



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

# **Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 28/2021.**

Em 12 de maio de 2021.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.048, de 10 de maio de 2021, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.500.071.904,00, para os fins que especifica.”*

**Interessados:** Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

## **1 Introdução**

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

No entanto, durante a vigência da emergência em saúde pública e do estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, a tramitação e a forma de apreciação das medidas provisórias foram modificadas, por meio do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020. Os prazos



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

regimentais foram encurtados de forma significativa, sendo as medidas provisórias instruídas perante o Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ficando excepcionalmente autorizada a emissão de parecer em substituição à comissão mista por parlamentar de cada uma das Casas designado na forma regimental.

Quanto ao conteúdo, a 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 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

Com esteio nos arts. 62 e 163, § 3º, da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória - MP nº 1.048, de 10 de maio de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 5.500.071.904,00.

De acordo com o Anexo que acompanha a medida legislativa, as dotações serão alocadas na ação “20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças”, sendo R\$ 1.680.000.000,00 em programação da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, e R\$ 3.820.071.904,00 em programação do Fundo Nacional de Saúde - FNS.



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A Exposição de Motivos nº 116/2021 ME informa que a medida se destina ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do coronavírus (Covid-19), com vistas à realização das seguintes despesas:

- a) na Fiocruz, a produção, o fornecimento e a distribuição de mais 50 milhões de doses de vacina contra a Covid-19 no segundo semestre de 2021, por meio de insumo farmacêutico ativo fornecido pela empresa AstraZeneca; e
- b) no FNS, a aquisição de mais 100 milhões de doses de vacina e outras despesas associadas à imunização, em complemento ao crédito extraordinário referente à Medida Provisória nº 1.015, de 2020, reaberto pelo Decreto nº 10.595, de 2021.

Rememora a Exposição de Motivos que, ao longo de 2020, foram editadas medidas provisórias de crédito extraordinário que destinaram R\$ 64,2 bilhões ao Ministério da Saúde para o enfrentamento da pandemia decorrente do coronavírus.

Especificamente no plano da imunização, destaca o Poder Executivo que a Medida Provisória nº 994, de 2020, convertida na Lei nº 14.107, de 2020, viabilizou o contrato de encomenda tecnológica entre a Fiocruz e a empresa AstraZeneca que, em colaboração com a Universidade de Oxford, desenvolveu a vacina contra a Covid-19. Em decorrência desse ajuste, há previsão de entrega, pela Fiocruz, de 100,4 milhões de doses de vacina ao Programa Nacional de Imunizações – PNI, até julho de 2021.

Já a Medida Provisória nº 1.004, de 2020, convertida na Lei nº 14.122, de 2021, possibilitou o ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 – Covax Facility, iniciativa promovida pela Organização Mundial de Saúde – OMS que assegura o acesso justo e equitativo, de todos os países, a vacinas que se mostrem efetivas. Referido instrumento prevê o acesso a até 45,5 milhões de doses de vacinas.



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, a Medida Provisória nº 1.015, de 2020, financiou a aquisição de doses para cobertura vacinal de parte da população brasileira, assim como despesas com insumos, logística, comunicação social e publicitária e outras necessidades para implementar a imunização contra o novo coronavírus. Todavia, o saldo atualmente remanescente do crédito por ela autorizado, da ordem de R\$ 3,8 bilhões, é insuficiente para atender às despesas de que trata a Medida Provisória ora proposta.

Em relação a 2021, registra a Exposição de Motivos que as medidas provisórias de crédito extraordinário editadas não contemplaram despesas com a imunização.

Segundo o Poder Executivo, até o momento, já está prevista a disponibilização de até 422 milhões de doses de vacina para implementação do “Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19”. Pondera, porém, que, embora aparentemente o número seja suficiente para atender toda a população brasileira com duas doses, é preciso considerar outros fatores que podem impactar a implementação do Plano: parcela das doses contratadas depende ainda de aprovação da agência regulatória para que possa ser utilizada; há incertezas com relação às perdas operacionais, usualmente estimadas em 10% das doses de vacina, mas que podem vir a alcançar volume superior; há imprevisibilidade, com os dados atuais, sobre a necessidade, ou não, de doses adicionais nas pessoas já vacinadas; e, por fim, a grande demanda mundial por esses imunobiológicos ou pelos insumos necessários à sua produção ocasionam incertezas com relação aos calendários de entregas, resultando em risco de atrasos e comprometimento da vacinação em tempo oportuno, conforme demonstrado pela experiência recente.

Nesse sentido, as situações citadas geram necessidade de expandir as doses disponíveis ao Programa Nacional de Imunizações - PNI, mitigando-se os riscos de atrasos ou interrupções na vacinação da população brasileira. Com isso, as doses contratadas podem vir a superar o estimado inicialmente como necessário para cobertura de toda a população apta à imunização, o que se justifica pelo potencial que



SENADO FEDERAL  
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

as doses adicionais têm de acelerar o processo de imunização, preservando vidas e contribuindo para a superação do atual cenário pandêmico.

Dessa forma, sustenta o Poder Executivo que as medidas a serem financiadas com o crédito em apreço são singulares, de caráter excepcional e diretamente vinculadas à situação decorrente da pandemia de Covid-19, cujos impactos extraordinários na saúde pública, na economia, em outras políticas sociais e mesmo no cotidiano da população são de conhecimento público. Assim, as despesas previstas não se confundem com despesas correntes regulares necessárias ao funcionamento do Sistema Único de Saúde em situação de normalidade, a maior parte das quais de caráter obrigatório e continuado.

Quanto aos requisitos constitucionais para abertura do crédito extraordinário, registra a Exposição de Motivos nº 116/2021 ME que a urgência decorre do quadro apresentado de persistência da Covid-19 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.

Já a relevância 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.

Por fim, a imprevisibilidade deve-se ao fato de a situação epidemiológica atualmente verificada não ser certa em meados de 2020, quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária de 2021, como indicava a redução do número de casos e mortes no decorrer do segundo semestre de 2020, além da perspectiva da imunização.

### **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



## SENADO FEDERAL

### Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Exposição de Motivos nº 116/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo à MP nº 1.048, de 2021, as despesas autorizadas, todas primárias obrigatórias (RP 1) e destinadas ao enfrentamento da pandemia, estão classificadas na ação orçamentária “20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças”. O referido Anexo informa, ainda, que as despesas serão custeadas com superávit financeiro apurado em exercícios anteriores na fonte “53 - Recursos Destinados às Atividades-Fins da Seguridade Social”.

Muito embora autorize novas despesas primárias a serem custeadas com receita financeira (superávit financeiro de exercício anterior), a MP nº 1.048, de 2021, não demandará contingenciamentos de despesas adicionais como forma de garantir o cumprimento da meta de resultado primário da União fixado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 2020). Isso porque o art. 2º,



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

§ 2º, inciso I<sup>1</sup>, da referida lei dispensa da apuração da meta os dispêndios decorrentes de créditos extraordinários abertos para custear ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia.

Ademais, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com o Novo Regime Fiscal - NRF estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, porquanto 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 Transitórias<sup>2</sup>.

No mais, não se vislumbram no presente crédito violações às demais normas atualmente vigentes que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias da União.

### 4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.048, de 10 de maio de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

**Marcel Pereira**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

---

<sup>1</sup> LDO 2021, art. 2º, § 2º No exercício de 2021, não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários voltados às seguintes despesas:

I - ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia;

<sup>2</sup> CF, 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.