



SENADO FEDERAL

## PARECER Nº 125, DE 2020-PLEN/SF

Em substituição à **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO**, sobre a Medida Provisória nº 963, de 7 de maio de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00, para o fim que especifica”.

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Fernando Bezerra Coelho  
(MDB/PE)

### I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 963, de 7 de maio de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 5.000.000.000,00.

De acordo com a Exposição de Motivos nº 00174/2020 ME, o crédito visa possibilitar, no âmbito de “Recursos sob Supervisão do Fundo Geral de Turismo/FUNGETUR – Ministério do Turismo”, a concessão de financiamento ao setor de turismo, a fim de amenizar os impactos econômicos causados pela situação de emergência em saúde pública, decorrente do Coronavírus (Covid-19).

A referida Exposição de Motivos informa que, segundo dados do Ministério do Turismo, esse setor representa em torno de 8% do Produto Interno Bruto e emprega mais de 6,7 milhões de pessoas, e vem registrando perdas consideráveis, tanto por ter sido o primeiro a ser paralisado como provavelmente será um dos últimos a retomar as atividades ao nível normal, pois, dada a conjuntura atual, houve inúmeros cancelamentos na realização de feiras, congressos e convenções que concentram os maiores orçamentos do turismo de negócios, além



SF/20719.71013-56



## SENADO FEDERAL

das perdas significativas provocadas pelo isolamento social, causando forte impacto no fluxo de viagens.

Dessa forma, ainda segundo a Exposição de Motivos, diante das proporções da economia do turismo no Brasil, e considerando o volume de empregos, os financiamentos e o número de potenciais tomadores de crédito para investimentos em bens e serviços turísticos, bem como a demanda extraordinária por crédito, originada pela imprevisível paralisação momentânea das vendas no setor turístico em razão da Covid-19, aquele Ministério entende ser necessário a edição da presente Medida, cujos recursos serão aplicados nas seguintes modalidades: a) Financiamento de capital de giro emergencial; e b) Financiamento para investimentos em capital fixo, tais como bens e equipamentos; obras civis para implantação, ampliação, modernização e reforma de empreendimentos turísticos, cujo objetivo é a adaptação para as novas exigências do mercado. Ressalta ainda que os recursos serão totalmente utilizados para atender a presente situação de emergência decorrente do Covid-19.

A MP informa que as despesas correrão por conta da seguinte programação: 23.695.2223.0454.6500 – Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional - Nacional.

Conforme se depreende da programação acima, os recursos foram alocados na função 23 - Comércio e Serviços, subfunção 695 - Turismo, para serem utilizados por meio do programa A Hora do Turismo, na ação 0454 – Financiamento da Infraestrutura Turística Nacional.

Por fim, cabe registrar que a MP nº 963, de 2020, não indica cancelamento compensatório de programação para o aumento de despesa. Conforme se depreende de seu Anexo, o crédito é aberto com uso de recursos oriundos de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial da União do exercício de 2019, relativo a Recursos de Concessões e Permissões.





## SENADO FEDERAL

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 174/2020 ME consigna que:

- a) a **urgência** decorre da necessidade de viabilizar prontamente o financiamento de capital de giro e de projetos de infraestrutura turística nacional, como resposta tempestiva do Poder Público à Pandemia, uma vez que o transtorno por ela provocado nos diversos segmentos turísticos está afetando , inclusive, milhares de empregados, que ficarão sem ter como se sustentar, em razão da estagnação da economia nessa área;
- b) a **relevância**, por sua vez, deve-se à premência da atuação do Poder Público, com vistas a minimizar o impacto econômico das medidas de combate à disseminação do Coronavírus, particularmente no que diz respeito ao setor do turismo ,que está com suas atividades econômicas paralisadas devido ao isolamento social recomendado pela Organização Mundial de Saúde, uma vez que a pandemia representa alto risco à saúde pública, dado o elevado potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países; e
- c) 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 das medidas de proteção frente aos impactos econômicos derivados da Covid-19.

Foram apresentadas duas 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 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





SENADO FEDERAL

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 174/2020 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**

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 963, de 2020, decorrem de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício anterior.



SF/20719.71013-56



## SENADO FEDERAL

A medida em análise promove aumento de despesas financeiras, uma vez que as programações majoradas são classificadas com Indicador de Resultado Primário – RP 0. Além disso, de qualquer forma, cumpre ressaltar que o Poder Executivo está dispensado de perseguir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020, porquanto o Congresso Nacional, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que enfrentamos um estado de calamidade pública, na forma do art. 65 da LRF. Sendo assim, o Poder Executivo está dispensado, inclusive, do atingimento dos resultados fiscais no exercício financeiro de 2020.

Ademais, o Ministro Alexandre de Moraes, no âmbito da ADI 6357 MC/DF, concedeu medida cautelar<sup>1</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, 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

---

<sup>1</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).



## SENADO FEDERAL

primárias, 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 963/2020 é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, uma vez que as perdas consideráveis no setor do turismo ocasionadas pela pandemia impõe a necessidade de alocar recursos com a finalidade de amenizar os impactos econômicos dela decorrentes.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 174/2020 ME, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor de Operações Oficiais de Crédito.

### **Emendas**

A emenda nº 1, do Deputado Federal Enio Verri (PT/PR), propõe que as empresas que se beneficiarem dos recursos do crédito extraordinário deverão se comprometer a manter os empregos dos seus respectivos quadros funcionais por, no mínimo, seis meses contados da edição da MP 963.

Já a emenda nº 2, de autoria da Deputada Federal Jandira Feghali (PcdoB/RJ), propõe que, durante o Estado de Emergência em Saúde de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, os Guias de Turismo regularmente registrados no CADASTUR do Ministério do Turismo farão jus a benefício mensal de R\$ 1.045, 00 (um mil e quarenta e cinco reais).

Em que pese a relevância dessas emendas, somos, no mérito, pela rejeição de ambas.



SF/20719.71013-56



SENADO FEDERAL

### III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 963, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção. Quanto ao mérito, votamos pela **rejeição das emendas nº 1 e 2, bem como pela aprovação da Medida Provisória nº 963, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.**

Sala das Sessões, em 02 de Setembro de 2020.

**Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE)**

**Relator**



SF/20719.71013-56