



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
Nº 12, de 2021

Subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021, que crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.861.205.000,00.

Mario Luis Gurgel de Souza

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

Fevereiro de 2021

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 12/2021

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

I. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, o qual 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 abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual 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 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República, submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.032, de 24 de fevereiro de 2021, que “Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.861.205.000,00, para os fins que especifica”.

Segundo a Exposição de Motivos nº 0037/2021-ME, de 22 de fevereiro de 2021, do Ministério da Economia, que acompanha a Medida Provisória, o crédito extraordinário aberto tem por objetivo adequar a capacidade do sistema de saúde às demandas necessárias ao enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus, denominado Sars-Cov-2, agente causador da doença Covid-19, mediante:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

a) na Fundação Oswaldo Cruz, o funcionamento de 173 leitos do Centro Hospitalar para a Pandemia de Covid-19, disponibilização de testes diagnósticos, além de outras despesas atreladas à pandemia, como vigilância genômica e pesquisas relacionadas ao Sars-Cov-2 e capacitação de pessoal da rede de vigilância em saúde;

b) no Grupo Hospitalar Conceição – GHC, o custeio de despesas extraordinárias decorrentes do atendimento de pacientes da Covid-19, englobando medicamentos, insumos, equipamentos de proteção individual, testes e exames para diagnósticos, entre outros; e

c) no Fundo Nacional de Saúde:

c.1) transporte de pessoal e oxigênio, inclusive ressarcimento de despesas já realizadas pelo Ministério da Defesa, em caráter emergencial;

c.2) na atenção primária, continuidade do custeio de cerca de 2.300 Centros de Atendimento e Comunitários de Referência dedicados ao enfrentamento à Covid-19;

c.3) na atuação especializada, a continuidade do custeio extraordinário de leitos de UTI (atualmente, 8.301 leitos habilitados) e de suporte ventilatório (atualmente, 647 leitos habilitados), ambos dedicados a pacientes acometidos pela Covid-19, custeio de procedimentos clínicos associados à doença, além da locação de equipamentos para leitos de UTI;

c.4) para a atenção à saúde indígena, a continuidade das atividades de equipes de resposta rápida, implantadas para atuação direta no combate à Covid-19;

c.5) no campo da força de trabalho, a prorrogação de bonificação extraordinária a 55 mil profissionais da saúde residentes, que atuam no atendimento à população, bem como extensão do financiamento para provisão de médicos para a atenção primária realizada no âmbito do esforço de enfrentamento da doença;

c.6) recursos para aquisição de testes para detecção do agente causador da Covid-19, ferramenta diagnóstica essencial para monitorar e gerenciar a disseminação da doença; e

c.7) outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde necessários ao enfrentamento da pandemia de Covid-19.

Os recursos encontram-se assim distribuídos na MP:

36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ			
Cód. Ação Orçamentária	Ação Orçamentária	RP	Valor
21BF	Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde	2 - discricionária	49.400.000
8305	Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infecciosas	2 - discricionária	71.000.000
20YD	Educação e Formação em Saúde	2 - discricionária	68.650.000



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

8327	Manutenção de Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de Doenças	2 - discricionária	138.000.000
			327.050.000
UNIDADE: 36210 - HOSPITAL NOSSA SENHORA DA CONCEIÇÃO S.A. – CONCEIÇÃO			
Cód. Ação Orçamentária	Ação Orçamentária	RP	Valor
6217	Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde	2 - discricionária	15.600.000
			15.600.000
UNIDADE: 36901 - FUNDO NACIONAL DE SAÚDE			
Cód. Ação Orçamentária	Ação Orçamentária	RP	Valor
21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus	2 - discricionária	165.000.000
8585	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	1 - obrigatória	1.244.400.000
8933	Estruturação de Serviços de Atenção às Urgências e Emergências na Rede Assistencial	2 - discricionária	38.800.000
219A	Piso de Atenção Primária à Saúde	1 - obrigatória	449.200.000
21BG	Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde	2 - discricionária	350.000.000
20YD	Educação e Formação em Saúde	2 - discricionária	110.055.000
20YP	Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	2 - discricionária	24.700.000
20YE	Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	1 - obrigatória	136.400.000
			2.518.555.000
	Total		2.861.205.000

A Exposição de Motivos acrescenta que a singularidade das medidas, e sua excepcionalidade, são diretamente vinculadas à situação decorrente da pandemia, cujos impactos extraordinários na saúde pública, na economia, em outras políticas sociais e mesmo no cotidiano da população são de conhecimento público. Dessa forma, entende que as despesas não se confundem com gastos correntes regulares necessárias ao funcionamento do Sistema Único de Saúde em situação de normalidade.

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV. Nesse sentido, a Exposição de Motivos esclarece que:

4. A **urgência** decorre do quadro apresentado de persistência da doença e aumento do número de casos e óbitos, no qual a velocidade de resposta do



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.

5. A **relevância** decorre da atual situação da pandemia, com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e o crescimento do número de casos e mortes observados.

6. Já a **imprevisibilidade** decorre da situação excepcional causada pela pandemia de Covid-19, cujos efeitos ultrapassaram o exercício financeiro de 2020. A situação epidemiológica atualmente verificada não era certa em meados de 2020, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 - PLOA 2021, atualmente em tramitação no Congresso Nacional, como indica a própria redução do número de casos e mortes no decorrer do segundo semestre de 2020, além da perspectiva da imunização. Portanto, a situação fática de extrema gravidade colocada pela evolução da pandemia observada em janeiro de 2021 requer a adoção de medidas urgentes e singulares, para garantia do direito da população à saúde.

Ainda segundo a informação, o primeiro mês de 2021 foi caracterizado por crescimento expressivo no número de novos casos e óbitos, que se elevaram a patamar superior ao verificado no último quadrimestre de 2020. A média móvel de 14 dias para novos casos, ao fim de janeiro de 2021, era de 51.188, face a 36.642 em 31 de dezembro de 2020. No caso dos óbitos registrados, esses números foram de 1.046 e 664, respectivamente. Trata-se de crescimento de 39,7% para a média móvel do número de casos e de 57,5% para a média móvel do número de óbitos no intervalo de um mês. Assim, a alteração na tendência do número de casos e óbitos associada às incertezas sobre novas variantes do agente causador da Covid-19 tornaram necessário o reforço do financiamento das medidas de enfrentamento da pandemia. O quadro registrado em Manaus no início de 2021, com colapso da rede assistencial e mesmo a até então inédita escassez de suprimentos de oxigênio, é exemplo emblemático do cenário a ser evitado.

Por fim, a esclarece que a Medida Provisória está em conformidade com o disposto no art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

III. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Como esclarecido anteriormente, o 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: “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.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Especificamente quanto à análise da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, os subsídios a seguir são considerados relevantes:

- ✓ Nos termos do art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os créditos extraordinários não se sujeitam ao Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gasto”;
- ✓ Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura;
- ✓ Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada em diversas ações discricionárias, como despesas primárias discricionárias (RP 2) e obrigatórias (RP 1), portanto elevam as despesas primárias constantes da Proposta de Lei Orçamentária para 2021 - e serão pagas com recursos de Exercícios Anteriores de Concessões e Permissões (fonte 329);
- ✓ A MPV tem impacto sobre o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária. Cabe lembrar que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos. Além disso, caberá ao Poder Executivo, se necessário, elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal;
- ✓ Segundo regra prevista no art. 167, III, da CF, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, a chamada "regra de ouro". A MPV não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas.

Por fim, 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 Anual.

III.1 – Dos pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários

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 dispostos no art. 62 da Constituição Federal (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

No que concerne a tais requisitos, a própria Constituição apresenta os 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 esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional - com objeto específico, detalhado e amparado em justificativa que demonstre claramente o prejuízo irreparável -, equiparável às situações mencionadas na Constituição pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social.

É o caso da MPV nº 1.032, de 2021, que, segundo a EM nº 0037/2021-ME, argumenta que a relevância decorre da atual situação da pandemia, com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e o crescimento do número de casos e mortes observados; e, a imprevisibilidade, da situação excepcional causada pela pandemia com efeitos que ultrapassaram o exercício financeiro de 2020 e que não eram certos em meados de 2020, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 - PLOA 2021. Com tais argumentos, o Executivo caracteriza atual situação fática como "de extrema gravidade colocada pela evolução da pandemia observada em janeiro de 2021",



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

que requer a adoção de medidas urgentes e singulares, para garantia do direito da população à saúde.

Portanto, parece razoável considerar que as informações constantes da Exposição de Motivos, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata, justificam o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

IV. CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.032, de 2021, atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.032/2021 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 26 de fevereiro de 2021.

MARIO LUIS GURGEL DE SOUZA
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira