



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ZENAIDE MAIA Pros | RN

## **PARECER Nº 170, DE 2022-PLEN/SF**

De Plenário, sobre a Medida Provisória nº 1.083, de 24 de dezembro de 2021, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências”.

Autor: Poder Executivo

Relatora: Senadora Zenaide Maia

### **RELATÓRIO**

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.083, de 24 de dezembro de 2021, que “abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 6.412.000.000,00, para os fins que especifica, e dá outras providências”.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 00380/2021 ME, de 23 de dezembro de 2021, do Ministério da Economia, que acompanha a MP, a medida destina:

- a) R\$ 3.600.000.000,00 (três bilhões e seiscentos milhões de reais) à Fundação Oswaldo Cruz, na ação 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças, com o objetivo de viabilizar a produção e o fornecimento de 120 milhões de doses de vacina; e
- b) R\$ 2.812.000.000,00 (dois bilhões, oitocentos e doze milhões de reais) ao Fundo Nacional de Saúde, também na ação 20YE - Aquisição e Distribuição de Imunobiológicos e Insumos para Prevenção e Controle de Doenças, para a aquisição de doses de vacinas junto a fornecedores privados e outras despesas necessárias para o esforço de imunização contra a COVID-19.





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora ZENAIDE MAIA Pros | RN

De acordo com a referida Exposição de Motivos, o desenvolvimento e disponibilização de vacinas eficazes e seguras em larga escala e no menor tempo possível contra uma doença desconhecida, responsável por milhões de óbitos em todo o planeta em menos de dois anos, foi provavelmente um dos maiores desafios já enfrentados no campo da saúde pública global. Em que pese o sucesso observado até o momento, persistem em território nacional a pandemia e a emergência de saúde. Perduram também incertezas sobre a duração da proteção oferecida pelos imunizantes em uso e o impacto de novas variantes, bem como a expectativa de ampliação do público-alvo.

Destaca o Poder Executivo que o planejamento da vacinação contra COVID-19 em 2022 prevê a disponibilização de 339 milhões de doses. Uma parcela dessa demanda poderá ser atendida por aquisições já realizadas, restando aporte de recursos para mais 220 milhões de doses, visando à continuidade da estratégia de vacinação. Será também decisivo que contratos sejam prontamente firmados para garantir a disponibilização do produto ao longo de 2022, tendo em vista a enorme demanda mundial por esses imunobiológicos e o restrito número de fornecedores globais.

Esclarece citada EM que o crédito em pauta está inserido no escopo do inciso I do § 2º do art. 2º da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2021 – LDO 2021, que explicita que não serão contabilizados na meta de resultado primário de 2021 as despesas com ações e serviços públicos de saúde, caso derivadas de crédito extraordinário e desde que identificadas em categoria de programação específica de enfrentamento à pandemia.

No que diz respeito aos limites estabelecidos no art. 107 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, incluídos pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, frisa a EM que o presente ato se enquadra no escopo do art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, a saber:





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora ZENAIDE MAIA Pros | RN

*Art. 4º Os limites resultantes da aplicação do disposto no inciso II do § 1º do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias serão aplicáveis a partir do exercício de 2021, observado o disposto neste artigo.*

*§ 1º No exercício de 2021, o eventual aumento dos limites de que trata o caput deste artigo fica restrito ao montante de até R\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de reais), a ser destinado exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico.*

*§ 2º As operações de crédito realizadas para custear o aumento de limite referido no § 1º deste artigo ficam ressalvadas do estabelecido no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal.*

*§ 3º As despesas de que trata o § 1º deste artigo deverão ser atendidas por meio de créditos extraordinários e ter como fonte de recurso o produto de operações de crédito.*

*§ 4º A abertura dos créditos extraordinários referidos no § 3º deste artigo dar-se-á independentemente da observância dos requisitos exigidos no § 3º do art. 167 da Constituição Federal.*

Destaca a EM que os critérios para edição de crédito extraordinário são relevância, imprevisibilidade e urgência, previstos no art. 62 e no § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Contudo, como o referido crédito trata de despesas de vacinação contra a COVID-19, a observância dos requisitos de imprevisibilidade e urgência independem para abertura de crédito, conforme citado no § 4º do artigo acima transcrito.

A relevância, por sua vez, deve-se à necessidade de garantir a aquisição, a produção e o fornecimento de vacinas, visando mitigar ao máximo os danos causados pela pandemia à saúde da população brasileira.

Por fim, informa a EM que existe previsão de ingresso de recursos de operação de crédito interna decorrente da emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, a ser autorizada por esta Medida Provisória, no valor de R\$ 6.412.000.000,00 (seis bilhões, quatrocentos e doze milhões de 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 que tal autorização, apesar de atender ao requisito prévio, estabelecido na LRF, garante tão somente a indicação da fonte de financiamento





necessária à programação objeto de crédito extraordinário. Por essa razão, não tem o condão de regulamentar ou instituir operação de crédito independente da sua destinação específica, indicada na aplicação dos recursos em favor do Ministério da Saúde.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas à MP nº 1.083, de 2021.

Este é o Relatório.

## ANÁLISE

O exame do presente crédito extraordinário abordará aspectos relativos à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria, abrangendo aspectos formais e materiais.

### **Constitucionalidade**

Via de regra, a análise de créditos extraordinários deve abordar os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Contudo, o art. 4º da Emenda Constitucional nº 113, de 2021, afastou excepcionalmente naquele ano a observância desses requisitos para os créditos extraordinários abertos após sua promulgação direcionados exclusivamente ao atendimento de despesas de vacinação contra a covid-19 ou relacionadas a ações emergenciais e temporárias de caráter socioeconômico editadas.

Esse, aliás, é o caso da Medida Provisória nº 1.083, de 2021. Por essa razão, a proposição deve observar apenas o requisito de relevância, previsto no art. 62, *caput*, da Constituição para as medidas provisórias em geral. O





## SENADO FEDERAL

Gabinete da Senadora ZENAIDE MAIA Pros | RN

atendimento a esse quesito restou comprovado na EM ao afirmar que a relevância do crédito “deve-se à necessidade de garantir a aquisição, produção e o fornecimento de vacinas, visando mitigar ao máximo os danos causados pela pandemia à saúde da população brasileira”.

### ***Adequação orçamentária e financeira***

Especificamente quanto à análise da compatibilidade e adequação financeira e orçamentária, consideramos que a abertura do presente crédito está de acordo com as 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.

Anoto, ademais, que as despesas decorrentes do presente crédito executadas no exercício atual não devem ser contabilizadas para o cumprimento da meta de resultado primário de 2022, por força do disposto no art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (Lei nº 14.194, de 2021).

### ***Execução das programações***

Por se tratar de MPV, a execução das programações autorizadas no crédito adicional tornou-se possível desde a edição do instrumento, isto é, desde 24/12/2021. Dessa forma, ainda em 2021, foi empenhado R\$ 1,95 bilhão dos valores alocados à Fiocruz, dos quais foram efetivamente pagos naquele exercício apenas R\$ 2,04 milhões. Já em 2022, a título de restos a pagar, foram pagos outros R\$ 982,66 milhões do montante empenhado. Restam, portanto, à Fiocruz um saldo a empenhar da ordem de R\$ 1,6 bilhão.

O Fundo Nacional de Saúde, por sua vez, tem dotação autorizada de R\$ 2,8 bi e nada empenhou até o presente momento.

### ***Mérito***

Parece-nos inquestionável o mérito da iniciativa do governo federal ao propor a abertura deste crédito, que objetivava viabilizar, no âmbito da Fundação





**SENADO FEDERAL**  
Gabinete da Senadora ZENAIDE MAIA Pros | RN

Oswaldo Cruz, a produção e fornecimento de 120 milhões de doses de vacina, e, no Fundo Nacional de Saúde, a aquisição de doses de vacinas junto a fornecedores privados e outras despesas necessárias para o esforço de imunização contra a COVID-19.

### **VOTO do relator**

Diante do exposto, avaliamos que a Medida Provisória nº 1.083, de 2021, atende aos preceitos constitucionais que orientam sua adoção, bem como aos requisitos afetos à adequação orçamentária.

Assim sendo, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.083, de 2021, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Plenário, em 17 de maio de 2022.

Senadora Zenaide Maia  
Relatora

