



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 54/2020

Em 25 de maio de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 2020, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica.”

Interessada: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

1 Introdução

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 2020, para abrir crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para os fins que especifica e dá outras providências.

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, que estabelece que “o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator da 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”.

Esta nota técnica deve atender ao disposto no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Lei Complementar nº 101, de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

Para a apreciação da medida provisória em questão compete a esta Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle elaborar a respectiva nota técnica acerca de sua adequação orçamentária e financeira.

2 Síntese da medida provisória

A Medida Provisória nº 969, de 20 de maio de 2020, abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 10.000.000.000,00, para atender à programação constante do seu Anexo.

Os recursos serão destinados ao Órgão 36000 - Ministério da Saúde, Unidade Orçamentária 36901 - Fundo Nacional de Saúde, na Ação Orçamentária 10 122 5018 21C0 6500 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus – Nacional.

De acordo com o anexo que acompanha a Medida Provisória serão utilizados R\$ 8.148.152.662,00 da fonte 144 - Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações; e R\$ 1.851.847.338,00 da fonte 351 - Recursos Livres da Seguridade Social – Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores (superávit financeiro da Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas). Porém, conforme o inciso V do artigo 167 da Constituição, a indicação de recursos correspondentes só é exigida para os créditos suplementares e especiais. A exigência de dessa demonstração aplica-se apenas a PLN, por previsão do art. 45 da LDO 2020.

Segundo a EM nº 00196/2020 ME, de 19 de maio de 2020, que acompanha a matéria, a medida visa ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), e possibilitará àquele órgão a transferência de recursos adicionais a Estados, Municípios e Distrito Federal, garantindo o financiamento das



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

ações de saúde necessárias ao enfrentamento da pandemia em um contexto de queda de receitas públicas e expansão da demanda por serviços de saúde.

Ressalta que tais recursos serão transferidos diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos demais entes federativos, para aplicação no custeio de medidas de preparação e enfrentamento da pandemia, abrangendo ações de vigilância em saúde, organização e funcionamento da assistência à saúde nas redes de atenção básica ou especializada, entre outras ações e serviços públicos de saúde.

Por fim, cumpre informar que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada por esta Medida Provisória, no valor de R\$ 8.148.152.662, em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. Ressalta-se que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio, estabelecido na LRF, garante tão 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 sua destinação específica, indicada na aplicação dos recursos em favor do Ministério da Saúde.

3 Subsídios acerca 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).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

3.1. 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.

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 citada Exposição de Motivos nº 00196/2020 ME:

*“6. 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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

saúde da população brasileira, restringindo ao máximo a circulação do vírus e o número de doentes e de óbitos.

*7. 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.*

*8. 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". (grifos 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 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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)."

3.2. Da Adequação Financeira e Orçamentária

De acordo com o teor e a finalidade da Medida Provisória, descritos no item 2, 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.”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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’.

O prazo para apresentação de emendas à Medida Provisória foi de 20/05/2020 a 22/05/2020, de acordo com o artigo 4º da Res. 1/2002-CN.

4 Considerações Finais

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 nº 106, 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 para as despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Luiz Gonçalves de Lima Filho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos