



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 13/2023.

Em 28 de março de 2023.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.165, de 20 de março de 2023, que "*Institui a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, no âmbito do Programa Mais Médicos, e altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.*"

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

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.

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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 presente Medida Provisória (MP) institui a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, no âmbito do Programa Mais Médicos, e altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013.

O art. 1º da norma institui a Estratégia Nacional de Formação de Especialistas para a Saúde, no âmbito do Programa Mais Médicos, e dispõe que as despesas decorrentes correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Saúde no Orçamento Geral da União.

O art. 2º altera os arts. 1º, 2º, 14, 15, 16, 18, 20 e 22 da Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o Programa Mais Médicos, e nela ainda inclui os arts. 16-A, 19-A, 19-B, 19-C e 22-A, conforme sintetizado a seguir:

- arts. 1º e 2º: alteração e inclusão de objetivos, bem como ajuste das ações a serem adotadas no âmbito do programa, de modo explicitar a Estratégia Nacional objeto da Medida Provisória;
- art. 14: ajuste de 3 para 4 anos de duração da formação dos profissionais participantes, no contexto da educação permanente;
- art. 15: o supervisor do médico participante do programa passa a ser um profissional da área da saúde e não mais necessariamente um médico;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- art. 16: fim do período máximo de 3 anos de dispensa da revalidação do diploma do médico intercambista, ampliando a dispensa durante a participação no programa;
- art. 16-A: inclusão do reconhecimento do tempo de atuação no âmbito do Projeto Mais Médicos do médico intercambista que tiver o diploma revalidado no País, para fins de inscrição de Prova de Título de Especialista em Medicina de Família e Comunidade, com o respectivo reconhecimento do seu tempo de atuação para comprovação de experiência em atenção primária;
- art. 18: ampliação do período de visto temporário para o médico intercambista estrangeiro inscrito no Projeto Mais Médicos para o Brasil, de 3 (três) para 4 (quatro) anos, prorrogável por igual período;
- art. 19-A: cria a indenização por atuação em área de difícil fixação, de até 20% do valor total das bolsas percebidas pelo médico participante no período de 48 (quarenta e oito) meses, a ser percebida pelo médico participante que atuar de forma ininterrupta no Projeto;
- art 19-B: cria indenização diferenciada por atuação em área de difícil fixação, em substituição à indenização prevista no art. 19-A, para o médico participante do Projeto Mais Médicos para o Brasil que tiver realizado graduação em Medicina financiada no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, de até 80% da quantia a ser percebida pelo médico participante no período de 48 (quarenta e oito) meses;
- art. 19-C: inclui os períodos de licença maternidade ou paternidade nos prazos de participação dos médicos no Projeto, excluídos os demais afastamentos, para fins de gozo das indenizações previstas nos art. 19-A e art. 19-B;



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- art. 20: regulamenta a licença-maternidade e a licença-paternidade dos médicos participantes no Projeto;
- art. 22: prevê a Residência de Medicina de Família e Comunidade em instituição devidamente credenciada pela Comissão Nacional de Residência Médica como uma das ações de aperfeiçoamento da área de Atenção Básica em regiões prioritárias para o SUS;
- art. 22-A: cria a indenização por formação em especialidades estratégicas para o SUS, devida ao médico participante de programa de Residência de Medicina de Família e Comunidade que cumprir, de forma ininterrupta, os 24 (vinte e quatro) meses de formação com aprovação para obtenção de título de especialista e que tenha realizado graduação em Medicina financiada no âmbito do Fies, de valor monetário correspondente ao seu saldo devedor junto ao Fies no momento de ingresso no Programa de Residência.

O art. 3º da MP estabelece que as bolsas e as indenizações estabelecidas no âmbito do Programa Mais Médicos não representam vínculo empregatício com a União nem implicam incorporação aos vencimentos dos profissionais para quaisquer efeitos legais.

Os art. 4º revoga o parágrafo único do art. 20 da Lei nº 12.871/2013, que ressaltava o médico participante intercambista da condição de segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), quando selecionado por instrumento de cooperação prevísse cobertura securitária específica ou filiado a regime de seguridade social em seu país de origem, se este mantivesse acordo internacional de seguridade social com o Brasil.

Por fim, o 5º trata da cláusula de vigência da norma.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita única e exclusivamente a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, via de regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

No contexto da adequação orçamentária e financeira de projetos ou proposições que acarretem ampliação do nível das despesas governamentais, os principais dispositivos balizadores encontram-se na Constituição Federal, na LRF e na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No caso da MP 1.165/2023, no entanto, as despesas afetadas são discricionárias.

Nesse sentido, entende-se obrigatório o respeito ao art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual – LOA e compatibilidade com o plano plurianual – PPA e com a LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Importante notar que a adequação com a lei orçamentária anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

De acordo com a Exposição de Motivos, o impacto orçamentário e financeiro para 2023 é de R\$ 712,5 milhões e de R\$ 3 bilhões para os dois exercícios seguintes. Informa, ainda, que o impacto do primeiro ano será integralmente coberto pelas dotações previstas na Lei Orçamentária Anual de 2023, enquanto os dos anos seguintes estarão previstos nas futuras leis orçamentárias anuais. Adicionalmente, destaca que a previsão de recursos para custeio das bolsas do Programa Mais Médicos será limitada ao orçamento do Ministério da Saúde.

Embora possa-se considerar atendido o requisito da estimativa de impacto orçamentário e financeiro, há uma imprecisão na informação dos impactos nos dois exercícios subsequentes, haja vista não ser possível compreender se o valor de R\$ 3 bilhões refere-se a cada ano ou aos dois anos somados.

Deve-se registrar, ainda, não haver na EM qualquer menção à declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira, exigida pela LRF. Diante dessa ausência, a análise será realizada no intuito de fornecer subsídios adicionais ao Congresso Nacional, sem descaracterizar, contudo, a não observância do dispositivo mencionado.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, entende-se compatível a MP, haja vista se tratar de programa em execução desde antes do PPA 2020-2023, em vigor até o fim do presente exercício. Em relação à LDO, a compatibilidade também aparenta existir, uma vez que não se vislumbram infringências aos dispositivos da Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (LDO 2023), a qual, na verdade, reforça (art. 132, inciso II, alínea b) a necessidade de observância do referido art. 16 da LRF.

No que se refere à compatibilidade com a lei orçamentária anual, por fim, as informações da EM parecem-nos suficientes para que se entenda como compatível a Medida, visto que as despesas correrão às custas de dotações já previstas na Lei Orçamentária Anual de 2023, a serem mantidas nas futuras leis orçamentárias anuais.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória 1.165, de 20 de março de 2023, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Aritan Borges Avila Maia
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos