENTO PARA A PANDEMIA DE INFLUENZA - NACIONAL (CREDITO EXTRAORDINARIO)	S	3	2	90	0	351	1.122.795.000	
			S	4	2	90	0	351	1.124.577.000	

ORGÃO : 39000 - MINISTERIO DOS TRANSPORTES  
UNIDADE : 39101 - MINISTERIO DOS TRANSPORTES

ANEXO		CREDITO EXTRAORDINARIO									
PROGRAMA DE TRABALHO			RECURSOS DE TODAS AS FONTES - R\$ 1, 00								
FUNC	PROGRAMATICA	PROGRAMA/ACAO/SUBTITULO/PRODUTO	E	G	R	M	I	F	VALOR		
<b>0225 GESTAO DA POLITICA DOS TRANSPORTES</b>										<b>3.050.000</b>	
26 122	<b>0225 2COO</b> 0225 2COO. 0111	ATIVIDADES								<b>3.050.000</b>	
		ESTUDOS DE VIABILIDADE E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES									
26 122	0225 2COO. 0111	ESTUDOS DE VIABILIDADE E PROJETOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – NO ESTADO DO AMAPÁ (CREDITO EXTRAORDINARIO)	F	3	2	90	0	300		3.050.000	
26 122	<b>0225 6264</b> 0225 6264 0111	ESTUDO PARA O PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – ESTUDO PARA O PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES – NO ESTADO DO AMAPÁ (CREDITO EXTRAORDINARIO)	F	3	2	90	0	650		<b>2.000.000</b> 2.000.000	
<b>TOTAL - FISCAL</b>										<b>5.050.000</b>	
<b>TOTAL - SEGURIDADE</b>										<b>0</b>	
<b>TOTAL - GERAL</b>										<b>5.050.000</b>	