



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº 92, DE 2020-PLEN/SF

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre a Medida Provisória nº 941, de 2 de abril de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00, para os fins que especifica”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Marcelo Castro

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 941, de 2 de abril de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113.789.466,00.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00116/2020 ME, o crédito se destina ao enfrentamento da situação de emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (Covid-19), considerando a “premência de prevenção, de controle e de contenção dos danos e dos agravos devidos à pandemia global”. Com o intuito de assegurar resposta efetiva do Estado à expansão de casos da doença no país, trata-se de uso de recursos referentes a emendas de bancada originalmente destinadas a outras finalidades em diversos órgãos do Poder Executivo.

A Medida Provisória nº 941, de 2020, abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Educação, da Saúde e da Cidadania, no valor de R\$ 2.113,8 milhões, sendo: R\$ 2.048,7 milhões para o Ministério da Saúde; R\$ 50,1 milhões para Ministério da Cidadania; e R\$ 14,9 milhões para o Ministério da Educação. Em todos os



SF/20127.20389-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

casos, os recursos serão integralmente utilizados em despesas relacionadas à situação de emergência resultante da Covid-19, e alocados em programações das respectivas unidades orçamentárias na ação “21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”.

No Ministério da Saúde, o orçamento da unidade orçamentária “36901 - Fundo Nacional de Saúde” foi suplementado com os R\$ 2.048,7 milhões destinados ao órgão, distribuídos para os estados de São Paulo, Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pará, Rondônia, Goiás, Mato Grosso do Sul, Bahia, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Acre, Amapá, Amazonas, Roraima, Tocantins, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal.

Já o reforço orçamentário de R\$ 50,1 milhões do Ministério da Cidadania foi repartido entre a unidade orçamentária “55101 - Ministério da Cidadania - Administração Direta” (R\$ 17,0 milhões, para ações em Pernambuco e Roraima) e a unidade orçamentária “55901 - Fundo Nacional de Assistência Social” (R\$ 33,1 milhões para o Amapá).

Por fim, no caso Ministério da Educação, os R\$ 14,9 milhões foram alocados na unidade orçamentária “26443 - Empresa Brasileira de Serviços Hospitalar”, para aplicação no estado de Goiás.

Para assegurar o crédito extraordinário, o Poder Executivo cancelou dotações em diversas programações decorrentes de emendas de bancadas de execução obrigatória (RP-7) nos ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; da Educação; da Justiça e Segurança Pública; da Saúde; da Infraestrutura; da Defesa; do Desenvolvimento Regional; do Turismo; da Cidadania; e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a mencionada EM nº 116/2020 traz as seguintes informações:

4. A **urgência** é oriunda do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do Poder Público é condição



SF/20127.20389-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.

5. 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.

6. 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.

Não foram apresentadas emendas à MP em análise.

É o Relatório.

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.

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 Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua 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



SF/20127.20389-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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.

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 instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, inciso I, alínea “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.

Notadamente quanto a esses aspectos, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 116/2020 ME, acima 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



SF/20127.20389-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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”*.

Verificamos que 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, os recursos para atendimento da MP nº 941, de 2020, decorrem de cancelamento de programações oriundas de emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7), conforme indicado no Anexo II da Medida Provisória.

Tendo em vista o cancelamento proposto incidir sobre despesas primárias, o crédito em apreço não compromete o alcance da meta de resultado fiscal fixada na LDO 2020. Além disso, cabe destacar que o Congresso Nacional reconheceu¹ 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, inclusive, do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

¹ Por meio do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, 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”.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ademais, o Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF, concedeu medida cautelar² 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, cabe mencionar que a abertura do presente crédito extraordinário não conflita com o Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois, além de a medida em análise não promover aumento de despesas primárias, em função dos cancelamentos indicados, o crédito extraordinário não integra a base de cálculo e os limites estabelecidos pelo aludido Regime, nos termos do art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal.

Mérito

A MP nº 941/2020 é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, uma vez que o aumento exponencial 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.

² 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).



SF/20127.20389-64



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ademais, em face das considerações externadas na EM nº 116/2020 ME, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Saúde, da Educação e da Cidadania.

Emendas

No âmbito do Senado Federal, não foram apresentadas emendas à MP nº 941, de 2020, no prazo regimental.

III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 941, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção. Quanto ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 941, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em de de 2020.

Senador Marcelo Castro

Relator



SF/20127.20389-64