



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PARECER Nº , **DE 2022**

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 1.083, de 24/12/2021, que Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relatora: Dep. DRA. SORAYA MANATO

I. RELATÓRIO

O Presidente da República, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, submeteu à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.083, de 24/12/2021, que Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências.

Segundo a Exposição de Motivos nº 0380/2021-ME, de 23 de dezembro de 2021, do Ministério da Economia, que acompanha a Medida Provisória, o crédito extraordinário aberto tem por objetivo viabilizar, no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz, a produção e fornecimento de 120 milhões de doses de vacina, e no Fundo Nacional de Saúde, a aquisição de doses de vacinas junto a fornecedores privados e outras despesas necessárias para o esforço de imunização contra a COVID-19, como se observa:

4. A pandemia de COVID-19 teve profundas repercussões não apenas para a saúde pública, mas também sociais e econômicas. O número de casos registrados em território nacional ultrapassou a marca de 22 milhões, com mais de 600 mil mortes. Além das vidas perdidas e da sobrecarga sobre os serviços de saúde, a pandemia foi também responsável por forte elevação do desemprego e da miséria, em um contexto de retração econômica.

5. O enfrentamento desse quadro constituiu desafio inédito ao Sistema Único de Saúde (SUS), requerendo enorme mobilização de profissionais, equipamentos e recursos financeiros. Ao longo de 2020 e 2021 foram editados créditos extraordinários com suplementação da ordem de R\$ 89,6 bilhões, destinados a cobrir despesas excepcionais do Ministério da Saúde com o combate à doença. Desse total, R\$ 30,0 bilhões foram direcionados ao desenvolvimento ou à aquisição de vacinas contra a COVID-19 ou a outras despesas necessárias ao esforço de imunização.

6. A implementação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19 já resultou em mais de 159,0 milhões de pessoas vacinadas com a primeira dose, mais de 138,0 milhões com a segunda dose ou dose única, além de 19,3 milhões de brasileiros que já receberam a 3ª dose ou dose de reforço. Em percentual da população nacional, esses números correspondem a 74,9%, 64,8% e 9,0%, respectivamente.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

7. Como resultado, após o momento mais agudo da pandemia em meados do primeiro semestre de 2021, em que chegaram a ser registrados mais de 100 mil novos casos e de 4 mil óbitos diários, esses indicadores passaram a apresentar tendência consistente de queda, alcançando, atualmente, média móvel (sete dias) de 5,4 mil casos e 136 óbitos diários.

8. Apesar do quadro mais positivo, o Ministério da Saúde mantém constante monitoramento da situação epidemiológica, bem como planejamento e a execução das ações necessárias para combater a COVID-19.

9. O desenvolvimento e disponibilização de vacinas eficazes e seguras em larga escala e no menor tempo possível contra uma doença desconhecida, responsável por milhões de óbitos em todo o planeta em menos de dois anos, foi provavelmente um dos maiores desafios já enfrentados no campo da saúde pública global. Em que pese o sucesso observado até o momento, persistem em território nacional a pandemia e a emergência de saúde. Perduram também incertezas sobre a duração da proteção oferecida pelos imunizantes em uso e o impacto de novas variantes, bem como a expectativa de ampliação do público-alvo.

10. O planejamento da vacinação contra COVID-19 em 2022 prevê a disponibilização de 339 milhões de doses. Uma parcela dessa demanda poderá ser atendida por aquisições já realizadas, restando aporte de recursos para mais 220 milhões de doses, visando à continuidade da estratégia de vacinação. Será também decisivo que contratos sejam prontamente firmados para garantir a disponibilização do produto ao longo de 2022, tendo em vista a enorme demanda mundial por esses imunobiológicos e o restrito número de fornecedores globais.

A Exposição de Motivos esclarece que o crédito em pauta está inserido no escopo do inciso I do § 2º do art. 2º da Lei nº 14.116, de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 -LDO 2021), que explicita não serem contabilizados na meta de resultado primário de 2021 as despesas com ações e serviços públicos de saúde, caso derivadas de crédito extraordinário e desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia.

Além disso, acrescenta que o crédito se enquadra no escopo do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021 (EC n.113, de 2021):

Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.

§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.

§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.

§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. (grifo nosso)

O expediente informa também existir previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada pela medida provisória, no valor de R\$ 6.412.000.000,00 (seis bilhões, quatrocentos e doze milhões de reais), em atendimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º (.....):

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

Esclarece que a citada autorização, apesar de atender requisito prévio, estabelecido na LRF, garante tão somente a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto de crédito extraordinário. Mas não tem o condão de regulamentar ou instituir operação de crédito independente da sua destinação específica, indicada na aplicação dos recursos em favor do Ministério da Saúde.

Por fim, a Exposição de Motivos apresentou, entre outras informações, as razões de relevância que teriam motivado e justificado a edição da MPV nº 1.083/2021.

Encerrado o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à MPV.

Este é o relatório.

II. VOTO

O art. 2º, § 6º, 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 (CF), estabelece que compete à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO o exame e a emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme os arts. 62 e 167, § 3º, da CF.

Consoante o caput do art. 5º da citada Resolução, a Comissão deve emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucionais, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º, os quais se passam a examinar.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II.1 Da Constitucionalidade, Juridicidade e Regimentalidade

O art. 62 da Constituição Federal estabelece que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. Por sua vez, o art. 167, § 3º, prevê que 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.

Com base nos dispositivos constitucionais citados no parágrafo anterior, podemos afirmar que as medidas provisórias de créditos extraordinários devem atender aos pressupostos de relevância, urgência e imprevisibilidade. Todavia, A Exposição de Motivos (EM) destaca que o crédito trata de despesas de vacinação contra a COVID-19 e, nos termos do § 4º do art. 4º da EC 113, de 2021, a abertura de créditos extraordinários com tais finalidades dar-se-á independentemente da observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência durante o exercício de 2021.

Quanto à relevância, o expediente esclarece que:

14. A relevância, por sua vez, deve-se à necessidade de garantir a aquisição, produção e o fornecimento de vacinas, visando mitigar ao máximo os danos causados pela pandemia à saúde da população brasileira.

Pelas razões apresentadas na Exposição de Motivos que acompanhou a MPV 1.083/2021, posicionamo-nos por considerar atendidos os pressupostos constitucionais.

Por seu turno, a autorização contida no art. 2º da MPV para a contratação de crédito é albergada pelo art. 165, § 8º, da Constituição, que inclui referida matéria como exceção ao princípio da exclusividade orçamentária, segundo o qual a lei orçamentária anual não deve conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Ressalte-se que a MPV nº 1.083/2021 está vazada em boa técnica legislativa, obedece aos devidos trâmites legislativos, não afronta o ordenamento jurídico vigente e respeita os balizamentos constitucionais próprios a esse instrumento legislativo, consignados no já referido art. 62 da CF.

Com efeito, no que tange aos demais aspectos atinentes à constitucionalidade, não há reparos a fazer. O Senhor Presidente da República exercitou a prerrogativa que lhe confere o art. 62 da Carta Magna, ao editar a medida provisória, cujo objeto não incorre nas limitações materiais constantes do inciso I do § 1º do mesmo dispositivo, e ao submetê-la à deliberação do Congresso Nacional. A proposição não se enquadra também nas hipóteses dos seus incisos II a IV; não se destina a regulamentar dispositivo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda, respeitando-se, dessa forma, a vedação expressa no art. 246 da CF; e tampouco representa reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido a sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10, CF).

Restam assim demonstradas a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.083/2021.

II.2 Da Compatibilidade e Adequação Orçamentária e Financeira



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Dra. Soraya Manato
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD229246195700>

Página 4 de 7



* C D 2 2 9 2 4 6 1 9 5 7 0 0 *



CÂMARA DOS DEPUTADOS

A Resolução nº 1, de 2002 – CN estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das MPVs abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

Para que se proceda a esse exame, deve-se observar que os créditos extraordinários, pelas circunstâncias excepcionais que os justificam, recebem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico nacional, a saber:

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”;
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. A MPV impacta o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária. Contudo, aplica-se à MP 1083/2021 o disposto no inciso I do § 2º do art. 2º da Lei n. 14.116, de 2020 (LDO 2021) não serão contabilizados na meta de resultado primário de que trata este artigo os créditos extraordinários voltados a despesas com ações e serviços públicos de saúde, desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia;
4. 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". Entretanto, o § 2º do art. 4º da EC 113, de 2021, também ressalvou da regra de ouro durante o exercício de 2021 as operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite do teto de gastos com a alteração promovida pela citada emenda constitucional.
5. A autorização para a contratação da operação de crédito, dada pelo art. 2º da MPV, atende ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da LRF;
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.

Destaque-se que a Nota Técnica nº 63/2021, da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, elaborada em atendimento ao art. 19 da Resolução nº 1/2002-CN, expressa entendimento de que a 1.083/2021 está em conformidade com as normas que regem a matéria.

Restam demonstradas, portanto, a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.083/2021.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II.4 Execução das Programações

Por se tratar de MP, a execução é possível desde a edição do instrumento em 24/12/2021. Dessa forma, ainda em 2021, foi empenhado R\$ 1,95 bilhão e, reaberto o saldo em 2022, outros R\$ 2,92 bilhões foram empenhados.

O saldo a empenhar de R\$ 1,5 bilhão, está integralmente a cargo da Fiocruz para produção de imunobiológicos contra a covid-19. O valor, segundo informações do Ministério da Saúde, não poderá ser executado (empenhado) completamente até 1º de junho, data em que ocorre o fim da vigência da MP, tendo em vista a existência de processos aquisitivos ainda em andamento.

II.4 Mérito

Primeiramente, gostaria de fazer uma homenagem especial ao Governo Federal pelos esforços no combate a covid-19, pela preocupação e forma competente como está trabalhando junto com seus ministros na erradicação do vírus.

De acordo com o Ministério da Saúde, o número de casos confirmados no país ultrapassou a marca de 30 milhões de infectados, enquanto o número de óbitos foi superior a 600 mil. Neste cenário devastador, eu não poderia deixar de parabenizar o Governo Federal pelo dinamismo e esforço no combate à pandemia do Covid-19 e na promoção da imunização de toda a população brasileira.

Em uma atuação moderada e efetiva o governo prontamente adquiriu os imunizantes, quando estes se mostraram seguros e eficazes, primando pela saúde e segurança da população brasileira. O Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19 mostrou-se eficaz, em que pese toda a dificuldade logística em um país de proporções continentais como o Brasil. Atualmente, ao menos 84,6% da população tomou uma dose, 76,2% concluíram o primeiro ciclo vacinal e 39,7% tomaram a dose de reforço.

Estes resultados só puderam ser atingidos em virtude do incansável esforço do Governo Federal em manter os postos de saúde abastecidos, a disponibilidade de diferentes imunizantes e a ampla rede de atendimento e de postos de imunização.

Diante disto, os recursos disponibilizados por esta medida provisória de crédito extraordinário possibilitaram a produção e fornecimento de 120 milhões de doses, no âmbito da Fundação Oswaldo Cruz, e a aquisição de doses de vacinas junto a fornecedores privados no âmbito do Fundo Nacional de Saúde garantindo uma atuação célere para o combate a pandemia.

Resta, portanto, comprovada a importância da Medida Provisória nº 1.083/2021, que é dotada de justificativas de relevância, urgência e imprevisibilidade condizentes com a programação orçamentária que contempla.

Ademais, a dificuldade apontada pelo Ministério da Saúde para aplicar o saldo restante até o término de vigência da MP, em função da complexidade dos processos aquisitivos e da compatibilização dos processos com o cronograma de entrega das vacinas, torna essencial a aprovação do presente crédito de forma a evitar comprometimento da capacidade de produção e fornecimento de vacinas ao longo do segundo semestre de 2022.





CÂMARA DOS DEPUTADOS

II.5 Conclusão

Ante todo o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da MPV nº 1.083/2021, bem como pelo atendimento dos pressupostos de urgência, relevância, imprevisibilidade e adequação orçamentária e financeira.

No mérito, votamos pela aprovação da MPV nº 1.083/2021, na forma apresentada pelo Poder Executivo.

Brasília, de de 2022.

Dep. DRA. SORAYA MANATO
Relatora

