

**SENADO FEDERAL****PARECER Nº 23, DE 2021 - PLEN/SF**

De PLENÁRIO, em substituição à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a Medida Provisória nº 1.004 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*”.

Autor: **PODER EXECUTIVO**

Relator: Senador **MARCOS ROGÉRIO**

I – RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.004, de 24 de setembro de 2020, que abre crédito extraordinário no valor de R\$ 2.513.700.000,00 (dois bilhões e quinhentos e treze milhões e setecentos mil reais), em favor do Ministério da Saúde.

De acordo com a Exposição de Motivos (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 COVID - 19 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 a data da edição desta MP foram registrados 4,4 milhões de casos confirmados no país, bem como 134 mil mortos em decorrência da pandemia.





SENADO FEDERAL

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 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 da 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\$ 711.600.000,00 (setecentos e onze milhões e seiscentos mil reais) para o pagamento inicial, R\$ 91.800.000,00 (noventa e um milhões e oitocentos mil reais) para garantia de compartilhamento de riscos, R\$ 1.710.200.000,00 (um bilhão, setecentos e dez milhões e duzentos mil reais) 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, de 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





SENADO FEDERAL

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”.

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\$ 2.513.700.000,00 (dois bilhões e quinhentos e treze milhões e setecentos mil reais), 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.

Não foram apresentadas emendas à MP em análise.

Este é o Relatório.

II – ANÁLISE

Convém observar que esta MP está sendo apreciada sob a égide do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 2020, que instaurou regime sumário de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, para as medidas provisórias editadas durante a vigência do estado de calamidade pública decorrente da pandemia causada pelo novo coronavírus.

O exame do presente crédito extraordinário está estruturado em tópicos que abordam aspectos relativos à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria, abrangendo aspectos formais e materiais.





SENADO FEDERAL

II.1 – Constitucionalidade

A partir da análise efetuada, considera-se que a Medida Provisória nº 1.004, de 2020, atende aos preceitos constitucionais insertos no art. 62, § 1º, I, “d” e no art. 167, § 3º, da Constituição, haja vista que as motivações e as justificativas trazidas pela EM 358/2020, já mencionada, são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

II.2 – Adequação Financeira e Orçamentária

Consideramos, inicialmente, 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 pandemia causada pelo novo coronavírus, são suficientes.

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, de 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





SENADO FEDERAL

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

A despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, registre-se que o presente crédito também 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 pelo NRF, como previsto no art. 107, § 6º, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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.

II.3 – Mérito

De acordo com o Poder Executivo, os recursos para viabilizar o ingresso do Brasil no Instrumento de Acesso Global de Vacinas COVID-19 - *Covax Facility* serão utilizados da seguinte forma: R\$ 711.600.000,00 (setecentos e onze milhões e seiscentos mil reais) para o pagamento inicial, R\$ 91.800.000,00 (noventa e um milhões e oitocentos mil reais) para garantia de compartilhamento de riscos, R\$ 1.710.200.000,00 (um bilhão, setecentos e dez milhões e duzentos mil reais) 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.





SENADO FEDERAL

Parece-nos inquestionável o apoio à importante iniciativa do Governo Federal que será possibilitada com a abertura deste crédito extraordinário: assegurar que a população brasileira seja incluída no acesso global a vacinas contra o Coronavírus que se mostrem eficientes e seguras.

É importante a imunização da sociedade brasileira para conter o avanço da pandemia, diminuindo o número de óbitos e pessoas hospitalizadas que aumentam a cada dia.

Além disso, com a vacinação, é possível a volta da normalidade, com o retorno das atividades corriqueiras da vida cotidiana, bem como a retomada econômica plena.

III – VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 1.004, de 2020, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção, encontra-se adequada sob o ponto de vista financeiro e orçamentário e, no mérito, somos pela sua **aprovação** nos termos propostos pelo Poder Executivo.

Sala das Sessões, em de de 2021.

Senador Marcos Rogério
Relator



SF/21787.34913-97