

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DE
MEDIDA PROVISÓRIA**

NT nº 51/2024

Subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.253, de 15/08/2024, em atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN Nº 01/2002

Mário Luis Gurgel de Souza
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Saúde,
Trabalho, Previdência, Assistência Social e Família

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seus autores.

© 2024 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as) e a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria de Orçamento, da Câmara dos Deputados ou de suas comissões.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA	4
3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	6
III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	7
IV - CONCLUSÃO.....	8

1. 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).

Destaca-se que a presente Nota Técnica limita-se 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.

2. 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 1.253, de 15/08/2024, que Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Saúde, no valor de R\$ 308.250.000,00, para os fins que especifica..

A Exposição de Motivos (EM) nº 066/2024-MPO, de 15 de agosto de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo abrir crédito extraordinário, no valor de R\$ 308.250.000,00 (trezentos e oito milhões, duzentos e cinquenta mil reais), em favor do Ministério da Saúde.

O expediente esclarece que, em virtude da abrangência da calamidade no Estado do Rio Grande do Sul, decorrente dos desastres naturais, faz-se necessária a adoção de mais um crédito extraordinário para garantir a *oferta de infraestrutura e de serviços de saúde à população daquele Estado.*

O instrumento visa atender às seguintes necessidades no âmbito do Fundo Nacional de Saúde:

“a) a estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde, por meio de reforma e reconstrução de várias unidades de saúde de média e alta complexidades, e aquisição de equipamentos para que possam retornar

com os atendimentos. Vale esclarecer que os recursos para equipamentos irão atender 30 estabelecimentos, sendo 1 unidade do “Melhor em Casa”, 3 ambulatoriais, 1 hospital de alta complexidade, 7 hospitais gerais, 12 centros de atenção psicossocial - CAPS, 3 locais de pronto atendimento, 1 veículo da rede de urgência e emergência - SAMU 192, e 2 unidades de pronto atendimento - UPA 24h. Já os recursos para construção atenderão a 4 CAPS, e os destinados a reformas de unidades de atenção especializada em saúde serão distribuídos para 1 hospital de alta complexidade e 5 hospitais gerais; e

b) a estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde, mediante reforma e reconstrução de várias Unidades Básicas de Saúde - UBS, bem como aquisição de equipamentos para que possam retornar com os atendimentos. Informa-se que desde o início da situação de emergência o Ministério da Saúde recebeu, para as UBS, 51 propostas de reformas, 27 propostas de construção, 1 proposta de UBS Fluvial, e 161 propostas de aquisição de equipamentos.”

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:

*“6. A **urgência e relevância** deste crédito extraordinário são justificadas pela exigência premente de atendimento às consequências do mencionado desastre, que gerou prejuízos sem precedentes, em sua extensão, prejudicando de forma intensa e inesperada a população e as atividades econômicas da região. Portanto, a situação gera a necessidade de resposta imediata das autoridades públicas, visto que, além de atingir todos os aspectos da vida dos moradores dos locais afetados, também se reflete na oferta do serviço público e na economia local.*

*7. Em relação ao quesito **imprevisibilidade** desta Medida, deve-se à ocorrência de desastres naturais graves, principalmente resultantes de chuvas intensas, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, haja vista o reconhecimento da ocorrência de calamidade pública pelo Decreto Legislativo nº 36, de 2024, elevando, assim, a demanda por ações de resposta e recuperação em volume inesperado.”*

A EM ressalta ainda que os recursos da presente MPV, que são oriundos de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, serão totalmente utilizados para atender a atual emergência no Estado do Rio Grande do Sul. Portanto, estão adstritos à calamidade pública de que trata o Decreto Legislativo 36/2024.

3. 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 1.253/2024:

1. Em conformidade com o art. 3º, §2º, inciso II, da Lei Complementar nº 200, de 2023 (LC 200/2023), que instituiu o regime fiscal sustentável, em substituição ao regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, os créditos extraordinários não se sujeitam ao Regime Fiscal Sustentável e ao “teto de gastos”. Assim, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a 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 1.253/2024 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2023, relativo a Recursos Livres da União (fonte 3000);
3. O crédito tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesas dessa natureza. Entretanto, o Decreto Legislativo 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;
4. As proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, desde que não impliquem despesa obrigatória de caráter continuado, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos do Art. 167-D da Constituição Federal;

5. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada nas ações: 8535 -.Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde e 8581 - Estruturação da Rede de Serviços de Atenção Primária à Saúde, como despesas primárias discricionárias (RP 2);
6. 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.

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 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 1.253/2024.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 066/2024-MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante da calamidade decorrente dos desastres naturais no 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.

IV - CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.253/2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 22 de agosto de 2024.

Mário Luis Gurgel de Souza
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira