



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 42/2021.

Em 12 de agosto de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.062, de 9 de agosto de 2021, que *"Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.102.436.262,00, 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.

Cabe mencionar que, devido à emergência em saúde 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 regimentais foram encurtados de forma



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Em referência 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

A Medida Provisória nº 1.062, de 9 de agosto de 2021, MP 1.062/2021, abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 9.102.436.262,00.

De acordo com a Exposição de Motivos que acompanha a Medida Provisória, EM nº 00213/2021 ME, o crédito visa ao enfrentamento da situação de emergência decorrente do Coronavírus (Covid-19), de modo a viabilizar, no âmbito do (a):

a) Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, o 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; o fornecimento de testes rápidos para a detecção de antígenos do vírus SARS-COV-2; o funcionamento de quatro centrais de análises laboratoriais e apoio à



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

rede pública de laboratórios; a aquisição de plataforma para testagem de Covid-19; além de outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde necessárias ao combate da Covid-19;

b) Hospital Nossa Senhora da Conceição S.A. – CONCEIÇÃO, o custeio de despesas decorrentes do crescimento relevante do número de pacientes da Covid-19, com destaque para a manutenção dos leitos adicionais implantados para atendimento de pacientes acometidos pela doença, englobando itens como medicamentos, insumos, equipamentos de proteção individual, testes e exames para diagnósticos; e

c) Fundo Nacional de Saúde – FNS:

c.1) na atenção especializada, a continuidade das transferências a estados e municípios para custeio de leitos de UTI e de suporte ventilatório, além da locação de equipamentos para leitos de UTI, possibilitando o atendimento dos casos mais graves da doença; o apoio ao custeio das internações hospitalares em leitos clínicos; as eventuais despesas com transporte de pacientes ou de insumos para a manutenção do funcionamento de serviços de saúde; aquisição de equipamentos para atenção aos pacientes da Covid-19, também em caráter excepcional; e aquisição de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal, para os quais atualmente é registrada escassez, em decorrência do crescimento do número de pacientes que necessitam do uso desses fármacos;

c.2) na atenção primária, o custeio de Centros Comunitários de Referência, e de Atendimento para enfrentamento da Covid-19;

c.3) no campo da força de trabalho, a prorrogação de bonificação extraordinária a 55 mil profissionais da saúde residentes, que atuam no atendimento à população; e

c.4) outras despesas excepcionais com ações e serviços públicos de saúde, correlatas às detalhadas anteriormente e necessárias ao combate da Covid-19.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A Exposição de Motivos aduz que *“a pandemia tem produzido graves repercussões sanitárias que geram necessidade de expansão extraordinária dos serviços ofertados pelo Sistema Único de Saúde (SUS), o que demanda recursos orçamentários adicionais, em caráter de urgência, até que a vacinação da população produza todos os efeitos esperados para controle da situação epidemiológica”*.

Ademais, acrescenta que *“com o encerramento do primeiro semestre de 2021, constata-se ser necessário manter a continuidade do financiamento de serviços de saúde excepcionais decorrentes da pandemia de Covid -19, garantindo o direito da população à saúde. A confluência de fatores como: os ainda elevados números de casos e óbitos, a parcela importante da população ainda sem esquema vacinal completo e as incertezas sobre impactos de novas variantes, torna imprescindível manter por período maior de tempo a atual mobilização dos serviços públicos de saúde para enfrentamento da pandemia, essencial tanto para fazer face ao quadro atual como para garantir capacidade de pronta resposta em caso de agravamento da situação epidemiológica”*.

A MP não indica a origem dos recursos necessários ao atendimento do crédito em exame. No entanto, indica no Anexo I que as despesas serão financiadas com recursos da fonte “51 - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas”.

Quanto aos requisitos constitucionais para abertura do crédito extraordinário, a Exposição de Motivos nº 213/2021 ME argumenta que a urgência decorre do quadro sanitário apresentado, diante do qual a capacidade de pronta 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.

Já a relevância é oriunda da persistência do cenário epidemiológico, com ainda alta incidência de casos e de óbitos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Por fim, a imprevisibilidade verifica-se na excepcionalidade 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, como indica a própria 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 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 213/2021, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Vale destacar que, ao autorizar novas despesas primárias sem a apresentação de uma fonte de cancelamento, a MP nº 1.062, de 2021, pressiona o resultado primário da União, elevando o déficit primário. No entanto, isso não se revela um problema formal no caso dos créditos extraordinários, pois a legislação autoriza a



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

abertura desses créditos mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos necessários.

Muito embora autorize novas despesas primárias sem a demonstração das despesas compensatórias correspondentes, a MP nº 1.062, 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, § 2º, inciso I, 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.

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, a Lei 4.320/64 e a lei de diretrizes orçamentárias da União.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.062, de 9 de agosto de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos