



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 21/2021

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.324.320.142,00, para os fins que especifica.

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - SÍNTSE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.324.320.142,00, para os fins que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00077/2021-ME, de 29 de março de 2021, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo o enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), com despesas a serem realizadas conforme exposto em seguida:

1. *Na Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, os recursos possibilitarão a continuidade do funcionamento de 173 leitos do Centro Hospitalar para a Pandemia de Covid-19; o fortalecimento da atenção especializada e o apoio a pesquisas clínicas em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro; a aquisição e distribuição de insumos para testes laboratoriais moleculares visando à detecção de SARS-CoV-2, além do funcionamento de quatro centrais de análises laboratoriais; a ampliação da vigilância genômica por meio da implantação de sequenciamento genético nos Laboratórios Centrais de Saúde Pública, que ainda não utilizam essa ferramenta, e ampliação da capacidade naqueles que já a utilizam, alinhados às ações em andamento na Rede Genômica Fiocruz, medida de especial relevo na atual situação epidemiológica, em decorrência da emergência de mutações no vírus e surgimento de novas variantes; e outras despesas excepcionais.*
2. *No Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – CONCEIÇÃO, o crédito garantirá o custeio de despesas extraordinárias decorrentes do crescimento substancial do número de pacientes da Covid-19. Os recursos pleiteados possibilitarão o atendimento emergencial e urgente de novas despesas,*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

inclusive com a expansão de leitos destinados exclusivamente a esses pacientes acometidos pela doença pandêmica, englobando medicamentos, insumos, equipamentos de proteção individual, testes e exames para diagnósticos, entre outros itens.

3. Para o Fundo Nacional de Saúde, a medida viabilizará:

- a. despesas com requisições ou aquisições de insumos ou equipamentos estratégicos para o enfrentamento da pandemia, como ventiladores pulmonares, monitores multiparamétricos, usina/geradores de oxigênio, medicamentos para entubação orotraqueal, despesas extraordinárias com logística, entre outras;*
- b. na atenção especializada, a continuidade e expansão do custeio extraordinário de leitos de UTI e de suporte ventilatório, possibilitando o atendimento dos casos mais graves da doença;*
- c. na atenção primária, o custeio de até 2.630 Centros de Atendimento e Comunitários de Referência dedicados ao enfrentamento à Covid-19, além de repasses extraordinários para organização e funcionamento da atenção primária em saúde;*
- d. para a atenção à saúde indígena, aquisições de insumos estratégicos, tais como equipamentos de proteção individual, medicamentos e produtos de limpeza, entre outros, além de recursos para transporte;*
- e. 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 ampliação da provisão de médicos para a atenção primária realizada no âmbito do esforço de enfrentamento da doença;*
- f. na vigilância em saúde, a aquisição de insumos para testes de detecção da Covid-19, ferramenta diagnóstica essencial que monitora e gerencia a disseminação da doença; a aquisição de equipamentos e insumos para aprimorar a identificação das amostras nos laboratórios executores, reduzindo assim as chances de erros de identificação e ampliando a agilidade das análises; além de incentivos para vigilância*



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

da Covid-19 na rede de esgoto, proporcionando subsídios para o monitoramento da sua ocorrência e circulação na comunidade e qualificando as informações disponíveis para tomadas de decisão pelos gestores responsáveis pela política sanitária; e

g. outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde necessários ao combate da pandemia de Covid-19.

Os recursos encontram-se assim distribuídos na MP:

36201 - FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ			
Cód. Ação Orçamentária	Ação Orçamentária	RP	Valor
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	80.787.081
8327	Manutenção de Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de Doenças	2 - discricionária	333.023.244
			413.810.325
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	17.300.000
			17.300.000
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	155.800.000
8585	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade	1 - obrigatória	2.136.384.000
219A	Piso de Atenção Primária à Saúde	1 - obrigatória	1.611.822.938
21BG	Formação e Provisão de Profissionais para a Atenção Primária à Saúde	2 - discricionária	88.921.118
20YD	Educação e Formação em Saúde	2 - discricionária	100.050.000
20YP	Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena	2 - discricionária	4.500.000
20YE	Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças	1 - obrigatória	789.680.000
20YJ	Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde	2 - discricionária	6.051.761
			4.893.209.817
	Total		5.324.320.142



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

A Exposição de Motivos informa que o Brasil enfrenta emergência de saúde pública decorrente da infecção humana pelo novo Coronavírus, denominado Sars-Cov-2, agente causador da doença Covid-19, com o primeiro caso de infecção verificado no Brasil ao fim de fevereiro de 2020. Desde então, foram editadas medidas provisórias de crédito extraordinário ao longo de 2020 no valor de R\$ 64,2 bilhões ao Ministério da Saúde para o enfrentamento da pandemia.

No primeiro semestre de 2020, a abertura de créditos àquele Ministério enfatizavam despesas associadas ao atendimento das pessoas contaminadas e prevenção de novas contaminações, as quais englobaram transferências de recursos a Estados, Municípios e ao Distrito Federal para apoiar o funcionamento das unidades de saúde de atenção primária e especializada, aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI) utilizados por profissionais da saúde, aquisição de ventiladores pulmonares e medicamentos para disponibilização às localidades mais afetadas, fornecimento de testes para detecção da doença, medidas para ampliação emergencial dos profissionais de saúde disponíveis na rede pública, entre outras. No segundo semestre de 2020, em busca de vacinas eficazes e seguras, foram abertos créditos da ordem de R\$ 24,5 bilhões com o objetivo de viabilizar a imunização da população brasileira e assim conter e interromper a transmissão do novo Coronavírus em território nacional.

Todavia, conforme descrito na Exposição de Motivos, o acesso a produtos – vacinas – ainda em desenvolvimento e na escala necessária era e é um desafio para os gestores públicos de todo o mundo. Especificamente no Brasil, a imunização da população, iniciada em janeiro de 2021, ainda não foi capaz de reduzir o número de casos e óbitos decorrentes da pandemia. Nesse contexto, a EM nº 00077/2021-ME destaca que permanece em vigor a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019 - nCoV). Portanto, mesmo sob o ponto de vista legal, o Brasil se encontra em estado de emergência em saúde pública.

Em seguida, a Exposição de Motivos destaca a publicação, em 25 de fevereiro de 2021, da Medida Provisória nº 1.032, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

2,86 bilhões ao Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia, e observa que, transcorrido um mês, o agravamento da situação epidemiológica, com crescimento expressivo do número de casos e óbitos, além das incertezas sobre novas variantes do agente causador da Covid-19, tornam necessário novo reforço do financiamento das medidas, com ampliação da escala e abrangência das ações e serviços públicos de saúde financiadas pelo Governo Federal.

A Exposição de Motivos ressalta os indicadores da gravidade da situação: tanto a média móvel de 7 dias de novos casos e quanto a de óbitos nunca estiveram tão altas; da mesma maneira, na data de 21 de março de 2021, a taxa de ocupação de leitos de terapia intensiva alcançou patamar superior a 80% em 22 unidades federativas.

Por fim, a Exposição de Motivos acrescenta que a singularidade das medidas a serem financiadas, 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, a Exposição de Motivos apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV. Nesse sentido, a EM nº 00077/2021-ME esclarece que:

1. *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 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.*
2. *A relevância, por sua vez, é oriunda 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.*



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

3. A *imprevisibilidade* decorre situação excepcional causada pela 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, 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. Ademais, os limites de despesas disponibilizados ao Ministério da Saúde, parametrizados pela aplicação mínima constitucional, também não permitiriam a acomodação de despesas extraordinárias como as necessárias para enfrentamento de situação excepcional derivada da pandemia, tida como a maior da história recente da humanidade. É certa, por outro lado, a situação fática de extrema gravidade colocada pela sua evolução, observada a partir de janeiro de 2021, que requer a adoção de medidas urgentes e singulares, para garantia do direito à vida da população.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como esclarecido anteriormente, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, 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.

Nesse sentido, destacam-se a seguir os subsídios julgados relevantes para a análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.041/2021:

1. 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”;



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

2. 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;

3. 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);

4. A MPV tem impacto sobre o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de receita financeira. 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;

5. 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, portanto sem implicação sobre a regra de ouro.

6. 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.

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).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 equiparável às situações mencionadas 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 1.041, de 2021, que, segundo a EM nº 00077/2021-ME, tem a sua urgência decorrente do quadro apresentado de persistência da doença e aumento do número de casos e óbitos, no qual 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; e a sua imprevisibilidade decorrente 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 Poder Executivo caracteriza a atual situação fática como “de extrema gravidade colocada pela evolução da pandemia observada em janeiro de 2021”, que requer a adoção de medidas urgentes e singulares, para garantia do direito da população à saúde.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00077/2021-ME, 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

Dante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.041, de 2021, atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.041, de 2021 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 2 de abril de 2021.

Rafael Alves de Araujo - Consultor.

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira