



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 23/2021.

Em 20 de abril de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.043, de 16 de abril de 2021, que “*Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.693.315.000,00, 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 1.043, de 16 de abril de 2021, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.693.315.000,00.

De acordo com o Anexo que acompanha a medida legislativa, as dotações serão alocadas em programações do Fundo Nacional de Saúde, conforme tabela abaixo:



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Tabela 1 - Programações favorecidas pela MP nº 1.043/2021

ANEXO									Crédito Extraordinário	
PROGRAMA DE TRABALHO (APLICAÇÃO)									Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00	
FUNCIONAL	PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR	
5018		Atenção Especializada à Saúde								2.693.315.000
		ATIVIDADES								
10 122	5018 21C0	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus							100.000.000	
10 122	5018 21C0 6500	Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus - Nacional (Crédito Extraordinário)	S	3	2	90	6	329	100.000.000	
10 302	5018 8585	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade								2.593.315.000
10 302	5018 8585 6500	Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade - Nacional (Crédito Extraordinário - Covid-19)	S	3	1	31	6	329	632.240.000	
			S	3	1	41	6	329	540.000.000	
			S	3	1	90	6	329	1.421.075.000	
TOTAL - FISCAL									0	
TOTAL - SEGURIDADE									2.693.315.000	
TOTAL - GERAL									2.693.315.000	

Fonte: Anexo à MP nº 1.043, de 2021.

A Exposição de Motivos - EM nº 93/2021 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:

- custeio de mais 7.960 leitos de terapia intensiva no período de abril a junho, mediante transferências de recursos do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos demais entes federativos, atualizando-se assim a previsão de leitos de UTI custeados no período para 21.300;
- aquisição de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal, para os quais atualmente é registrada escassez, em decorrência do crescimento substancial dos pacientes que necessitam do uso desses fármacos;
- logística de pacientes, medicamentos e insumos estratégicos; e
- outras ações e serviços públicos de saúde que sejam necessários ao enfrentamento da pandemia.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Rememora a EM 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.

No primeiro semestre de 2020, os créditos abertos àquele Ministério enfatizavam despesas associadas ao atendimento das pessoas contaminadas e prevenção de novas contaminações, os quais foram executados de forma praticamente integral (99% empenhados).

Já no segundo semestre, a ênfase foi a busca de vacinas eficazes e seguras. De agosto a dezembro de 2020, foram abertos créditos 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. Parte desses recursos não foram empenhados em 2020, e tiveram seus saldos reabertos em 2021.

O Poder Executivo destaca ainda que, no corrente exercício, já foram abertos créditos extraordinários da ordem de R\$ 8,18 bilhões em favor do Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia (R\$ 2,86 bilhões pela MP nº 1.032, de 2021, e R\$ 5,32 bilhões pela MP nº 1.041, de 2021). Todavia a piora 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.

Conforme consta da EM nº 93/2021 ME, após a edição das mencionadas medidas provisórias, evidenciou-se que a demanda apresentada por estados e municípios para custeio de leitos de terapia intensiva ultrapassou as estimativas anteriores. Ao mesmo tempo, acentuou-se o risco de desabastecimento de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal de pacientes acometidos pela Covid-19 e em estado grave. Face ao risco crescente de desabastecimento, as aquisições programadas desses medicamentos alcançaram ordem de grandeza muito



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

superior à esperada, tornando necessário o reforço das dotações autorizadas com essa finalidade.

Ainda de acordo com as motivações declinadas, verificou-se em 2021 um crescimento significativo no número de novos casos e óbitos decorrentes da Covid-19, em patamares superiores ao verificado em qualquer período de 2020. Além disso, houve elevação na taxa de ocupação de leitos de terapia intensiva em diversos estados da Federação.

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 EM nº 93/2021 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 indica a própria redução do número de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 nº 93/2021 ME, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo à MP nº 1.043, de 2021, as despesas autorizadas, todas primárias e destinadas ao enfrentamento da pandemia, estão classificadas nas ações orçamentárias “21C0 - Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus” e “8585 - Atenção à Saúde da População para Procedimentos em Média e Alta Complexidade”. O referido Anexo informa, ainda, que as despesas serão custeadas com superavit financeiro apurado em exercícios anteriores na fonte “29 - Recursos de Concessões e Permissões”.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Ao autorizar novas despesas primárias a serem custeadas com receita financeira (superavit financeiro de exercício anterior), a MP nº 1.043, de 2021, pressiona o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Muito embora isso não se revele um problema formal no caso dos créditos extraordinários (pois a legislação autoriza a abertura desses créditos mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos necessários), a medida elevará a necessidade de contingenciamento de outras despesas primárias com vistas a assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021 (Lei nº 14.116, de 2020).

Vale anotar, contudo, que em 20 de abril de 2021 o Congresso Nacional aprovou o PLN nº 2, de 2021, que promove alterações na LDO 2021. Dentre as mudanças, propõe-se não contabilizar na meta de resultado primário fixada para o exercício 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 pandemia¹. Caso o dispositivo não seja vetado pelo Presidente da República, terá o condão de afastar as despesas ora autorizadas da aferição da meta fiscal estabelecida para 2021 (e, em consequência, seus efeitos sobre a necessidade de contingenciamento).

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, pois as despesas autorizadas por créditos extraordinários não são incluídas na base de cálculo e nos limites definidos pelo NRF,

¹ PLN nº 2/2021, art. 1º A Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020, passa a vigorar com as seguintes alterações:
“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;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias².

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 1.043, de 16 de abril de 2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcel Pereira

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

² 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.