



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 100/2020.

Em 18 de dezembro de 2020.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.015, de 17.12.2020 “que abre crédito extraordinário, no valor de R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais), em favor do Ministério da Saúde”.

Interessados: Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

1 Introdução

A elaboração desta nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN¹, que estabelece:

Art. 19. 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.

A nota técnica deve observar o 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*

¹ A propósito, observe-se que em 31 de março último foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nº 1, de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo COVID-19. Esse Ato alterou o rito de apreciação previsto na Resolução nº 1, de 2002-CN, de modo a possibilitar que o Poder Legislativo aprecie mais rapidamente as medidas provisórias. Dessa forma, sempre que possível, as notas de adequação estão sendo elaboradas em prazo inferior aos cinco dias previstos no referido art. 19 da Resolução nº 1/2002.



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

Segundo a EM nº 464/2020 ME de, 16 de dezembro de 2020, “a medida tem por objetivo financiar a aquisição das doses necessárias para cobertura vacinal da população nacional, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o coronavírus (Covid-19)”.

Considerando os princípios e diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS), o acesso a vacinas revela-se como parte integrante do direito à saúde, uma vez que se trata de uma tecnologia eficaz na prevenção de doenças, com excelente perfil de custo-benefício. Nesse sentido, a execução de ações voltadas à obtenção de vacina segura e eficaz contra Sars-CoV-2 é uma prioridade no âmbito das ações governamentais de enfrentamento da emergência da Covid-19 em todo o mundo. A vacinação contra Covid-19 pode prevenir e conter a transmissão do Sars-CoV-2, reduzindo a mortalidade associada à doença e os impactos sociais e econômicos no Brasil.

O número de vacinas candidatas, com diferentes abordagens tecnológicas e provenientes de diferentes países, ilustra o esforço global na obtenção de uma tecnologia tão importante e necessária. O Ministério da Saúde vem monitorando as diversas iniciativas de desenvolvimento de vacinas, também vem mantendo contato com empresas desenvolvedoras, no intuito de ampliar e diversificar estratégias que



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

viabilizem a imunização, além de acompanhar a evolução das pesquisas e ter acesso às informações técnicas e logísticas de cada candidata.

A imunização deve ser capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus na população brasileira, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional. É assim um objetivo a ser perseguido em caráter de urgência.

O cumprimento do dever do Estado de garantir a todos o direito à saúde, conforme consagrado na Constituição Federal, requer que a Administração Pública esteja em condições de adquirir as primeiras vacinas que venham a ter seu uso autorizado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e apresentem possibilidade de rápida disponibilização à população brasileira, como demanda a atual situação epidemiológica.

Garantir o acesso a um produto ainda inexistente é um desafio que vem requerendo, inclusive, ajustes no ordenamento jurídico brasileiro. É preciso prover, também, a disponibilidade de recursos financeiros para a realização dessas aquisições assim que se tornem viáveis. A diversificação de possíveis fornecedores aumenta as chances de acesso da população brasileira à vacina no menor tempo possível, de modo a mitigar os impactos da pandemia sobre a saúde pública, bem como das repercussões sociais e econômicas atualmente enfrentadas”.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.015/2020, a mencionada EM nº 464/2020 esclarece:

“A **urgência** da matéria se justifica pelo 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 população brasileira, considerando que a imunização deve ser capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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

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”.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

Conforme mencionado na introdução desta nota técnica, o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira deve verificar a repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101, de 2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Convém ressaltar que, como regra geral, o objeto da nota técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 464/2020, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do grave quadro decorrente da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pandemia causada pelo novo coronavírus, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo da MP 1.015/2020, as despesas estão adequadamente classificadas na ação orçamentária “21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, como despesa primária discricionária (RP 2), e serão financiadas com Recursos do Tesouro – Exercícios Anteriores, pelas fontes 329 (Recursos de Concessões e Permissões), 334 (Compensações Financeiras pela Utilização de Recursos Hídricos), 341 (Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Minerais), 372 (Outras Contribuições Econômicas), 374 (Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais), 376 (Outras Contribuições Sociais) e 386 (Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas).

A MP nº 1.015/2020, ao autorizar novas despesas primárias sem oferecer como compensação o cancelamento de outras despesas primárias já inseridas no orçamento, modifica o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Entretanto, cabe lembrar que, nesse caso, a ausência dessa compensação não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação dos recursos compensatórios.

Além disso, quanto à possível necessidade de se elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal, cabe mencionar que não será necessário, pois, a partir do reconhecimento pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF, o Poder Executivo está dispensado de atingir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

A despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal (NRF) estabelecido



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, pois as despesas autorizadas por créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias².

Por fim, aponte-se que a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.015/2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Luiz Gonçalves de Lima Filho

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

² “Art. 107...

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

...

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal.”