



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 06/2021.

Em 8 de janeiro de 2021.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.026, de 6 de janeiro de 2021, que “dispõe sobre as medidas excepcionais relativas à aquisição de vacinas, insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a covid-19 e sobre o Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19”.

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-CN¹, 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*”

¹ 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

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

Segundo a EMI Nº 01/2021 MS CC-PR MJSP CGU AGU, de 06 de janeiro de 2021, que acompanha a matéria, “a edição de referida Medida Provisória é de fundamental importância, pois permitirá à administração pública, direta e indireta, celebrar contratos ou instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para aquisição, em especial, de vacinas contra a Covid-19 em fase de desenvolvimento e em momento prévio ao registro sanitário ou à autorização de uso excepcional e emergencial pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Anvisa.

A motivação precípua para a adequação da legislação pátria decorre da evidente e inequívoca corrida mundial para o acesso a imunobiológicos, insumos, bens e serviços para o enfrentamento à pandemia de SARS-CoV-2, da extrema escassez da oferta e das poucas opções disponíveis de vacinas contra Covid-19. Ademais, insta aludir como razão basilar a premência de saúde pública de promover o acesso a vacinas em tempo oportuno”.

Nesse contexto, informa a EMI citada que a inadequação da legislação infraconstitucional vigente revela-se como óbice ao interesse público, mormente quanto à atuação estatal para prover vacinas à sua população, como uma medida de saúde pública indispensável e urgente para conter o avanço da pandemia. Assim, a Medida Provisória ora apresentada coaduna-se com o disposto no art. 62 da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Constituição da República, de 1988, no que tange à edição de Medidas Provisórias, porquanto presentes os requisitos da relevância e urgência de sua edição.

Há outros pontos da EMI que merecem destaque, tais como:

7. A despeito da possibilidade de compra de vacinas contra Covid-19 ainda em desenvolvimento, é crucial destacar que o início da vacinação somente poderá acontecer após o registro ou após a emissão da autorização excepcional e emergencial pela Anvisa.

8. O art. 12 da Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, é categórico ao proibir a comercialização de produto (vacina) antes do correspondente registro na Anvisa:

"Art. 12. Nenhum dos produtos de que trata esta Lei, inclusive os importados, poderá ser industrializado, exposto à venda ou entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde."

9. Desse modo, o registro junto à Anvisa atualmente não é mera condição de eficácia, mas elemento essencial (objeto lícito) do negócio jurídico. Portanto, nenhum instrumento de natureza contratual pode ser assinado com qualquer empresa tendo como objeto a aquisição de eventual vacina contra a Covid-19, sem o correspondente registro junto à Anvisa. Nesse contexto, é indubitável a necessidade de formalização de um ajuste legislativo no nosso ordenamento jurídico, a fim de garantir a possibilidade de aquisição de vacinas em produção, antes do correspondente registro na Anvisa.

10. Como estratégia para maximizar as taxas de sucesso relativas ao Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, torna-se relevante a diversificação dos investimentos em diferentes vacinas, insumos e fornecedores, visando a mitigar o risco de não aprovação de uma vacina eventual, fazendo-se necessária a possibilidade de aproveitamento do registro das seguintes autoridades sanitárias: Food and Drug Administration (FDA), dos Estados Unidos da América; European Medicines Agency (EMA), da União Europeia; Pharmaceuticals and Medical Devices Agency (PMDA), do Japão; National Medical Products Administration (NMPA), da República Popular da China; e The Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency (MHRA), do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A EMI mencionada ainda registra “a necessidade de estabelecer a vigência do instrumento legal até 31 de julho de 2021. A aludida vigência normativa permitirá à administração pública formalizar os contratos, para aquisição das vacinas, insumos, bens e serviços necessários para viabilizar a implementação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, em tempo em que se estima que haverá vacinas registradas ou autorizadas ao uso temporário e emergencial pela Anvisa”.

Destaca finalmente a EMI que “os recursos previstos para a União celebrar contratos ou instrumentos congêneres, com dispensa de licitação, para aquisição, em especial, de vacinas contra a Covid-19, assim como insumos, bens e serviços de logística, tecnologia da informação e comunicação, comunicação social e publicitária e treinamentos destinados à vacinação contra a Covid-19, estão previstos nas Medidas Provisórias nº 1.004 e 1.015, editadas em 2020, e cujos saldos não executados podem ser reabertos e incorporados ao orçamento de 2021, conforme previsto no art. 167, § 2º, da Constituição Federal, além de outros créditos extraordinários que venham a ser editados ou recursos regulares previstos no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA 2021, em discussão no Congresso Nacional.”

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).



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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, de qualquer forma, parece razoável considerar que as informações constantes da EMI Nº 01/2021 MS CC-PR MJSP CGU AGU, de 06 de janeiro de 2021, reproduzidas anteriormente, atestam que foram observados os pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias (relevância e urgência).

Os recursos para execução das medidas excepcionais previstas na MP nº 1.026/2021 estão garantidos nas Medidas Provisórias nº 1.004 e 1.015, editadas em 2020, e cujos saldos não executados podem ser reabertos e incorporados ao orçamento de 2021, conforme previsto no art. 167, § 2º, da Constituição Federal, além de outros créditos extraordinários que venham a ser editados ou recursos regulares previstos no Projeto de Lei Orçamentária – PLOA 2021, em discussão no Congresso Nacional.

Por fim, aponte-se que a MP em análise não tem repercussão sobre a receita ou a despesa da União e, portanto, não conflita com as normas que regem o direito financeiro/orçamentário, 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 relevantes para apreciação da Medida Provisória nº 1.026/2021, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Luiz Gonçalves de Lima Filho
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos