



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 52
de 2020

***Subsídios acerca da adequação
orçamentária e financeira da
Medida Provisória nº 967, de 19
de maio de 2020***

Mario Luis Gurgel de Souza

Endereço na Internet: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/conof>

e-mail: conof@camara.gov.br

Maio de 2020

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.



NOTA TÉCNICA Nº 052, de 2020

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória n.º 967, de 19 de maio de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I. INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória n.º 967, de 19 de maio de 2020, para abrir 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.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art.19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece: *“O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória”*.

A nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da resolução n.º 1, de 2002-CN, que prescreve os requisitos a serem abordados quando do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira: *“análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar n.º 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”*.

II. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória n.º 967/2020 abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.566.379.351,00, integralmente destinados ao reforço da Ação Orçamentária 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, sendo R\$ 4.853.179.351,00 a serem executadas pelo Fundo Nacional de Saúde (UO 36901) e R\$ 713.200.000,00 pela Fundação Oswaldo Cruz (UO 36201).

Segundo a Exposição de Motivos n.º 193/ME-2020, de 15.5.2020, a medida o crédito possibilitará àquele órgão:

“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, destacando que, de acordo com aquele Ministério, serão ofertados cerca de 41 milhões de testes adicionais, dos quais 10,5 milhões a cargo da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz);



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

- 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.”*

De acordo com as informações do Ministério da Saúde, até o momento, foram registrados, no mundo, 3,7 milhões de casos confirmados e mais de 257 mil mortes em 215 países, conforme dados da Organização Mundial da Saúde - OMS. No território nacional, no último mês, entre 7 de abril e 7 de maio, os casos confirmados passaram de 13.699 para 135.106, e os óbitos, de 666 para 9.146, e nesse quadro 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 global.

Ainda segundo a EM, o crédito contém a previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada pela Medida Provisória, no valor de R\$ 5.335.200.000,00 (cinco bilhões, trezentos e trinta e cinco milhões e duzentos mil reais), em atendimento ao disposto no art. 32 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Tal autorização, apesar de atender requisito prévio, estabelecido na LRF, garante somente a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto de crédito extraordinário. Por essa razão, não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da destinação específica, indicada na aplicação dos recursos em favor do Ministério da Saúde.

III. DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

No caso de créditos extraordinários, a nota técnica de adequação orçamentária deve analisar, entre outros aspectos, os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

III.1. Dos Pressupostos Constitucionais para Abertura de Créditos Extraordinários

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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 lapso-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 193/ME-2020 que a acompanha:

*“5. A **urgência** é decorrente do quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público é condição 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.*

*6. A **relevância**, por sua vez, deve-se à situação de pandemia e representa alto risco à saúde pública, dado o alto potencial de contágio e o risco de morte, haja vista a experiência dos países onde a disseminação atingiu estágio mais avançado.*

*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. O novo agente do Coronavírus foi descoberto ao final de 2019, após casos registrados na China, e o primeiro caso registrado no Brasil ocorreu ao fim de fevereiro de 2020, e dessa forma não havia condições de se determinar o aparecimento, nem a gravidade do surto, bem como a situação de alastramento da doença pelo mundo; além dos custos para a implementação das medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública.” (grifo nosso)*

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Responsabilidade Fiscal. Portanto, o instrumento encontra-se em consonância com a legislação e com o momento atual de calamidade.

Ademais, importa mencionar 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.

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)

III.1. Da Adequação Financeira e Orçamentária

De acordo com o teor e a finalidade da Medida Provisória, descritos no item II, 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.

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.

Por fim, 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

orçamentária previstas em artigos da LRF e da LDO 2020, para despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia do COVID-19'.

IV. CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a presente Medida Provisória atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira, dispensando a demonstração de adequação e compensação orçamentárias em vista do Decreto Legislativo nº 6/2020, que reconhece o estado de calamidade pública para fins do art. 65 da LRF, e ainda, nos termos da Emenda Constitucional nº106, de 2020, e da medida liminar proferida por Ministro do STF, no âmbito da ADI 6.357 MC/DF, pelo “*excepcional afastamento*” da incidência de artigos da LRF e da LDO 2020 pra despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 21 de maio de 2020.

Elaboração: Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira/CD¹

¹ Mario Luis Gurgel de Souza.