



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador CARLOS VIANA

**PARECER N° , DE 2020**

SF/20943.79743-61

De Plenário, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), sobre a Medida Provisória nº 994, de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para os fins que especifica e dá outras providências.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Carlos Viana (PSD/MG)

## **RELATÓRIO**

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 994, de 6 de agosto de 2020, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 1.994.960.005,00, para os fins que especifica e dá outras providências.

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 296/2020 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”, alocados na Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, com o objetivo garantir ações necessárias à produção e disponibilização de possível vacina segura e eficaz na imunização da população brasileira contra o coronavírus (Covid19).

Conforme destaca o Poder Executivo, o desenvolvimento da vacina é um anseio, uma vez que ainda não existe produto disponível para aquisição direta no mercado. Como a vacina ainda se encontra em fase de pesquisa e há enorme demanda global pelo produto, o futuro acesso prioritário do Brasil está vinculado, neste momento, a empreendimentos de caráter internacional para

desenvolvê-la. É preciso apoiar o esforço privado de pesquisa e escalonamento para garantir a oferta adequada em tempo oportuno. Nesse sentido, o Governo Federal assume, assim, em conjunto com parceiros internacionais, parte dos riscos tecnológicos.

Destaca a EM nº 296/2020 ME que o crédito em apreço possibilitará o estabelecimento de contrato administrativo denominado de “Encomenda Tecnológica” - ETEC, a ser firmado entre a Fiocruz e a empresa farmacêutica AstraZeneca, que, em parceria com a Universidade de Oxford, está realizando esforço de pesquisa e desenvolvimento da vacina contra a Covid-19, denominada “AZD1222 / ChAdOx1 nCoV-19”.

Ainda segundo a exposição de motivos, para disponibilização de 100 milhões de doses do insumo farmacêutico para produção da vacina, estão previstas despesas correntes, referentes a pagamentos à AstraZeneca, a serem estabelecidos no contrato ETEC, necessárias ao processamento final da vacina por Bio-Manguinhos, unidade da Fiocruz, e investimentos para absorção da tecnologia de produção.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade do crédito extraordinário, a EM nº 296/2020 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 3 emendas à MP em análise.

No âmbito da Câmara dos Deputados, a matéria foi aprovada, nos termos em que foi proposta pelo Poder Executivo, em sessão realizada em 2 de dezembro de 2020.

É o Relatório.



 SF/20943.79743-61

## 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 994, 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 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 2002, e na Resolução nº 1, de 2006, ambas 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, 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 respalte 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 296/2020 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 medida provisória em análise informa que as despesas autorizadas terão como fonte de recursos operações de crédito internas por ela autorizadas, nos termos do art. 32, § 1º, inciso 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, inciso 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 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 994, de 2020, que contrariem as normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a LRF, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

### **Mérito**

A MP nº 994, 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. Nesse sentido, o acesso prioritário a eventual vacina a ser desenvolvida contra o coronavírus revela-se medida de grande importância para reduzir o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 296/2020 EM, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor do Ministério da Saúde.

### **Emendas**

Foram apresentadas 3 emendas à MP nº 994, de 2020, no prazo regimental.

As emendas nºs 1 e 2 sugerem cancelar recursos alocados no Anexo I da medida provisória à Fiocruz para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus, de caráter nacional, destinando-os a programações também direcionadas ao combate à pandemia, porém localizadas no Estado de São Paulo.

Já a emenda nº 3 propõe acrescentar o art. 3º no texto da medida provisória estabelecendo que, do montante total do crédito, R\$ 500.000.000,00



serão aplicados pelo Instituto Butantan por meio de convênio firmado com a Fundação Oswaldo Cruz.

Com relação ao exame de admissibilidade, em que pese o mérito das propostas, entendo que as emendas apresentadas devem ser inadmitidas, porquanto esbarram em dispositivos constitucionais e regimentais que delimitam as possibilidades de se emendar créditos extraordinários.

Nesse sentido, as emendas nos 1 e 2, ao proporem alteração da programação autorizada pelo crédito, encontram óbices no art. 111 da Resolução nº 1, de 2006. Segundo o dispositivo, somente serão admitidas emendas ao crédito extraordinário para modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.

Já a emenda nº 3 colide com o princípio da exclusividade orçamentária, previsto no art. 165, § 8º, da Constituição. Segundo o referido princípio, a lei orçamentária e os créditos que a modifiquem não devem conter dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa (ressalvadas, somente, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita). Ao propor inserir dispositivo no texto da medida provisória restringindo o instrumento administrativo a ser utilizado na execução da despesa, a emenda vai de encontro com o citado primado constitucional.

## VOTO

Diante do exposto, avaliamos que a Medida Provisória nº 994, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que orientam sua adoção, bem como aos requisitos afetos à adequação orçamentária e financeira.

Quanto às emendas, entendemos que as 3 apresentadas devam ser declaradas inadmitidas, conforme artigos 15, XI, 109, § 1º, e 146, da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Por fim, quanto ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 994, de 2020, na forma proposta pelo Poder Executivo.



Plenário, em 3 de dezembro de 2020.

Senador Carlos Viana (PSD/MG)

Relator



SF/20943.79743-61