



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 16/2024

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.218, de 11 de maio de 2024, que abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 12.179.438.240,00, para os fins que especifica.

I – INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução n.º 1, de 2002, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a apreciação das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal e dá outras providências. A determinação, expressa em seu art. 19, estabelece que 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 abrangência do exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira está especificada no art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1, de 2002-CN, segundo o qual o exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), a lei do plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária da União (LOA).



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se tão somente à apresentação de subsídios acerca da Medida Provisória na forma editada pelo Poder Executivo. Eventuais emendas ou substitutivos posteriormente apresentados à matéria deverão ser objeto de análise específica quanto à sua adequação orçamentária e financeira.

II - SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA

Nos termos do art. 62 da Constituição Federal, o Presidente da República submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória nº 1.218, de 11 de maio de 2024, que Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, de Encargos Financeiros da União, e de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 12.179.438.240,00, para os fins que especifica..

A Exposição de Motivos (EM) nº 00031/2024-MPO, de 11 de maio de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo viabilizar:

1. Ministério da Educação:

- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o repasse de, pelo menos, uma parcela extra dos recursos federais do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE, às redes de ensino federal, estadual e municipal do Rio Grande do Sul, de modo que o Governo Federal possa contribuir para que 1,7 milhão de estudantes da educação básica pública do RS não entre em situação de insegurança alimentar, considerando: i) a perda parcial de alimentos já adquiridos e as perdas das produções agrícolas locais, fatos que certamente irão gerar alta no preço dos alimentos; ii) a possível descontinuidade da garantia à alimentação dos estudantes em razão da interrupção das aulas presenciais; e iii) a possibilidade de que, ao retornar as aulas presenciais, as Entidades Executoras daquele Estado podem não possuir recursos federais do PNAE para a oferta regular da alimentação escolar por ter utilizado neste momento de crise, como autoriza o art. 21-A da Lei nº 11.947, de 2009.

Além disso, viabilizará o repasse de recursos às escolas atingidas, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, cuja finalidade é contribuir para o provimento de necessidades prioritárias dos estabelecimentos educacionais beneficiários que concorram para a garantia de seu funcionamento e da promoção de melhorias em sua infraestrutura física e pedagógica, e, dessa forma, contribuir para o restabelecimento dos serviços essenciais prestados por esses estabelecimentos;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

2. Ministério da Justiça e Segurança Pública:

- Departamento de Polícia Rodoviária Federal, o pagamento de diárias, passagens, combustível e manutenção da frota de veículos e aeronaves, além de indenização pela flexibilização voluntária do repouso, para 1 mês de mobilização a partir de 10 de maio de 2024;

- Departamento de Polícia Federal, a realização de despesas com a mobilização de centenas de policiais federais, de viaturas, embarcações, helicópteros e aviões, bem como suprimento de fundos para aquisição de materiais de primeira ordem e substancialmente escassos no presente momento de crise; e

- Fundo Nacional de Segurança Pública, o pagamento de 30 dias de operações da Força Nacional de Segurança Pública, a fim de que sejam enviados 350 profissionais mobilizados à região;

3. No Ministério da Saúde:

- Hospital Nossa Senhora da Conceição - GHC, a ampliação de serviços na área atingida com o acréscimo de 109 leitos em sua rede de hospitais para suprir essas necessidades de atendimento de urgências, pois instituições de referência de municípios como Canoas, e até mesmo Porto Alegre, sofreram danos irreparáveis e não darão conta de demandas das regiões que são referenciadas por essas unidades.

Também no âmbito do GHC, visa ampliar o quadro próprio de pessoal em 890 vagas emergenciais temporárias para o período de seis meses, a fim de garantir a manutenção dos serviços, com capacidade aumentada para atendimentos em maior número (reflexos da tragédia) e suprimindo o absenteísmo atual de 13,02%, conforme detalhado no Ofício GHC-DIRET 615/2024, de 9 de maio de 2024; e

- Fundo Nacional de Saúde - FNS, o auxílio financeiro para a aquisição dos mais variados itens do Componente Básico da Assistência Farmacêutica, de modo a repor todos os estoques destruídos pelas inundações; a cobertura no fornecimento de medicamentos do programa, que deve aumentar em razão da flexibilização das regras de dispensação, bem como em função das perdas de estoques institucionais e pessoais de medicamentos para tratamento de asma, hipertensão e diabetes no âmbito do Programa Farmácia Popular do Brasil; o auxílio financeiro para a aquisição dos mais variados itens do Componente Estratégico da Assistência Farmacêutica de modo a repor todos os estoques destruídos; a aquisição direta e o auxílio financeiro para a aquisição dos mais variados itens do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica, também para reposição dos estoques perdidos em função das inundações; o custeio dos deslocamentos e a permanência de 200 voluntários da Força Nacional do SUS durante 60 dias; a realização de ações da atenção especializada ambulatorial e hospitalar, aquisição de suprimentos,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

insumos e produtos hospitalares, definição de protocolos assistenciais específicos para o enfrentamento da situação emergencial, campanhas educativas e manutenção/recuperação de equipamentos de apoio à assistência especializada.

Ainda no âmbito do FNS, a realização de ações e serviços de atenção primária à saúde, pelo menos nos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, uma vez que, mesmo aqueles que não foram diretamente impactados com as inundações sofrerão aumento na demanda de serviços para atendimento da população do Estado, e terão que reformar sua capacidade de atendimento; a disponibilização de 1.500 computadores ao Estado do Rio Grande do Sul; a atenção à saúde indígena, incluindo as dificuldades logísticas enfrentadas para acessar os territórios indígenas; a execução de ações de vigilância em saúde, com atuação sistêmica visando conter a possível disseminação e aumento de doenças de veiculação hídrica, alimentar e doenças transmissíveis por vetores e aglomeração, em função das populações desabrigadas e desalojadas, bem como a aquisição de equipamentos para a Rede de Frio, para laboratórios, reequipagem do Centro de Informações Estratégicas e Resposta de Vigilância em Saúde - CIEVS, reconstrução de Unidades de Vigilância em Zoonoses (UVZ), reconstrução de Centros de Verificação de Óbito (SVO), recuperação/reforma de laboratórios e demais serviços para a manutenção vigilância em saúde e ambiente no Estado;

4. Ministério dos Transportes:

- Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, a execução de ações de recuperação e reconstrução de infraestrutura rodoviária naquele Estado, necessárias em função dos danos de grandes proporções no sistema viário estadual, inviabilizando o abastecimento e o trânsito da população;

5. Ministério do Trabalho e Emprego:

- Fundo de Amparo ao Trabalhador, a concessão de duas parcelas adicionais do seguro-desemprego para os indivíduos desempregados que já estão recebendo o benefício à data em que o Governo do RS declarou o estado de calamidade pública;

6. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar – MDA e Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA:

- Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, no MDA, e Administração Direta do MAPA, a importação de arroz beneficiado ou em casca para a formação de estoques e equalização do preço, a fim de mitigar as consequências sociais e econômicas decorrentes desse evento, em consonância com a Medida Provisória nº 1.217, de 9 de maio de 2024. É importante ressaltar que se trata de uma medida preventiva emergencial para garantir a segurança alimentar da população, tendo em vista que o Estado do Rio Grande do Sul é responsável por 70,8% da produção brasileira de arroz e que ainda não é possível apurar a extensão total do desastre e seus efeitos;

7. Ministério da Defesa - MD:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- *Administração Direta, o emprego de meios, terrestres e fluviais, para transporte e resgate de desalojados, desabrigados e população em área de risco; a busca de desaparecidos; a desobstrução de vias e retirada de entulho; o apoio à organização e à distribuição de doações; o transporte, instalação e operação de Hospitais de Campanha; o reestabelecimento de serviços essenciais; a montagem de abrigos emergenciais; e a realização de evacuações aeromédicas. Adicionalmente, viabilizará a logística estratégica com objetivo de levar o apoio da zona de interior, aqui representada pelos demais Estados brasileiros, para a área de calamidade, e a recuperação de meios materiais e instalações, contribuindo efetivamente para o retorno da normalidade no Estado, dentre outros tipos de apoio que poderão ser solicitados ao MD, a depender da persistência na situação de calamidade e da extensão dos danos humanos, materiais e ambientais em seus Municípios, assim como do reconhecimento federal de estado de calamidade pública em outras localidades;*

8. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional:

- *Administração Direta, as diversas ações de proteção e defesa civil, a fim de garantir o atendimento com operações de resposta e de recuperação aos municípios afetados pelas chuvas intensas naquele Estado;*

9. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome:

- *Administração Direta, a estruturação de apoio técnico a municípios, na perspectiva de proteção social, gestão do território e organização de serviços e ações de mitigação dos efeitos causados pela situação de calamidade e emergência; a aquisição e distribuição de 197 mil cestas de alimentos no Estado, reduzindo os impactos do desastre na segurança alimentar das famílias; o apoio às ações de resposta no Estado do Rio Grande do Sul, por meio do Programa de Aquisição de Alimentos, que permitirá a aquisição e distribuição de 3 mil toneladas de arroz e feijão; e o apoio ao fornecimento de 1,8 milhões de refeições por 30 dias; e*

– *Fundo Nacional de Assistência Social, o pagamento de duas parcelas extras do cofinanciamento federal da “Proteção Social Básica”, e duas da “Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade”, mediante os impactos sofridos pela rede do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e a alta demanda e procura pelos serviços tipificados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e nas unidades da Proteção Social Especial, visando garantir proteção social à população atingida, por meio da aquisição de insumos, contratação de serviços e pessoal para as equipes de referência para atuação na linha de frente para a execução do serviço proteção social em situação de emergência e calamidade; e o desenvolvimento do serviço que promove apoio e proteção à população impactada, com a disponibilização de alojamentos provisórios, conforme as necessidades detectadas em cada localidade;*

10. Ministério das Cidades:



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- *Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S.A. – TRENSURB, o atendimento de condições mínimas previstas para a retomada das operações da Empresa;*

11. Encargos Financeiros da União:

- *Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda, as integralizações de cotas no Fundo Garantidor de Operações (FGO), para o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte – Pronampe, e no Fundo Garantidor para Investimentos – FGI, para pequenas e médias empresas no âmbito do Programa Emergencial de Acesso a Crédito - PEAC, a fim de garantir o atendimento aos municípios afetados pelas chuvas intensas naquele Estado, conforme autorizado pela Medida Provisória nº 1.216, de 9 de maio de 2024; e*

12. Operações Oficiais de Crédito:

- *Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda, as subvenções econômicas em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992), e no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992); e*

- *Recursos sob Supervisão do Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a concessão de subvenção econômica, sob a forma de desconto sobre o valor do crédito, em parcela única, a mutuários que tiveram perdas materiais nas áreas afetadas pelos eventos climáticos extremos e que estejam situadas em áreas efetivamente afetadas nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do Programa Nacional de Apoio a Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - PRONAMPE (Medida Provisória nº 1.216, de 2024).*

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos apresentou as razões que teriam motivado e justificado a edição da MPV. Nesse sentido, a Exposição de Motivos esclarece que:

- a **urgência** e **relevância** decorrem da necessidade de atendimento célere às populações afetadas pelos mencionados desastres naturais, gerando prejuízos sem precedentes, em sua extensão, prejudicando de forma intensa e inesperada a população e as atividades econômicas nas diversas regiões atingidas; e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

- a **imprevisibilidade** decorre da ocorrência de desastres naturais graves, principalmente resultantes de chuvas intensas, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, haja vista a decretação de calamidade pública, elevando, assim, a demanda por ações de resposta e recuperação em volume inesperado.

III - SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Como esclarecido anteriormente, o art. 5º, § 1º da Resolução nº 1, de 2002-CN, refere-se da seguinte forma ao exame de adequação orçamentária e financeira: *O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a 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 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.*

Nesse sentido, destacam-se a seguir os subsídios julgados relevantes para a análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.218/2024:

1. Tais créditos não se incluem na base de cálculo e nos limites de que trata a Lei Complementar nº 200, de 2023, nos termos do art. 3º, § 2º, II, da citada norma;
2. Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura; De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MPV nº 1.218/2024 indica como fonte de recursos os oriundos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023 (fontes: “000 - Recursos Livres da União”, “019 – FUNAPOL”, “020 - Sinalização, Engenharia de Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito”, “050 - Recursos Próprios Livres da UO” e “133 - Educação Básica, Vedado o Pagamento de Despesas com Pessoal”);
3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada em diversas ações orçamentárias, na forma de despesas primárias discricionárias (RP 2) e obrigatórias (RP 1). Portanto elevam as despesas primárias constantes da Proposta de Lei Orçamentária para 2024;



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

4. A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesas dessa natureza. Entretanto, o DL nº 36/2024, reconheceu para fins do art. 65 da LRF o estado de calamidade pública em parte do território nacional e autorizou a União a não computar as despesas autorizadas por meio de crédito extraordinário e as renúncias fiscais necessárias para o enfrentamento da referida calamidade pública e das suas consequências sociais e econômicas, no atingimento dos resultados fiscais e na realização de limitação de empenho.

5. Por fim, 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 Anual.

Portanto, restam demonstradas compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.218, de 2024.

III.1 – Dos pressupostos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários

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 dispostos no art. 62 da Constituição Federal (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

No que concerne a tais requisitos, a própria Constituição apresenta os parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

Art. 167 (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser de *extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social*.

É o caso da MPV nº 1.218/2024.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00031/2024-MPO, reproduzidas anteriormente e que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante da grande calamidade decorrente de desastres naturais de enormes proporções que está passando o Estado do Rio Grande do Sul, justificam o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.218/2024, atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.218/2024 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 15 de maio de 2024.

Mário Luis Gurgel de Souza
Rafael Alves de Araujo

Consultores de Orçamento e Fiscalização Financeira