



Ministério da Saúde
Secretaria Executiva
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

NOTA TÉCNICA Nº 14/2021-SPO/SE/MS

Assunto: Solicitação de crédito adicional para enfrentamento à pandemia de covid-19.

1. RELATÓRIO

1.1. No contexto do enfrentamento da pandemia de covid-19, foi expedido Ofício nº 867/2021/SE/GAB/SE/MS (SEI nº 0019884632) à Secretaria Executiva do Ministério da Economia, com solicitação de crédito adicional ao Ministério da Saúde para viabilizar a execução de medidas excepcionais para enfrentamento da emergência sanitária, nos termos transcritos a seguir:

...evidenciou-se a necessidade de nova expansão dos recursos disponíveis ao Ministério da Saúde, para financiamento de serviços de atenção hospitalar. A demanda apresentada por estados e municípios para custeio de leitos de terapia intensiva ultrapassou as estimativas anteriores e, ainda no mês de março, alcançou 17.144 leitos, superando assim os 13.340 leitos previstos na MP nº 1.041/2021. Ao mesmo tempo, acentuou-se o risco de desabastecimento de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal de pacientes acometidos pela COVID-19, em estado grave, tornando necessária a adoção de medidas mais robustas para garantir a disponibilidade desses fármacos.

No campo das medidas para imunização da população brasileira, constata-se a necessidade de aprofundar o esforço de diversificação dos fornecedores, aumentando assim as chances de acesso da população à vacina no menor tempo possível, o que requer a ampliação do número de doses contratadas. Espera-se que a vacinação seja capaz de prevenir, conter e interromper a transmissão do novo coronavírus, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas em território nacional. Adicionalmente, a Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz apresenta a necessidade de novo aporte de recursos que viabilize, no segundo semestre, a produção e fornecimento de 100 milhões de doses adicionais da vacina, a partir da internalização da tecnologia desenvolvida pela farmacêutica AstraZeneca, em parceria com a Universidade de Oxford.

Considerando o exposto, solicito a edição de novo crédito adicional ao Ministério da Saúde, de maneira a reforçar o financiamento das ações de enfrentamento da pandemia de COVID-19 mediante:

- a) Custeio de mais 4.960 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 18.300. A despesa estimada adicional é R\$ 714,2 milhões, considerando o valor de referência de R\$ 1.600/dia praticado durante a situação emergencial.
- b) Aquisição, pela administração direta do Ministério da Saúde, de medicamentos utilizados na intubação orotraqueal, para os quais atualmente é registrada escassez, em decorrência do crescimento substancial dos pacientes que fazem uso desses fármacos. Trata-se de insumos hospitalares não adquiridos por esta Pasta em situações de normalidade, mas sim pelos próprios gestores locais dos serviços de saúde. Entretanto, para mitigar o risco de desabastecimento, estão em andamento preparativos para aquisições desses medicamentos, visando à formação de estoque estratégico para 180 dias do consumo

projetado, conforme acordado em reunião com a Casa Civil. As despesas estimadas são da ordem de R\$ 2,8 bilhões.

c) Reforço do crédito disponível ao Fundo Nacional de Saúde para aquisição de vacinas e outras despesas associadas à imunização, de maneira a viabilizar a disponibilização adicional de cerca de 140 milhões de doses de imunobiológicos contra a COVID-19. O aporte orçamentário necessário para esse item é de R\$ 8,5 bilhões. Esse valor somado ao saldo atual de R\$ 3,4 bilhões da Medida Provisória nº 1.015/2020, reaberto pelo Decreto nº 10.595, de 7 de janeiro de 2021, permitirá novas aquisições de até 200 milhões de doses de vacinas.

d) Despesas, inclusive de capital, para suporte à incorporação tecnológica, escalonamento da produção, ampliação de capacidade produtiva e fornecimento de 100 milhões de doses de vacina pela Fiocruz, no segundo semestre de 2021, no montante estimado de R\$ 3,4 bilhões.

Conforme tratativas anteriores, para fazer frente a esses gastos, não é possível utilizar os recursos previstos no autógrafo da Lei de Orçamento Anual - LOA 2021, os quais já estão comprometidos até o final do exercício com despesas regulares desta Pasta. Portanto, para viabilizar as despesas ora detalhadas, o crédito adicional requerido alcança o montante estimado de R\$ 15,4 bilhões.

1.2. Em resposta, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF encaminhou Ofício nº 86680/2021/ME (SEI nº 0019963749), em que são solicitadas informações adicionais constantes de Nota Técnica SEI nº 15961/2021/ME (SEI nº 0019963771), anexa ao Ofício. Pontua essa Secretaria que no presente exercício não houve decretação de calamidade pública, devendo o crédito solicitado ser compatibilizado com a meta fiscal do exercício, o que reforça a necessidade da edição do crédito extraordinário em momento próximo ao da necessidade de empenho, para redução do impacto em outras ações de governo que deverão ter espaço fiscal reduzido em contrapartida.

1.3. As questões apresentadas foram:

- a) Manifestação sobre a viabilidade de utilização das dotações orçamentárias de emendas do Congresso Nacional constantes do Autógrafo do Orçamento de 2021 para o financiamento das despesas da solicitação;
- b) Especificação do quantitativo de vacinas que o Ministério da Saúde considera necessários adquirir e os critérios que fundamentam esse montante;
- c) Explicitação dos fatos ocorridos, desde a edição da MP nº 1.041, de 30 de março de 2021, publicada em 31 de março de 2021, sem execução nos itens que se refere a este novo pedido, que fundamentam a edição de novo ato de crédito extraordinário;
- d) Indicação do montante de doses de vacinas que foram ou que serão adquiridas com os recursos orçamentários já disponibilizados em 2020 e 2021, que totalizaram R\$ 24,5 bilhões, considerando as Medidas Provisórias - MP nº 994, de 6 de agosto de 2020 (vacinas Fiocruz) no valor de R\$ 1,99 bilhões, MP nº 1.004, de 24 de setembro de 2020 (Covax Facility) no valor de R\$ 2,51 bilhões e MP nº 1.015, de 17 de dezembro de 2020 (aquisição de vacinas) no valor de R\$ 20,0 bilhões;
- e) Indicação, se for o caso, dos contratos futuros que se intenta firmar, com a discriminação dos montantes de vacinas a adquirir, especialmente os contratos que seriam suportados com a demanda em questão, e a respectiva previsão de entrega;
- f) Memória de cálculo dos R\$ 3,4 bilhões necessários à disponibilização das 100 milhões de doses da Fiocruz, detalhando, os recursos destinados a obras, equipamentos, incorporação tecnológica e insumos para a produção de vacinas; e, ainda, demonstração da independência desses recursos dos destinados à compra de vacinas e se essas já estão incluídas na previsão do item "d";
- g) Indicação da necessidade imediata de aporte para habilitação de novos leitos de UTI, tendo em vista a recente disponibilização de recursos para esse fim, por via da Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, com execução orçamentária ainda não iniciada.
- h) Detalhamento da proposta de aquisição direta de medicamentos de intubação orotraqueal, no montante de R\$ 2,8 bilhões, especialmente no que se refere à necessidade de manutenção de estoque pelo período de 180 dias, tendo em vista que o cenário futuro é incerto e a disposição governamental de fazer os aportes que forem necessários, quando necessário, e se a compra de tamanho lote não trará impacto para o pleno funcionamento da rede privada de saúde;
- i) Indicação da necessidade de abertura de novo crédito para a compra dos referidos medicamentos tendo em vista a recente disponibilização de recursos para esse fim, por via da Medida Provisória nº

1.041, de 30 de março de 2021, com execução orçamentária ainda não iniciada

1.4. Posteriormente, em atenção às ponderações da área econômica e considerado seu compromisso com a análise célere de novas solicitações de créditos adicionais a serem apresentadas, foi pactuada a solicitação imediata da parcela do crédito referente ao custeio de leitos de terapia intensiva e à aquisição de medicamentos para intubação orotraqueal. Neste último caso, com redimensionamento do período de referência para formação do estoque.

1.5. Os detalhamentos requisitados demandaram apresentação de informações complementares pelas áreas demandantes do crédito orçamentário. A seguir são consolidados os esclarecimentos afetos à parcela do crédito para a qual se solicitará prosseguimento imediato, após uma caracterização mais geral do quadro fático. As demais respostas serão consolidadas assim que prestadas as informações técnicas pela Fundação Oswaldo Cruz e pela Secretaria de Vigilância em Saúde.

2. CONTEXTO

2.1. O Brasil enfrenta emergência de saúde pública decorrente da infecção humana pelo novo coronavírus, denominado Sars-Cov-2, agente causador da doença covid-19.

2.2. O novo coronavírus foi descoberto ao fim de 2019 após casos registrados na China, com o primeiro caso verificado no Brasil ao fim de fevereiro de 2020. Ao longo desse exercício foram editadas medidas provisórias de crédito extraordinário que destinaram R\$ 64,2 bilhões ao Ministério da Saúde para o enfrentamento da pandemia.

2.3. No primeiro semestre de 2020 os créditos abertos ao Ministério da Saúde enfatizavam despesas associadas ao atendimento das pessoas contaminadas e prevenção de novas contaminações, englobando: transferências de recursos a estados, municípios e ao Distrito Federal para apoiar o funcionamento das unidades de saúde de atenção primária e especializada; aquisições de equipamentos de proteção individual (EPI) para utilização por profissionais da saúde; aquisição de ventiladores pulmonares e medicamentos para disponibilização às localidades mais afetadas; fornecimento de testes para detecção da doença; medidas para ampliação emergencial dos profissionais de saúde disponíveis na rede pública; entre outras iniciativas. Essas despesas foram quase que integralmente executadas em 2020 (99% das despesas empenhadas).

2.4. 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, reduzindo o número de óbitos e as demais repercussões sociais e econômicas. Trata-se das MPs nº 994, 1.004 e 1.015, de 2020, sendo que a primeira delas foi integralmente executada (99,99% das despesas empenhadas) ainda em 2020 e as outras duas foram reabertas em 2021, por meio dos Decretos nº 10.595, de 7 de janeiro de 2021 e 10.601, de 15 de janeiro de 2021. A MP nº 1.004 foi convertida em Lei nº 14.122, de 03 de março de 2021; a MP nº 1.015 encontra-se em vigência. Vale pontuar que os saldos reabertos são destinados, especificamente, à imunização da população e despesas associadas, conforme exposições de motivos das respectivas medidas provisórias.

2.5. Todavia, o acesso a produtos – vacinas – ainda em desenvolvimento e na escala necessária era e é um desafio colocado aos gestores públicos de todo o mundo. A imunização da população brasileira foi, de fato, iniciada em janeiro de 2021, mas, em seu atual estágio, ainda não se refletiu em redução de casos e óbitos.

2.6. Nesse contexto, ainda está em vigor a Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020, do Ministro de Estado da Saúde, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus. Logo, mesmo sob o ponto de vista legal, o Brasil ainda se encontra em estado de emergência em saúde pública nacional.

2.7. Até o momento, o exercício de 2021 foi caracterizado por crescimento muito significativo no número de novos casos e óbitos, que se elevaram, no primeiro trimestre, a patamar superior ao verificado em qualquer período de 2020.

- 2.8. Considerando a média móvel de sete dias, em nenhum momento de 2020 o número de casos novos diários superou a marca de 50 mil; atualmente, o índice apurado, considerando dados de 31 de março a 06 de abril, alcança 63.210 novos casos diários.
- 2.9. Para o número de óbitos, os dados apresentam quadro ainda mais dramático. Em 2020, a média móvel de sete dias nunca chegou a superar a marca de 1,1 mil óbitos/dia. O índice apurado para o período de 31 de março a 06 de abril alcança 2.757 óbitos/dia.
- 2.10. Os números de casos e óbitos no último trimestre de 2020 comparados aos verificados no primeiro de 2021 também evidenciam agravamento da pandemia. Em outubro, novembro e dezembro de 2020 foram registrados 2,9 milhões de casos e 50.997 óbitos. Em janeiro, fevereiro e março, os índices apurados foram de 5,1 milhões de casos e 126.566 óbitos, crescimento de 77,1% e 148,2%, respectivamente.
- 2.11. Em 25 de fevereiro de 2021 foi editada Medida Provisória nº 1.032, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 2,86 bilhões ao Ministério da Saúde para enfrentamento da pandemia.
- 2.12. A seguir, a piora da situação epidemiológica, decorrente de crescimento expressivo do número de casos e óbitos, além de incertezas sobre novas variantes do agente causador da covid-19, tornaram necessário novo reforço do financiamento das medidas de enfrentamento da pandemia, com ampliação da escala e abrangência das ações e serviços públicos de saúde financiadas pelo Governo Federal. Como resultado, foi editada a Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, a qual atendeu despesas extraordinárias decorrentes da pandemia projetadas até o momento da elaboração do crédito.
- 2.13. Entretanto, pouco tempo após a edição da segunda das medidas provisórias retrocitadas, evidenciou-se a necessidade de nova expansão dos recursos para financiamento de serviços de atenção hospitalar. A demanda apresentada por estados e municípios para custeio de leitos de terapia intensiva ultrapassou as estimativas anteriores e, ainda no mês de março, atingiu 17.144 leitos, superando assim os 13.340 leitos previstos na MP nº 1.041/2021. A disponibilidade de leitos de terapia intensiva é essencial para o atendimento adequado dos casos graves da doença, reduzindo as chances de óbito. Como decorrência, é necessário expandir os recursos autorizados para essa finalidade, de modo a viabilizar o atendimento do atual patamar de leitos nos meses de abril a junho.
- 2.14. 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. Agentes hipnóticos, opioides e bloqueadores neuromusculares são utilizados para sequência rápida de intubação, reduzindo a disseminação de gotículas e aerossóis e, conseqüentemente, a probabilidade de contaminação da equipe assistencial. Deve-se ainda utilizar sedação e analgesia durante a ventilação mecânica para auxiliar no controle da ansiedade, agitação e dor, promovendo assim a tolerância do paciente ao ventilador. Face ao aumento abrupto da necessidade de intubação orotraqueal e do risco crescente de desabastecimento dos fármacos necessários, as aquisições programadas desses medicamentos alcançaram ordem de grandeza muito superior à esperada quando da elaboração da MP nº 1.041/2021, tornando necessário o reforço das dotações autorizadas com essa finalidade para que seja possível alcançar a regularização do abastecimento.
- 2.15. Nesse contexto foi solicitada a suplementação de recursos para ampliação dos leitos de unidades de terapia intensiva (UTI) para covid-19 custeados pelo Governo Federal, bem como para aquisição de medicamentos para intubação orotraqueal, conforme Ofício nº 867/2021/SE/GAB/SE/MS (SEI nº 0019884632).

3. RESPOSTAS ÀS QUESTÕES FORMULADAS

- 3.1. Sobre a viabilidade de utilização das dotações orçamentárias de emendas do Congresso Nacional constantes do Autógrafo do Orçamento de 2021 para o financiamento das despesas da solicitação, pondera-se, primeiramente, que não houve até o momento publicação da Lei Orçamentária Anual para 2021. Ademais, as emendas parlamentares de execução obrigatória devem necessariamente

atender às indicações parlamentares, bem como as demais emendas, em regra, requerem procedimentos de consulta e pactuação com os autores para definição da forma de aplicação dos recursos. Por outro lado, a pandemia de covid-19 demanda a adoção de medidas extraordinárias, urgentes, imediatas e diretamente vinculadas ao enfrentamento da pandemia, o que não se coaduna com os procedimentos de execução das emendas parlamentares. Dessa maneira, nesse contexto, entende-se que não é viável a utilização das dotações orçamentárias de emendas do Congresso Nacional constantes do Autógrafo do Orçamento de 2021 para o financiamento das despesas de que trata a solicitação de crédito adicional.

3.2. Com relação aos fatos ocorridos desde a edição da MP nº 1.041 que fundamentam a edição de novo ato de crédito extraordinário, destacam-se, conforme Ofício nº 867/2021/SE/GAB/SE/MS (SEI nº 0019884632), a expansão da demanda por transferências do Fundo Nacional de Saúde aos fundos de saúde dos demais entes federativos para custeio de leitos de terapia intensiva, as incertezas com relação a evolução dessa demanda nas próximas semanas, além de melhor dimensionamento da atuação necessária da esfera federal no caso dos medicamentos para intubação orotraqueal face ao agravamento da escassez desses insumos, essenciais ao funcionamento das unidades de terapia intensiva.

3.3. Para dimensionamento da gravidade da atual situação verificada nos leitos de terapia intensiva, vale tratar da taxa de ocupação desses leitos. Em 5 de abril, 24 das 26 unidades federativas que apresentavam informações disponíveis registravam taxa de ocupação igual ou superior a 80%, índice que caracteriza situação grave. Dessas 24 unidades federativas, 11 registravam ocupação igual ou superior a 95%, índice que caracteriza situação gravíssima. O índice esperado em situações de normalidade é de ocupação inferior a 50%. Esses índices, decorrentes da atual pandemia, sinalizam tanto a necessidade de expansão dos leitos disponíveis como o crescimento da demanda pelos medicamentos para intubação, o que requer atuação mais incisiva do Governo Federal. Até o momento já foram autorizados 17.609 leitos de UTI para covid-19 em 2021, sendo que a MP nº 1.041 previa o custeio de até 13.340 leitos por três meses. Novas solicitações de autorização continuam a serem recebidas, com demonstrações de colapso dos sistemas de saúde locais e impossibilidade de atendimento da população que procura os serviços de saúde ou o atendimento em condições inadequadas.

3.4. Com relação à indicação da necessidade imediata de aporte para habilitação de novos leitos de UTI, tendo em vista a recente disponibilização de recursos para esse fim, por via da Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, informa-se que é necessária disponibilidade orçamentária, ou seja, abertura do crédito extraordinário, para que seja dado andamento nos procedimentos administrativos para autorização de novos leitos. O requerimento de aporte imediato de recursos decorre da demanda existente por ampliação dos leitos de UTI e das incertezas sobre a evolução futura dessa demanda, além da necessidade de pronta resposta federal para as solicitações de autorização.

3.5. Sobre a necessidade de abertura de novo crédito para a compra de medicamentos para intubação orotraqueal, tendo em vista a recente disponibilização de recursos para esse fim, por via da Medida Provisória nº 1.041, de 30 de março de 2021, conforme já reportado, após a elaboração do pedido anterior de crédito extraordinário, o monitoramento da disponibilidade desses fármacos indicou a necessidade de intervenção muito mais robusta do Governo Federal, com aquisições em magnitude bastante superior à inicialmente pensada, para garantir a formação de estoque estratégico para 180 dias. Conforme a memória de cálculo apresentada para edição da MP nº 1.041/2021, os recursos então reservados para essas aquisições foram da ordem de R\$ 100 milhões, ao passo que a demanda apresentada no Ofício nº 867/2021/SE/GAB/SE/MS (SEI nº 0019884632) foi de R\$ 2,8 bilhões. A discrepância entre os dois montantes evidencia a necessidade de edição de novo crédito.

3.6. De todo modo, em atenção às ponderações apresentadas pela área econômica e considerado o compromisso de análise célere em caso apresentação de novas solicitações de créditos adicionais, houve entendimento de que é possível o atendimento parcial da demanda em um primeiro momento, com a reapresentação da parcela restante do pleito caso o monitoramento da situação epidemiológica indique necessidade. A memória de cálculo dos valores pleiteados, informada pelo Departamento de Assistência Farmacêutica da Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde - DAF/SCTIE, considerando estoque estratégico para 90 dias, está disponível em Planilha (SEI nº 0019995615).

4. CONCLUSÃO

4.1. Entende-se que as informações prestadas atendem aos questionamentos relacionados à suplementação a ser realizada imediatamente. Dessa maneira, sugere-se envio dessas respostas parciais ao Ministério da Economia, com o intuito de viabilizar com a maior brevidade possível a avaliação daquela Pasta.

À consideração superior.

JORGE LUIZ R. REGHINI RAMOS

Gerente de Projeto

De acordo. Remeta-se ao Secrério Executivo para conhecimento e avaliação.

ARIONALDO BOMFIM ROSENDO

Subsecretário de Planejamento e Orçamento



Documento assinado eletronicamente por **Arionaldo Bomfim Rosendo, Subsecretário(a) de Planejamento e Orçamento**, em 12/04/2021, às 18:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jorge Luiz Rocha Reghini Ramos, Gerente de Projeto**, em 12/04/2021, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#); e art. 8º, da [Portaria nº 900 de 31 de Março de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.saude.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0019964424** e o código CRC **7CEEA1F2**.

Referência: Processo nº 25000.012619/2021-21

SEI nº 0019964424

Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - SPO
Esplanada dos Ministérios, Bloco G - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70058-900
Site - saude.gov.br