



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica Nº 63, de 2021

Subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.083, de 24 de dezembro de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00.

Mario Luis Gurgel de Souza

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

Dezembro 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 63/2021

Subsídios para a apreciação da Medida Provisória nº 1.083, de 24 de dezembro 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 1.083, de 24 de dezembro de 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*”.

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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.

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 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.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

§ 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.*

§ 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)

Nos termos da Constituição, é exigido o atendimento de aspectos de relevância, imprevisibilidade e urgência (cf. art. 62 e § 3º do art. 167 da Constituição Federal) para edição de crédito extraordinário. Todavia, o documento destaca que o crédito trata de despesas de vacinação contra a COVID-19 e, nos termos do citado § 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, 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.

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;

A citada autorização, apesar de atender a 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.

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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.”

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”;
- ✓ As dotações estão alocadas em ações referentes a despesas obrigatórias (RP 1), elevam as despesas primárias constantes Lei Orçamentária para 2021 e serão pagas com recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional (fonte 144);
- ✓ 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;
- ✓ 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;
- ✓ 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.

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.*

Entretanto, a medida provisória diz respeito a produção e fornecimento de vacina para imunização contra a COVID-19, bem como a aquisição de doses de vacinas junto a fornecedores privados e outras despesas necessárias também no esforço de imunização contra a COVID-19. Portanto, nos termos do § 4º do art. 4º da EC 113, de 2021, os créditos extraordinários editados em 2021 para tais finalidades independem da observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência.

Art. 4º ...

(...)

*§ 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**. (EC 113, de 2021)*

Dessa forma, resta apenas a demonstração de relevância. Aspecto sujeito a margem de discricionariedade do Executivo¹, que apontou a necessidade de garantir a aquisição, a produção e o fornecimento de vacinas para mitigar os danos causados pela pandemia à saúde da população brasileira.

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

IV. CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.083, 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 1.083/2021 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 29 de dezembro de 2021.

Elaboração: Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização da Câmara dos Deputados²

¹ ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes

² Mario Luis Gurgel de Souza (Consultor)