



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 148, DE 2020-PLEN/SF

SF/20588.77944-99

De Plenário, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 976, de 4 de junho de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 4.489.224.000,00 (quatro bilhões quatrocentos e oitenta e nove milhões duzentos e vinte e quatro mil reais), para atender à programação constante do seu Anexo.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Nelsinho Trad

I. RELATÓRIO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 976, de 4 de junho de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 4.489.224.000,00 (quatro bilhões quatrocentos e oitenta e nove milhões duzentos e vinte e quatro mil reais), para atender à programação constante do seu Anexo”.

Segundo a Exposição de Motivos – EM – nº 00219/2020 ME, de 4 de junho de 2020, que acompanha a matéria, a medida visa ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), e possibilitará:

- 1) **No Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – CONCEIÇÃO:** a aquisição de equipamentos de proteção individual (máscaras, aventais, luvas, protetores faciais), locação de equipamentos (respiradores e monitores), custeio de testes e exames para diagnósticos da doença, aquisição de medicamentos e aquisição de equipamentos médicos (respiradores e monitores). Os recursos serão despendidos na Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde



SENADO FEDERAL

SF/20588.77944-99

Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, num total R\$ 23.000.000,00.

2) **No Fundo Nacional de Saúde:** a transferência de recursos a Estados, Municípios e Distrito Federal para custeio dos serviços de saúde; o custeio de bolsas ou bonificação aos estudantes universitários da área da saúde e médicos residentes que atuarão no Sistema Único de Saúde; e a ampliação da conectividade à Internet de unidades de atenção primária, em caráter emergencial, permitindo a transmissão de informações sobre os serviços prestados, o que proporcionará o aprimoramento das ações de vigilância e do planejamento das medidas de combate à doença. A referida ampliação da conectividade será realizada por meio da atuação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, organização social vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Os recursos serão despendidos na Ação 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, num total de R\$ 4.446.224.000,00; e na Ação 212H - Manutenção de Contrato de Gestão com Organizações Sociais (Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998), num total de R\$ 20.000.000,00.

Destaque-se, ainda, conforme quadro anexo à referida Exposição de Motivos, que as despesas totais de R\$ 4.489.224.000,00 serão suportadas por recursos decorrentes de Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial de 2019, sendo:

- Recursos Oriundos de Leis ou Acordos Anticorrupção: R\$ 142.000.000,00;
- Recursos Livres da Seguridade Social: R\$ 3.172.729.657,00;
- Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social: R\$ 1.174.494.343,00.

Conforme citada EM, é premente 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. Ao analisar a experiência de outros países, conclui-se que o vírus é altamente contagioso, e conforme as informações atuais



SENADO FEDERAL

disponíveis, a transmissão pessoa a pessoa da doença ocorre via gotículas respiratórias ou contato.

A experiência internacional também indica que a questão mais crítica no tratamento de casos graves é a indisponibilidade de leitos e instalações com capacidade de assegurar suporte respiratório, sendo indispensável preparar a rede de atenção primária para expansão da demanda, de modo a exercer a contenção da transmissibilidade do vírus ao evitar a ida de pessoas com sintomas leves aos serviços de urgências ou hospitais, bem como identificar precocemente os casos graves.

Alega ainda mencionada EM que a proposição está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

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

Com relação aos pressupostos constitucionais do crédito em análise, necessário considerar que o caput do art. 62 juntamente com o § 3º do art. 167 da Constituição Federal exigem que a medida provisória que abre crédito extraordinário deve atender a despesas relevantes, urgentes e imprevisíveis.

Ressalte-se que os requisitos de relevância e urgência são de natureza essencialmente política e são sujeitos a certo grau de subjetividade.

A respeito do critério da urgência o Supremo Tribunal Federal tem enfrentado a questão exigindo a demonstração objetiva desse requisito em termos de laps-

SF/20588.77944-99



SENADO FEDERAL

temporal, e não simplesmente sob o aspecto subjetivo de urgência, que se costuma associar a um juízo político de oportunidade e conveniência.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade que só se aplica às medidas provisórias que tratam de créditos extraordinários, associada ao requisito de urgência contido no art. 167, § 3º, a própria Constituição confere parâmetros para se aferir o caráter *urgente e imprevisível das despesas*:

"Art. 167 [...]"

§ 3º - 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 no art. 62."

A MP em tela atende aos requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência (art. 62, c/c § 3º do art. 167, da Constituição). Nos termos da Exposição de Motivos nº 00219/2020 ME:

*"5. A **urgência** da matéria se justifica pelo quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público, conforme medidas a serem implementadas citadas no parágrafo 2, é condição necessária para garantir a proteção e recuperação da população brasileira, provendo a rede de atenção em saúde com os insumos para seu enfrentamento.*

*6. A **relevância**, por sua vez, decorre da atual situação da pandemia com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e o aumento, de forma exponencial, dos casos de morte.*

*7. 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, além dos custos necessários para a implementação de medidas de combate ao Covid-19". (os grifos são nossos)*

Vale mencionar que o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, reconheceu que o País enfrenta um estado de calamidade pública, para os fins previstos no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, o instrumento encontra-se em consonância com a legislação e com o momento atual de calamidade.

Ademais, importa consignar que o referido crédito está de acordo com a dispensa de atendimento da regra de ouro (art. 167, III, da Constituição) prevista pelo art. 4º da Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020.

"Art. 4º Será dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, a observância do inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.

SF/20588.77944-99



SENADO FEDERAL

Parágrafo único. O Ministério da Economia publicará, a cada 30 (trinta) dias, relatório com os valores e o custo das operações de crédito realizadas no período de vigência do estado de calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional. (EC nº106, de 2020)."

SF/20588.77944-99

Adequação Financeira e Orçamentária

De acordo com o teor e a finalidade da Medida Provisória, descritos na citada EM, não se verifica infringência a dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, em especial aqueles relativos a créditos extraordinários, constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei nº 4.320/1964 e Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Constituição.

Cabe mencionar que a abertura do presente crédito não afeta a observância do Novo Regime Fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, pois, nos termos do 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.

A adequação da MP no tocante ao impacto dos resultados fiscais é referendado 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 (Decreto Legislativo nº 6/2020).

"Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembleias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I – [...]

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º."

No mesmo sentido, a medida liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, Supremo Tribunal Federal, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, entendeu pelo “excepcional afastamento” de exigências de demonstração e de adequação e compensação orçamentária previstas em artigos da LRF e da LDO 2020, para despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19’.

Mérito



SENADO FEDERAL

O mérito da MP nº 976, de 2020, é inquestionável, tendo em vista que a medida visa ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), sendo premente a necessidade de dotar o sistema de saúde brasileiro de capacidade para prevenir, controlar e conter os danos e agravos à saúde pública devido a pandemia.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 219/2020 EM, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde.

III. VOTO

Diante do exposto, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 976, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção. Quanto ao mérito, somos pela aprovação da Medida Provisória nº 976, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Plenário do Senado Federal, em 01 de outubro de 2020.

Relator

SF/20588.77944-99