



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Nota Técnica
Nº 88 de 2020

**Subsídios para apreciação da
adequação orçamentária e financeira
da Medida Provisória nº 1.003, de 24
de setembro de 2020, que autoriza o
Poder Executivo federal a aderir ao
Instrumento de Acesso Global de
Vacinas Covid-19 - *Covax Facility***

Mario Luis Gurgel de Souza
Artenor Luiz Bosio

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

Setembro de 2020

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 88/2020

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.003, de 24 de setembro de 2020, que autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - *Covax Facility*.

I – INTRODUÇÃO

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.003, de 24 de setembro de 2020, que autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - *Covax Facility*.

A presente Nota Técnica atende à determinação do art. 19 da Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que estabelece:

Art. 19. 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 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:

Art. 5º [...]

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória (MPV) nº 1.003/2020 autoriza o Poder Executivo federal a aderir ao Instrumento de Acesso Global de Vacinas Covid-19 - *Covax Facility*, administrado pela Aliança Gavi (*Gavi Alliance*), com a finalidade de adquirir vacinas contra a Covid-19. O objetivo da adesão ao Instrumento *Covax Facility* é proporcionar, no âmbito internacional, o acesso do País a vacinas seguras e eficazes contra a Covid-19, sem prejuízo a eventual adesão futura a outros mecanismos ou à aquisição de vacinas por outras modalidades.

A Medida estabelece a celebração de acordo de compromisso, na modalidade de acordo de compra opcional, não implicando obrigatoriedade da aquisição das vacinas, que dependerá de análise técnica e financeira para cada caso. Autoriza a dispensa da realização de procedimentos licitatórios para celebração de contratos, porém não afasta a necessidade de processo administrativo com elementos técnicos referentes: a) à escolha quanto à opção de compra por meio do Instrumento *Covax Facility*; b) à justificativa do preço, e c) ao atendimento às exigências sanitárias.

A MPV 1.003/2020 autoriza ainda os aportes de recursos financeiros exigidos para a adesão ao *Covax Facility*, inclusive para a garantia de compartilhamento de riscos, para aquisições de vacinas conforme estabelecido no acordo de compromisso, na modalidade de acordo de compra opcional, e nos contratos de aquisição a serem celebrados. Tais recursos poderão englobar o custo de compra de vacinas, eventuais tributos associados, o prêmio de acesso, a mitigação de risco e os custos operacionais do Instrumento, inclusive por meio de taxa de administração.



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Finalmente, a proposição estabelece as medidas de competência do Ministério da Saúde e do Ministério das Relações Exteriores para cumprimento da Medida Provisória.

A Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00033/2020 MS/AGU/MRE, de 24 de setembro de 2020, que acompanha a MPV, destaca que somente uma vacina eficaz será capaz de garantir a interrupção do avanço da Covid-19 e permitir uma retomada completa das atividades econômicas e evitar novos óbitos no País. A *Covax Facility* tem como objetivo acelerar o desenvolvimento e a fabricação de vacinas contra a Covid-19 seguras e eficazes, de modo a proporcionar o acesso igualitário à imunização a todos os países aderentes à iniciativa.

A Exposição de Motivos informa que caberá à *Covax Facility* negociar com os fabricantes o acesso às doses das vacinas em volumes especificados, os cronogramas de entrega e os preços. Segundo o documento, são muitas as vantagens da participação brasileira no Instrumento *Covax Facility*, como a mitigação de riscos em cenário de alta incerteza sobre vacinas contra a Covid-19, o potencial para negociar melhores termos com múltiplas empresas e melhores condições para garantir o acesso a doses de vacina em cenário de intensa competição. Destaca, porém, que em razão do modelo inédito do Instrumento *Covax Facility* é necessário ajustar nosso ordenamento jurídico para possibilitar que seja feita a adesão do Brasil ao instrumento, com a dispensa — prevista na MPV — da aplicação da Lei nº 8.666, de 21 de junho 1993, e de outras normas, já que as compras deverão observar as normas contratuais estabelecidas pela *Gavi*.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Em observância ao § 1º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002 – CN, já mencionado, esta Nota Técnica procede à 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 da Lei Complementar (LC) nº



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária da União.

O impacto orçamentário e financeiro da MPV refere-se a despesas decorrentes da adesão ao instrumento *Covax Facility*, como compra de vacinas e custos de tributos associados, prêmio de acesso, mitigação de risco e custos operacionais do Instrumento, inclusive taxa de administração.

Em situações normais, as Medidas Provisórias estão sujeitas ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, especialmente quanto à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro¹; quanto à demonstração das medidas de compensação² e quanto à comprovação da não afetação das metas de resultados fiscais³.

No entanto, a MPV em análise se insere entre as medidas temporárias emergenciais em razão da pandemia de Covid-19, com aplicação limitada ao período de calamidade pública previsto no Decreto Legislativo (DL) nº 6, de 20 de março de 2020, situação que enseja a flexibilização das normas orçamentárias e financeiras, como se verá adiante.

Com a pandemia de Covid-19 foi declarado estado de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 6/2020. Tal Decreto tem como resultado prático, conforme prevê o art. 65 da LRF, a flexibilização de regras, na forma da dispensa do atingimento das metas fiscais previstas no art. 2º da Lei nº 13.898/2019 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2020), da dispensa da limitação de empenho, e da suspensão dos prazos e disposições previstas na LC 101/2000, relacionados a despesas com pessoal e dívida.

A promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 106, em 07 de maio de 2020⁴, conferiu status constitucional à moderação das regras fiscais, inclusive com a

¹ Art. 14, caput; art. 16, inc. I e art. 17, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000.

² art. 14, inc. I e II; art. 17, §§ 1º e 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

³ art. 14, inc. I e art. 17, § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

⁴ Na esteira da flexibilização das regras fiscais, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6357, impetrada pelo Presidente da República no Supremo Tribunal Federal (STF), foi concedida medida



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

ampliação da flexibilização prevista no DL 6/2020. Segundo a EC, as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, desde que não impliquem despesa permanente, foram dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita. Tal dispensa limita-se ao período de vigência do estado de calamidade pública nacional reconhecida pelo Congresso Nacional⁵, o qual tem efeitos até 31 de dezembro de 2020, conforme art. 1º do DL 6/2020.

No mesma direção, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, incluiu dispositivos⁶ na LC 101/2000 para afastar condições e vedações previstas para aumento da despesa, desde que esta seja destinada ao combate à calamidade pública.

Embora não seja exigida a demonstração da adequação e compensação orçamentárias e financeiras das proposições que se inserem entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento dos impactos causados pela pandemia de Covid-19, a EC 106/2020 não afastou a necessidade de cumprimento do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, segundo o qual a *proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*

cautelar, em 29 de março de 2020, para afastar a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de Covid-19. Após o referendo da cautelar, em 13 de maio de 2020, o Plenário do STF analisou pedido da Advocacia-Geral da União (AGU) e declarou a extinção da ação, por perda de objeto, em razão da aprovação da Emenda Constitucional (EC) 106/2020.

⁵ Art. 1º c/c art. 3º da EC 106/2020

⁶ LC 101/2000, Art. 65: § 1º *Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos incisos I e II do caput: [...]*

III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.”



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

No que se refere à MPV nº 1.003/2020, é razoável considerar que num contexto de pandemia de doença infecto-contagiosa, é de difícil previsão o montante de recursos necessários para disponibilização de vacinas que ainda estão sendo desenvolvidas para imunização da população. Todavia, o impacto decorrente da Medida Provisória foi estimado em R\$ 2.513.700.000,00 (dois bilhões, quinhentos e treze milhões e setecentos mil reais), correspondentes a pagamento inicial de R\$ 711,7 milhões, garantia financeira de R\$ 91,8 milhões e pagamento adicional de R\$ 1.710,2 milhões para acesso às doses de vacina por meio do Instrumento *Covax Facility*, conforme explicitado na Exposição de Motivos Interministerial - EMI nº 00033/2020 MS/AGU/MRE, de 24 de setembro de 2020, que acompanha a Medida Provisória. Segundo a Exposição de Motivos, “a adesão do Brasil ao Instrumento *Covax Facility* possibilitará ao país a compra de vacinas para garantir a imunização de 10% (dez por cento) da sua população até o final de 2021, o que permite a imunização de populações consideradas prioritárias.”

Destaque-se que os recursos para tal finalidade, de mesmo montante (R\$ 2.513.700.000), estão assegurados pelo crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória nº 1.004/2020, para a programação *Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional Decorrente do Coronavírus*. A Exposição de Motivos - EM nº 00358/2020 ME, que a acompanha, informa que “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 Covid-19 que se mostrem seguras e eficazes”.

Assim sendo, com base no DL 6/2020 e na EC 106/2020, não há que se exigir a demonstração da adequação e compensação orçamentárias e financeiras da MPV nº 1.003/2020, uma vez que esta se insere entre as medidas temporárias emergenciais para enfrentamento da pandemia de Covid-19. Quanto à apresentação



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

da estimativa de impacto, a mesma encontra-se devidamente explicitada na Exposição de Motivos que acompanha a MPV.

Observa-se que a presente Nota Técnica refere-se apenas à MPV 1.003/2020 original, não se estendendo a emendas ou substitutivos que sejam posteriormente apresentados à matéria durante sua tramitação legislativa, os quais deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a presente Medida Provisória 1.003/2020 atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados pertinentes.

Brasília, 28 de setembro de 2020.

Mário Luis Gurgel de Souza - Consultor
Artenor Luiz Bosio - Assistente Técnico
Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira