



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica n.º 27, de 2020

***Subsídios para apreciação da
Medida Provisória n.º 942,
de 2 de abril de 2020,
quanto à adequação
orçamentária e financeira.***

Marcos R. R. Mendlovitz

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

e-mail: conof@camara.leg.br

Abril de 2020

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA Nº 27, de 2020

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 942, de 2 de abril de 2020, que “*Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00, para os fins que especifica.*”

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 942, de 2 de abril de 2020, para abrir crédito extraordinário, em favor da Presidência da República e dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, no valor de R\$ 639.034.512,00 (seiscentos e trinta e nove milhões trinta e quatro mil quinhentos e doze reais), para os fins que especifica.

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”.

II – SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

A Medida Provisória (MP) nº 942, de 2020, abre crédito extraordinário, integralmente destinado à Ação Orçamentária 21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus, em favor dos seguintes órgãos:

ÓRGÃO	VALOR
Presidência da República	54.838.791
Ministério da Educação	339.371.072
Ministério da Justiça e Segurança Pública	199.824.649
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	45.000.000
TOTAL	639.034.512

Não constam das publicações teor de exposição de motivos acompanhando a referida MP até a presente data. No entanto, o Cadastro de Ações da Secretaria de Planejamento do Ministério da Economia informa que a ação 21C0 abrange o “conjunto de medidas que se fizerem necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

(COVID-19), mediante ações de prevenção, preparação e assistência à população, bem como outras despesas necessárias para o enfrentamento do coronavírus”.

A implementação da ação em comento varia conforme o órgão e/ou a unidade orçamentária – UO, segundo o qualitativo da ação no SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento:

No órgão 20000 – Presidência da República, na UO 20101 – Presidência da República, visa a “Realização de campanhas de divulgação e ações de combate à disseminação do vírus causador da Pandemia.”. Na UO 20415 – EBC, almeja a “Divulgação de informações de utilidade pública, Distribuição de atos do Governo Federal e Coberturas de atos do Governo Federal, todas relativas ao enfrentamento da COVID-19.”.

No Órgão 26000 – Ministério da Educação (MEC), nas diversas Unidades Orçamentárias contempladas pelo crédito, visa a “Execução direta realizada pelas Instituições Federais de Ensino e por meio de descentralização de créditos orçamentários pela Administração Direta para contratação de serviços, produção e aquisição de equipamentos, insumos e materiais, dentre outras medidas necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do Coronavírus (COVID-19), tendo em vista a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020 (Ministério da Saúde).”.

No órgão 30000 – Ministério da Justiça e Segurança Pública, na UO 30101 – Administração Direta visa a “Aquisição de bens de consumo, contratação de serviços, pagamento de diárias e despesas de locomoção, e demais necessidades para o apoio operacional: Aquisição de equipamentos de proteção individual aos envolvidos nas operações, e outros insumos; custeio das despesas com diárias passagens; e serviços. Apoio aos órgãos governamentais envolvidos; descentralização de créditos para custeio das despesas.”.

Na UO 30107 – Departamento de Polícia Rodoviária Federal visa desenvolver “atividades de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19), assim como as demais atividades da Polícia Rodoviária Federal, quais sejam: Planejamento de Operações de combate à criminalidade e à corrupção; Planejamento e execução de atividades de fiscalização, resgate, atendimento de acidentes, educação para o trânsito e demais atividades relacionadas com as atribuições legais da PRF. Planejamento e execução de atividades de combate à criminalidade e corrupção, com a mobilização de recursos humanos e materiais em todo o território nacional e quando necessário, de forma integrada com outros órgãos. Atividade de Inteligência Policial, que consiste na obtenção, análise e produção de conhecimentos de interesse da segurança pública no território nacional, sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência na sociedade, assessorando as ações de polícia ostensiva por intermédio da análise, compartilhamento e difusão de informações e conhecimentos. Sustentação e manutenção do Programa de Radiocomunicação, viabilizando comunicação estável e ininterrupta em todo o território nacional. Aquisições, contratações e demais despesas com o custeio das atividades descritas acima, como contrato de abastecimento e manutenção da frota, aquisição de veículos e equipamentos para uso na atividade operacional e de apoio operacional, aquisição de uniformes, EPIs e demais insumos para a segurança dos policiais. Manutenção da atividade de cinematografia, aquisição de material para sinalização e fiscalização de trânsito, pagamento de diárias e passagens para servidores da PRF e colaboradores eventuais.”.

Na UO 30202 – FUNAI tem por escopo o “Reforço na proteção territorial das Terras Indígenas objetivando evitar o contato de não indígenas com indígenas em situação de



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

vulnerabilidade dos Povos Indígenas Isolados em função da Pandemia de Coronavírus (COVID-19), proteger seus direitos respeitando a autonomia e o isolamento voluntário, implementando iniciativas que levem em consideração sua situação de vulnerabilidade física e cultural. Implementação de planos de proteção, manutenção das atividades contínuas de fiscalização, monitoramento e localização em campo, material didático e de conscientização para o respeito à diversidade cultural e autonomia desses grupos, contribuindo para evitar situações de conflitos ou de contato desastroso entre estas populações. Acompanhamento das políticas públicas (saúde); acompanhamento de ações pós-contato; contratação de consultoria e de auxiliares de campo e intérprete; pagamento de auxílio financeiro aos indígenas indicados para atuarem em atividades previstas nos planos de trabalho de promoção executados pelas Frentes de Proteção Etnoambiental. Aquisição de equipamentos, pagamento de diárias e passagens, aquisição de matérias de consumo, bem como serviços de terceiros para implementação das ações de proteção de responsabilidade da Coordenação Geral de Índios Isolados.”

Os recursos serão executados pelas unidades descentralizadas da Funai por meio de planos de trabalho, projetos e atividades, formalizando solicitações de descentralização à sede do órgão em Brasília. Realização de viagens para proceder contatos e levantamentos necessários aos trabalhos programados. Contratação de serviços e aquisição de matérias para atender as demandas de proteção às Comunidades Indígenas.

Na UO 30907 – Fundo Penitenciário Nacional, objetiva “Por meio de execução direta, termos de execução descentralizada ou de transferências voluntárias aos entes federados, órgãos e instituições nacionais e internacionais.” Aduz a Especificação do Produto que a ação visa ainda a “Aquisição de insumos necessários ao combate do surto do Coronavírus no Sistema Federal e no sistema prisional dos entes da federação. Com a realidade da pandemia do novo coronavírus (covid-19), é dever do DEPEN cumprir a missão de garantir o acesso à saúde da população carcerária. como medida de controle e prevenção da epidemia, este órgão desenvolveu um procedimento operacional padrão o qual deverá ser seguido por todos os estabelecimentos prisionais, com o objetivo de evitar a contaminação da população carcerária do país. Este procedimento operacional visa padronizar as ações e medidas de controle e prevenção do coronavírus (covid-19) nas unidades prisionais dos estados e unidades federais.”.

Na UO 30911 – Fundo Nacional de Segurança Pública visa a “Aquisição de bens de consumo, serem empregados na prevenção e proteção dos profissionais que atuam nas diversas operações, em atividades em fronteira, abordagens, busca e salvamento e ações de ajuda humanitária, contratação de serviços, pagamento de diárias e despesas de locomoção, e demais necessidades para o apoio operacional: - Aquisição de equipamentos de proteção individual aos envolvidos nas operações, e outros insumos; custeio das despesas com diárias passagens; e serviços. - Apoio aos órgãos governamentais envolvidos; descentralização de créditos para custeio das despesas.”.

Por fim, no órgão 81000 – Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, na UO 81101 – Administração Direta, “A ação será implementada por meio de execução direta, descentralização para órgãos da administração pública federal ou parcerias com órgãos dos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal.”. Os “Recursos para ações de proteção aos segmentos da população que pertencem aos grupos com maior risco de morte em face do Coronavírus, tais como idosos, crianças e adolescentes, mulheres, deficientes, povos e comunidades tradicionais e, também, de outras minorias sociais, como as pessoas LGTI+ e em situação de rua.”.



III – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, que “Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências”, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: “O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.

De acordo com o teor e finalidade da Medida Provisória, descritos no item II, não se verifica infringência aos dispositivos pertinentes da legislação orçamentária, em especial aqueles relativos especificamente a créditos extraordinários, constantes da LDO. E 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 se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos pelo aludido Regime.

Ressalte-se, contudo, que conforme previsto no art. 43 da Lei 4.320, de 1964, não foram apresentados os suficientes cancelamentos compensatórios do crédito extraordinário (o Anexo II só indica como cancelamento R\$ 414.549.191).

No entanto, o Inciso II do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000), faculta o relaxamento de regras fiscais na ocorrência de calamidade pública como a declarada pelo Decreto Legislativo nº 6/2020, do Senado Federal:

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, medida liminar proferida por Ministro do STF, 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.

IV – 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

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 urgência do crédito justifica-se pelo atual cenário de saúde pública, que mostra a rápida propagação da pandemia do COVID-19 (novo coronavírus) no País, e a necessidade de pronta resposta nas mais diversas áreas para melhor prevenir e limitar a contaminação da população brasileira, especialmente dos integrantes dos grupos de risco, restringindo ao máximo a circulação do vírus, além de promover, pela ação tempestiva e eficaz, a redução do número de óbitos e assegurar a segurança da população.

A relevância, por sua vez, deve-se ao sério quadro de pandemia, de alto risco à saúde pública, à sociedade em seus diversos segmentos e à própria atividade econômica, dado o elevado potencial de contágio e o alto risco de morte dos doentes, considerando situações experimentadas por países nos quais a disseminação e seus efeitos chegaram a níveis catastróficos. O surto de COVID-19 foi caracterizado em 11 de março de 2020 pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como uma pandemia, que é a disseminação mundial de uma nova doença.

Além disso, o Ministério da Saúde adotou diversas medidas, entre elas, a “*Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional*”. O Senado Federal editou o Decreto Legislativo nº 6, de 2020, que reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

V – CONCLUSÃO

Pelo exposto, 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 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 despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia.

São esses os subsídios que consideramos relevantes para a apreciação da medida provisória nº 942, de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 5 de abril de 2020

Marcos R.R. Mendlovitz
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira