PARECER Nº , DE 2020

De Plenário, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, sobre a Medida Provisória nº 967, de 2020, que "abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R$ 5.566.379.351,00, para os fins que especifica e dá outras providências."

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador ELMANO FERRER

SF/20334.25294-97

I. RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 967, de 19 de maio de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R$ 5.566.379.351,00, para os fins que especifica e dá outras providências.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 193/2020 ME, que acompanha a MP, o crédito destina recursos para a ação "21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus", sendo R$ 713.2000.000,00 alocados na Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz e R$ 4.853.179.351,00 no Fundo Nacional de Saúde – FNS.

As despesas decorrentes da medida provisória serão destinadas integralmente para atender a presente situação de emergência decorrente do Covid-19 e permitirão ao Ministério da Saúde:

a) ampliar a capacidade de realização de testes e detecção da doença, contribuindo para o tratamento adequado dos pacientes e o planejamento das ações de enfrentamento da Covid-19;

b) atender o disposto na Lei nº 13.995, de 5 de maio de 2020, que prevê a prestação de auxílio financeiro emergencial de até R$ 2 bilhões pela União para santas casas e hospitais filantrópicos, sem

fins lucrativos, os quais serão utilizados na aquisição de medicamentos, suprimentos, insumos e produtos hospitalares para o atendimento adequado à população; aquisição de equipamentos e realização de pequenas obras e adaptações físicas para aumento da oferta de leitos de terapia intensiva; e

c) garantir a contratação e o pagamento de profissionais de saúde para atender a demanda adicional.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 193/2020 ME consigna que a urgência e a relevância da medida decorrem da rápida propagação da doença, que exige pronta atuação do poder público. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial.

No prazo regimental, foram apresentadas 14 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. Ao final, são analisadas as emendas apresentadas por parlamentares à MP nº 967, de 2020.

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

SF/20334.25294-97

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.

SF/20334.25294-97

Entretanto, esta Medida Provisória está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal n° 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, 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 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 n° 193/2020 ME 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, verifica-se que, apesar de ser dispensada a indicação da origem dos recursos que custearão as despesas do crédito extraordinário, na forma do art. 163, inciso V, da Constituição, a MP em análise informa que as despesas autorizadas terão como fonte de recursos o cancelamento de despesas constantes da LOA 2020 e operações de crédito internas por ela autorizadas, nos termos do art. 32, § 1º, I, da LRF.

Ademais, a abertura crédito extraordinário não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016. Isso porque, consoante art. 107, § 6º, inciso II, da Constituição Federal, os créditos extraordinários não são incluídos na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime.

Com relação ao impacto dos resultados fiscais, a adequação da MP é referendada pelo art. 65, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispensa o atingimento de resultados fiscais e limites de empenho em período de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional.

Destaca-se, outrossim, que o referido crédito está de acordo com a dispensa de atendimento da regra de ouro (art. 167, inciso III, da

SF/20334.25294-97

Constituição) prevista pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

Por fim, resta consignar que não foram identificados pontos na MP nº 967, de 2020, que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

SF/20334.25294-97

Mérito

A MP nº 967, de 2020, é dotada de justificativas de relevância e urgência condizentes com a programação orçamentária que contempla, haja vista que incidência de 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.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 193/2020 ME, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde.

Emendas

Foram apresentadas 14 emendas à MP nº 967, de 2020, no prazo regimental.

As emendas nºs 1 a 13 sugerem cancelar recursos alocados no Anexo I da medida provisória ao Fundo Nacional de Saúde para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, de caráter nacional, destinando-os a programações também direcionadas ao combate à pandemia, porém com localizadores mais restritos.

Já a emenda nº 14 propõe suprimir o cancelamento constante do Anexo II da medida provisória incidente sobre programação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento destinada ao fomento do setor agropecuário.

Em que pese o mérito das propostas apresentadas, considero que as mesmas não podem ser admitidas, porquanto esbarram em disposições normativas que definem as hipóteses de cabimento de emendas nessa espécie de crédito adicional. Isso porque, de acordo com o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006, no caso de créditos extraordinários, são admitidas apenas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

SF/20334.25294-97

III. VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 967, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção. Quanto ao mérito, votamos pela inadmissão das emendas apresentadas e pela aprovação da Medida Provisória nº 967, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Plenário, em 9 de setembro de 2020.

Senador ELMANO FERRER