



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 40/2024.

Em 17 de julho de 2024.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.242, de 11 de julho de 2024, que *“Autoriza o Poder Executivo federal a transferir recursos financeiros destinados a reformas em escolas públicas da educação básica com comprometimento estrutural decorrente de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.”*

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

1 Introdução

A presente nota técnica atende à determinação constante do art. 19 da Resolução nº 1, de 2002-CN, 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.

No art. 62, § 9º, a Constituição Federal determina que caberá a uma comissão mista de deputados e senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A nota técnica deve atender ao 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*



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

A presente Medida Provisória – MPV autoriza o Poder Executivo federal a transferir recursos financeiros destinados a reformas em escolas públicas da educação básica, nos Municípios com estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecido pelo Poder Executivo federal, e que apresentem comprometimento estrutural decorrente de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul.

O objetivo principal é proporcionar assistência suplementar em caráter emergencial às escolas afetadas. Serão atendidas as escolas situadas em áreas afetadas, conforme delimitação georreferenciada estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. Além disso, o montante dos recursos será graduado de acordo com o número de alunos matriculados de acordo com o Censo Escolar do ano anterior ao repasse. A gravidade do comprometimento estrutural das escolas também poderá ser considerada para determinar a quantidade de recursos a ser alocada.

Para que o repasse seja efetivado, é necessário que o Estado do Rio Grande do Sul ou os municípios beneficiados assinem um termo de compromisso, em conformidade com as normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE. Os



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

parâmetros para definir e comprovar o comprometimento estrutural das escolas serão também determinados por esse Conselho.

As despesas decorrentes dessa Medida Provisória são classificadas como discricionárias e serão cobertas pelas dotações orçamentárias do Ministério da Educação. Em caso de recursos não utilizados ou disponibilizados indevidamente, esses valores deverão ser revertidos à União.

Segundo a Exposição de Motivos (EM) nº 00049/2024 MEC, o que se pretende é a transferência de recursos de maneira centralizada ao ente ou feita diretamente às escolas afetadas, por meio de conta bancária aberta especificamente para essa finalidade, possibilitando o acesso ao crédito de maneira mais célere e menos burocrática, com o objetivo de realizar as reformas necessárias para a retomada das atividades escolares, reduzindo os prejuízos pedagógicos já sofridos.

O Ministério da Educação esclareceu que, após a realização do Diagnóstico Escolar – Apoio Emergencial RS, foram indicadas 746 escolas com necessidade de reforma. No entanto, apenas 501 indicaram a gradação dos danos, os quais alcançam o montante de R\$ 23.839.000,00 (vinte e três milhões, oitocentos e trinta e nove mil reais), considerando o conjunto de valores a serem repassados por enquadramento do comprometimento estrutural (níveis de danos ocorridos).

Dessa forma, a EM nº 00049/2024 MEC informa que “haverá impacto orçamentário, havendo necessidade de incremento por meio da abertura de créditos extraordinários, uma vez que, por se tratar de ocorrência de evento incerto e imprevisível, não foi previsto na fase de elaboração da peça orçamentária do ano corrente”.

Contudo, o montante do impacto ainda não é certo, pois foi informado pela EM que, após estudos feitos por monitoramento remoto e georreferenciamento para a obtenção de dados, validados e pactuados entre o Ministério da Educação, o FNDE e



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a Casa Civil, foram identificadas as áreas mais atingidas pelas enchentes ocorridas, chamadas de "mancha", ocasionando na sinalização de 155 escolas para atendimento prioritário, perfazendo o montante de R\$ 9.962.000,00 (nove milhões, novecentos e sessenta e dois mil reais). A EM esclarece que a diferença de valores é justificada pela redução do número de escolas para o atendimento prioritário conforme estudo realizado, mas ressalva que há a possibilidade de ampliação da referência de georreferenciamento, contemplando outras escolas também atingidas pela tragédia climática.

Por fim, cabe ao Conselho Deliberativo do FNDE a edição de normas complementares necessárias para a plena execução do disposto na Medida Provisória.

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 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

Verifica-se que o escopo da presente análise se limita, única e exclusivamente, a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, em regra, à nota técnica de adequação orçamentária e financeira não cabe avaliar a pertinência dos pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, as quais somente são cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No caso específico da MPV nº 1.242, de 2024, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, decorrente do aumento de despesas. O montante das transferências ainda não foi definido, mas pode alcançar R\$ 23.839.000,00 (vinte e três milhões, oitocentos e trinta e nove mil reais). Nos termos da EM nº 00049/2024 MEC, haverá impacto orçamentário e será necessária abertura de créditos extraordinários, uma vez que, por se tratar de ocorrência de evento incerto e imprevisível, não foi previsto na fase de elaboração da peça orçamentária do ano corrente.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No caso da MPV nº 1.242, de 2024, no entanto, as despesas afetadas são discricionárias.

Nesse sentido, em regra, é obrigatório o respeito ao art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. O referido artigo exige que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual – LOA e compatibilidade com o plano plurianual – PPA e com a lei de diretrizes orçamentárias – LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Contudo, o Congresso Nacional reconheceu, nos termos do Decreto Legislativo nº 36, de 2024, a ocorrência do estado de calamidade pública em parte do território nacional para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos no Estado do Rio Grande do Sul, para os fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 2000. Consequentemente, conforme prevê o art. 65, § 1º, inciso III, da LRF, ficam afastadas as condições e as vedações, previstas em seu art. 16, para a criação,



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

a expansão ou o aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa.

Não obstante, é objeto desta nota técnica o exame da repercussão sobre a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da LRF, da lei do PPA, da LDO e da LOA.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, entende-se compatível a MPV, haja vista ser possível enquadrar essas transferências, por exemplo, no Programa “5111 - Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade”.

Em relação à LDO, não se vislumbram incompatibilidades, uma vez que não há infringência aos dispositivos da Lei nº 14.791, de 2023 (LDO 2024), a qual, na verdade, reforça em seu art. 135 a necessidade de observância do referido art. 16 da LRF, afastado no presente caso com base no art. 65, § 1º, inciso III, da LRF.

No tocante à adequação à LOA, entende-se que o exame deverá ser realizado no momento da abertura do crédito adicional que suportará essas transferências. Ressalta-se que é considerada adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício.

Por fim, quanto à necessidade de observância dos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 200, de 2023, e ao cumprimento da meta de resultado primário, vale salientar que o Decreto Legislativo nº 36, de 2024, expressamente autoriza a União a não computar exclusivamente as despesas autorizadas por meio de crédito extraordinário e as renúncias fiscais necessárias para o enfrentamento da calamidade pública e das suas consequências sociais e econômicas, no atingimento dos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

resultados fiscais e na realização de limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Dessa forma, somente no momento da abertura do crédito extraordinário citado pela EM nº 00049/2024 MEC será possível afirmar se tais despesas serão computadas no cumprimento da meta de resultado fiscal e se tais despesas estão sujeitas aos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 200, de 2023.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.242, de 11 de julho de 2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Cézar Vinícius de Souza

Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos