



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

## Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 89/2020.

Em 28 de setembro de 2020.

**Assunto:** subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.004, de 24 de setembro de 2020, que “*abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 2.513.700.000,00, para o fim que especifica, e dá outras providências.*”.

**Interessados:** Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

### 1 Introdução

A elaboração desta nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN<sup>1</sup>, 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.

A nota técnica deve observar o 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*

---

<sup>1</sup> A propósito, observe-se que em 31 de março último foi editado o Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nº 1, de 2020, que dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo COVID-19. Esse Ato alterou o rito de apreciação previsto na Resolução nº 1, de 2002-CN, de modo a possibilitar que o Poder Legislativo aprecie mais rapidamente as medidas provisórias. Dessa forma, sempre que possível, as notas de adequação estão sendo elaboradas em prazo inferior aos cinco dias previstos no referido art. 19 da Resolução nº 1/2002.



## 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 Medida Provisória (MP) nº 1.004, de 24 de setembro de 2020, abre crédito extraordinário no valor de R\$ 2.513.700.000,00, em favor do Ministério da Saúde.

Segundo a Exposição de Motivo (EM) nº 358/2020 ME, que acompanha a proposição, a medida tem por objetivo viabilizar o ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - *Covax Facility*, iniciativa conjunta da Organização Mundial de Saúde (OMS), *Gavi - the Vaccine Alliance* e da *Coalition for Epidemic Preparedness Innovations* (CEPI), assegurando o acesso justo e equitativo de todos os países a futuras vacinas contra a COVID19 que se mostrem seguras e eficazes.

Destaca o Poder Executivo que o Brasil enfrenta emergência de saúde pública decorrente do aumento exponencial dos casos de infecção humana pelo novo coronavírus (COVID-19). Até o momento, foram registrados 4,4 milhões de casos confirmados no país, bem como 134 mil mortos em decorrência da pandemia.

De acordo com a EM nº 358/2020 ME, diante do contexto atual, faz-se necessário conciliar decisões rápidas e assertivas para que a população brasileira seja incluída no acesso global a vacinas contra o SARS-CoV-2 que se mostrem eficientes e seguras. Para tanto, é necessário diversificar as estratégias do Brasil para possibilitar a ampliação de escolhas e maximizar as chances de sucesso.

A adesão ao mecanismo financeiro permitirá o acesso do país a portfólio de nove vacinas em desenvolvimento, além de outras em prospecção. Com a



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

diversificação de possíveis fornecedores, aumentam as chances de acesso da população brasileira à vacina no menor tempo possível, de modo a mitigar os impactos da pandemia de COVID-19 sobre a saúde pública, além das repercussões sociais e econômicas atualmente enfrentadas.

Estima o Poder Executivo que os recursos serão utilizados da seguinte forma: R\$ 711,6 milhões para o pagamento inicial, R\$ 91,8 milhões para garantia de compartilhamento de riscos, R\$ 1.710,2 milhões adicionais para acesso às doses de vacina. Esses montantes consideram o fornecimento de vacinas para até 10% da população brasileira, proporção que considera a existência de outras estratégias de acesso a vacinas em andamento.

Com relação aos requisitos constitucionais de admissibilidade da MP nº 1.004/2020, a mencionada EM nº 358/2020 esclarece:

10. A urgência da matéria se justifica pelo quadro apresentado de rápida propagação da doença, e a velocidade de resposta do poder público é condição necessária para garantir a proteção e recuperação da população brasileira, considerando que a imunização deve ser capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus na população brasileira, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional.

11. A relevância, por sua vez, decorre da atual situação da pandemia com alto risco à saúde pública, dado o grande potencial de contágio e o aumento, de forma exponencial, dos casos de morte.

12. Já a imprevisibilidade decorre da impossibilidade de antever, para o presente exercício financeiro, a necessidade dos recursos para o enfrentamento da atual situação emergencial, já que o novo coronavírus foi descoberto ao final de 2019, na China, e o primeiro caso registrado, no Brasil, ocorreu ao fim de fevereiro de 2020. Dessa forma, não havia condições de se determinar o aparecimento, a gravidade do surto e a situação de alastramento da doença pelo mundo, além dos custos necessários para a implementação de medidas de combate à COVID-19.



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à origem dos recursos que financiam a abertura do crédito em exame, a EM ressalta que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, autorizada pela presente Medida Provisória, no valor de R\$ R\$ 2.513.700.000,00, 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). Ressalta, contudo, que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio estabelecido na LRF, garante apenas a indicação da fonte de financiamento necessária à programação objeto deste crédito extraordinário, de modo que não tem o condão de regulamentar ou instituir uma operação de crédito independente da sua destinação específica.

### **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 358/2020, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do grave quadro decorrente da



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

pandemia causada pelo novo coronavírus, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.

Conforme consta do Anexo da MP, as despesas estão adequadamente classificadas na ação orçamentária “21C0 – Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus”, como despesa primária discricionária (RP 2), e serão financiadas pela emissão de títulos públicos federais (fonte 144).

A MP nº 1.004/2020, ao autorizar novas despesas primárias sem oferecer como compensação o cancelamento de outras despesas primárias já inseridas no orçamento (ou incorporar novas receitas primárias), modifica o resultado primário da União, elevando o déficit primário. Entretanto, cabe lembrar que, nesse caso, a ausência dessa compensação não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação dos recursos compensatórios.

Além disso, quanto à possível necessidade de se elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal, cabe mencionar que não será necessário, pois, a partir do reconhecimento pelo Congresso Nacional do estado de calamidade pública, nos termos do art. 65 da LRF, o Poder Executivo está dispensado de atingir a meta fiscal fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020.

Ademais, quanto ao uso de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional para financiar esse crédito, destaque-se que a Emenda Constitucional nº 106, de 2020, que institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia, dispensou, durante o exercício financeiro



## SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

em que vigore a calamidade, a observância da vedação inserta no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal<sup>2</sup> (a chamada “regra de ouro”).

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, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>3</sup>.

Por fim, aponte-se que 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 da União.

#### **4 Considerações Finais**

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.004, de 24 de setembro de 2020, quanto à adequação orçamentária e financeira.

**Marcel Pereira**

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

---

<sup>2</sup> “Art. 167. São vedados:

...

III - a realização de operações de créditos 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;”

<sup>3</sup> “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.”