



CONGRESSO NACIONAL

PARECER Nº 91, DE 2020 - PLEN/SF

Do **SENADO FEDERAL**, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 942, de 2 de abril de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00, para os fins que especifica”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Jorge Kajuru

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 942, de 13 de março de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00. Em todos os órgãos, a programação orçamentária beneficiada, revelada no anexo I da MP, consiste na ação 21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus.

A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados em 22/07/2020, na forma apresentada pelo Poder Executivo.

A distribuição das dotações pelos órgãos beneficiados pelo crédito é apresentada em seguida:



SF/20101.50041-29



CONGRESSO NACIONAL

ÓRGÃO	VALOR (R\$)
Presidência da República	54.838.791
Ministério da Educação	339.371.072
Ministério da Justiça e Segurança Pública	199.824.649
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	45.000.000
TOTAL	639.034.512

Apesar de ser possível a abertura de crédito extraordinário sem indicação das fontes a serem utilizadas¹, a MP apresenta como origem de recursos:

- i) Cancelamento de dotações da fonte 100 – recursos ordinários, de livre destinação, no valor de R\$ 414.549.191², distribuídas pelas seguintes unidades orçamentárias:

Unidade Orçamentária	R\$
Ministério da Educação - Adm.Direta	14.343.357
Fundação Universidade do Rio de Janeiro	19.124.476
FNDE	342.941.228
Empresa Brasileira de Serv. Hospitalares	38.140.130
TOTAL	414.549.191

- ii) Superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, utilizando-se a fonte 300, de livre destinação, no valor de R\$ 224.485.321. O valor do superavit financeiro foi alocado da seguinte forma por unidade orçamentária:

¹ Conforme se depreende da leitura do art. 167, V, da Constituição Federal e do art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

² Todas as programações orçamentárias canceladas apresentam o indicador de resultado primário 9 – *Despesa Discrecional decorrente de Emenda de Relator Geral, exceto Ordem Técnica*. Essas emendas de relator geral, que tinham dotação inicial total de R\$ 30,1 bilhões, foram parcialmente utilizadas como origem de recursos para o atendimento das novas despesas decorrentes do combate à Covid-19.



CONGRESSO NACIONAL



SF/20101.50041-29

Unidade Orçamentária	R\$
Ministério da Justiça e Segurança Pública	2.000.000
Polícia Rodoviária Federal	6.300.672
Funai	8.200.000
Funpen	49.984.649
Fundo Nacional de Segurança Pública	113.000.000
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	45.000.000
TOTAL	224.485.321

Na Exposição de Motivos nº 109/2020, do Ministério da Economia, EM, de 1º de abril de 2020, é oferecido um detalhamento daquilo que se pretende executar com o crédito extraordinário, já que a ação orçamentária genérica citada anteriormente dificulta um entendimento mais claro a respeito da destinação dos dispêndios em cada órgão:

“A medida visa ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), e possibilitará no (a):

a) Presidência da República:

- Administração Direta: a realização de campanhas publicitárias pela Secretaria Especial de Comunicação Social - SECOM, com o objetivo de informar à população e minimizar os impactos decorrentes da proliferação da doença; e
- Empresa Brasil de Comunicação S.A. - EBC: a divulgação de informações de utilidade pública; a cobertura e distribuição de atos do Governo Federal relacionados ao Covid-19; e a ampliação de serviços de



CONGRESSO NACIONAL

transmissão de sinais via satélite, a fim de oferecer teleaulas a crianças e jovens em idade escolar durante o enfrentamento da pandemia;

b) Ministério da Educação: - Administração Direta: a descentralização de recursos para Universidades e Institutos Federais, com o propósito de auxiliar o desenvolvimento de medidas de controle e combate ao Coronavírus como a produção de álcool em gel, oxigênio para uso hospitalar, análises clínicas e laboratoriais, entre outras;

- Universidade Federal de São Paulo: o apoio na realização de testes de laboratório, inclusive compra e produção de insumos; a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual - EPI's para profissionais de saúde, medicamentos e materiais de assistência; a manutenção dos serviços de limpeza em escalas específicas e especiais e dos equipamentos de engenharia clínica; o auxílio em logística; a produção de agentes de limpeza e desinfetantes; a estruturação/adaptação de setores de atendimento de saúde à população; e a produção de equipamentos por meio da engenharia biomédica e tecnologia de impressão 3D;

- Complexo Hospitalar e de Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro: a aquisição de materiais de consumo, medicamentos, EPI's, insumos laboratoriais, equipamentos para Centros de Terapia Intensiva - CTI's e laboratórios; pequenas obras de ampliação/reforma para adaptação; bem como a contratação e ampliação de fornecimento de serviços essenciais ao atendimento da população;

- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: a manutenção de equipamentos médicos que se encontravam inoperantes nos Hospitais Universitários Federais; a reforma e manutenção predial emergencial visando à estruturação para novos leitos; o custeio de contratos de hotelaria hospitalar pelo período de 90 dias (processamento de roupas, higienização, tratamento de resíduos, nutrição oral, etc.); e a aquisição de equipamentos médico-hospitalares; e

- Demais Universidades e Fundações: a aquisição de equipamentos para testes laboratoriais, insumos, medicamentos, EPI's, materiais de consumo, equipamentos e realização de pequenas obras cujo objetivo é a ativação de novos leitos de CTI e a fabricação de álcool em gel e demais produtos necessários ao combate ao Covid-19; e a contratação de serviço de apoio especializado;

c) Ministério da Justiça e Segurança Pública:

- Administração Direta: a promoção da coordenação e do apoio das ações de atuação integrada dos órgãos de segurança pública nos três níveis de governo, bem como das Agências de Vigilância Sanitária e Secretarias





CONGRESSO NACIONAL

de Saúde dos Estados nas fronteiras e divisas, observados os preceitos do Programa Nacional de Segurança nas Fronteiras e Divisas - VIGIA;

- Departamento de Polícia Rodoviária Federal: o abastecimento e a manutenção dos veículos de policiamento; o pagamento de diárias e passagens para deslocamentos no País; a aquisição de EPI's; e o pagamento de Indenização pela Flexibilização do Repouso Remunerado
- IFR para os servidores que forem convocados a reforçar o serviço de policiamento;

- Fundação Nacional do Índio - FUNAI: o atendimento às comunidades indígenas devido às ações de combate à pandemia;

- Fundo Penitenciário Nacional: a aquisição emergencial de material médico-hospitalar com o intuito de subsidiar as ações e medidas de controle e prevenção da doença, no Sistema Penitenciário Federal e nos Sistemas Estaduais de todo o País, com entregas parceladas e descentralizadas; e

- Fundo Nacional de Segurança Pública: a atuação da Força Nacional onde se fizer necessária maior interferência do poder público ou for detectada urgência de reforço na área de segurança, bem como em ações voltadas à diminuição ou prevenção dos riscos à saúde, relacionados ao combate ao Covid-19 e decorrentes da circulação de pessoas; a adoção de medidas de biossegurança para os operadores de segurança pública durante as atividades operacionais; e a aquisição de insumos ao combate da doença e material de proteção, como máscaras, luvas, aventais, óculos, álcool em gel e toucas descartáveis; e

d) Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos:

- Administração Direta: a realização de campanhas de sensibilização voltadas especificamente para as pessoas idosas e com deficiência, povos e comunidades tradicionais e profissionais que atuam nas políticas públicas destinadas a esses públicos; a produção de materiais informativos e formativos para promoção da saúde emocional dos mais vulneráveis diante da possibilidade de redução da convivência familiar e comunitária por período ainda indefinido; o abastecimento com gêneros alimentícios e higiene dos povos e comunidades tradicionais; e a atuação, por meio dos Conselhos Municipais de Direitos da Pessoa Idosa, junto aos municípios e organizações da sociedade civil, notadamente nas instituições de longa permanência, na fiscalização do correto funcionamento e nos cuidados para com a pessoa idosa nesses estabelecimentos”.

A EM sustenta, ainda, o atendimento dos requisitos constitucionais de urgência, relevância e imprevisibilidade, necessários para a edição de uma





CONGRESSO NACIONAL

medida provisória que verse sobre crédito extraordinário, a teor dos arts. 62 e 167, §3º, da Constituição Federal. Essa questão é tratada da seguinte forma na EM:

“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.

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.

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 essenciais para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública”.

Foi apresentada, inicialmente, 1 emenda à MP 942, de 2020, conforme consta da respectiva página do Congresso Nacional na internet³. A emenda tem por objetivo remanejar R\$ 10 milhões da Unidade Orçamentária Presidência da República para a Universidade Federal de Santa Catarina, na mesma ação orçamentária 21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus. Posteriormente, foi apresentada a emenda 2 em Plenário, também por o objetivo remanejar recursos (R\$ 5 milhões) do Ministério da Educação – Administração Direta – para a Universidade Federal do Espírito Santo.

É o Relatório.

³ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141401>, acesso em 23/07/2020.



II. ANÁLISE

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 da matéria. Ao final, é analisada a emenda apresentada à MP ora relatada.

Constitucionalidade

Preliminarmente, cumpre destacar que a edição de medida provisória e sua tramitação obedecem a ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Constituição Federal confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento. A Constituição também estabelece, no art. 166, § 1º, inciso 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 na Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional.

Entretanto, esta Medida Provisória está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que regulamentou a tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19, causada pelo novo coronavírus. Portanto, nesse período, 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.



CONGRESSO NACIONAL

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para legitimar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o requisito geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, alínea “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando do 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.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 109/2020 ME, antes reproduzidas, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

Adequação Financeira e Orçamentária

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, 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”*.

Nesse particular, verificamos que o presente crédito extraordinário 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).

Cabe destacar que, apesar de não ser obrigatória a indicação da fonte de recursos para a abertura de crédito extraordinário, nos termos da Lei nº 4.320,





CONGRESSO NACIONAL

de 1964, a MP nº 942, de 2020, indica cancelamento compensatório em programações do órgão Ministério da Educação, além de apresentar como origem o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, utilizando-se da fonte de recursos 300, de livre destinação.

As origens de recursos utilizados para a abertura dos créditos orçamentários encontram guarida no art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964, ou seja, anulação de dotações anteriormente autorizadas e superavit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.

A MP 942, de 2020, modifica o resultado primário da União, em face da incorporação ao orçamento de uma parcela do superavit financeiro do balanço patrimonial de 2019, considerada receita de natureza financeira em 2020. Com efeito, a aplicação dos recursos é efetuada em despesa primária discricionária (RP 2)⁴, com cancelamento de despesas primárias (de R\$ 414,5 milhões) e incorporação de superávit financeiro (no montante de R\$ 224,5 milhões). O resultado primário fica alterado, portanto, no exato valor do superavit incorporado ao orçamento de 2020.

Todavia, há que se considerar que o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, visto que o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu o estado de calamidade pública. Nos termos do art. 65 da LRF, em face do reconhecimento do estado de calamidade, são dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho necessária para perseguir a meta fiscal.

Ademais, a abertura do presente crédito não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a despeito de promover aumento em despesas primárias. Os créditos

⁴ Exceto no caso do Funpen, em que o gasto é classificado como primário obrigatório, com indicador de resultado primário – RP - 1.



CONGRESSO NACIONAL

extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo chamado Teto de Gastos, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias⁵.

Mérito

A MP nº 942, de 2020, é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que apresenta, haja vista que o crescimento de casos de infecção pela Covid-19 impõe a necessidade de dotar os órgãos de apoio do sistema de saúde brasileiro de capacidade para prevenir, controlar e conter os danos e agravos à saúde pública em decorrência da pandemia global.

As considerações presentes na Exposição de Motivos de fato revelam a necessidade do crédito extraordinário em favor dos Ministérios ora contemplados. Não há como se opor à utilização da política fiscal como instrumento de redução dos danos sociais e econômicos causados pela atual pandemia.

Emendas

Conforme ressaltamos anteriormente, foram apresentadas duas emendas à MP nº 942, de 2020, com o objetivo de remanejar recursos para Universidades Federais. Em que pese o inegável mérito das propostas apresentadas, há um óbice regimental que não pode ser desconsiderado. Nos termos do disposto no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN, aos créditos extraordinários somente podem ser oferecidas emendas que tenham por finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente. Ou seja, emendas que se destine a remanejar dotações de crédito

⁵ “Art. 107...

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

...

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal”.





CONGRESSO NACIONAL

extraordinário devem ser inadmitidas. Nesse contexto, somos pela inadmissão das emendas nºs 1 e 2.

Vale mencionar que, na deliberação de Plenário de 22/07/2020, a Câmara dos Deputados já se posicionou pela inadmissão da emenda 1.

III. VOTO

Diante do exposto, nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 942, de 2020, atende os preceitos constitucionais que devem orientar sua edição e as regras de adequação orçamentária e financeira, além de observar a boa técnica legislativa. Votamos ainda pela inadmissão das emendas nºs 1 e 2 e, no mérito, pela aprovação da Medida Provisória nº 942, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala da Sessão, em de julho de 2020.

Senador Jorge Kajuru

Relator



SF/20101.50041-29