

SETEMBRO DE
2024

ST Nº 1389/2024

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

NT nº 56/2024

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.258, de 18/09/2024, em
atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN Nº
01/2002**

Vinicius Oliveira Ribeiro
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área
Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca, Turismo, Integração,
Desenvolvimento Regional, Meio Ambiente, Cidades, Infraestrutura
e Minas e Energia

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	8
III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	10
IV - CONCLUSÃO.....	11

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 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.

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 1.258, de 18/09/2024, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; da Defesa; da Integração e do

Desenvolvimento Regional; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; e dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 514.474.666,00, para os fins que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00078/2024 MPO, de 17 de Setembro de 2024, que acompanha a referida MPV, relata sobre o acúmulo de chuva abaixo dos valores climatológicos ao longo de todo o curso dos Rios Solimões, Juruá e Purus, influenciando no nível dos rios nas regiões sul e oeste da Amazônia. Ademais, esclarece o documento, que o prognóstico climático do trimestre julho-agosto-setembro indica anomalias negativas de precipitação para a região sul do Amazonas e anomalias positivas de temperatura para o Amazonas, que impactarão também partes dos Estados de Rondônia, Acre e a região de Santarém no Pará.

A Exposição de Motivos esclarece que a medida tem por objetivo:

1. *Ministério da Justiça e Segurança Pública:*

- a. *Departamento de Polícia Federal, as despesas com equipe policial para diligências “in loco” e investigação, com a realização de incursões em campo com mobilidade e dedicação exclusiva, incluindo a coleta de vestígios para realização de perícias e a análise de dados, além de medidas formais de polícia judiciária; a análise de imagens de satélite, pesquisas de ocorrências anteriores, perícias técnicas especializadas, colaboração com equipes de órgãos ambientais, polícias militares e bombeiros, e a verificação da expedição de licenças de queima sem observância de requisitos técnicos e meteorológicos e demais despesas de manutenção de viaturas e abastecimento; e*
- b. *Fundo Nacional de Segurança Pública, o pagamento de operações da Força Nacional de Segurança Pública, a fim de que sejam enviados 180 profissionais mobilizados, ao longo de 100 (cem) dias de operação, com os gastos*

relativos a diárias, abastecimento e manutenção de viaturas e plano de saúde;

2. No Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

a. Administração Direta, o fortalecimento das ações de prevenção e o combate aos incêndios florestais na Amazônia, notadamente para o monitoramento dos incêndios e para a realização de campanha de comunicação de veiculação em televisão, redes sociais, rádio, além de painéis, materiais gráficos, etc; e

b. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, a contratação de serviços especializados (brigadistas, locação de viaturas e aeronaves de apoio ao combate, entre outros), os custos com diárias, passagens, combustíveis, aquisição de materiais e equipamentos necessários para a prevenção e combate aos incêndios florestais, além de outros gastos essenciais ao combate das adversidades causadas pelo evento climático;

3. No Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

a. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, as despesas necessárias à intensificação do combate aos focos de incêndio em assentamentos federais, priorizando áreas críticas na Amazônia Legal

4. No Ministério da Defesa:

a. Administração Direta, o atendimentos das despesas das Forças Armadas em atividades de apoio às ações de combate aos incêndios e à estiagem na Amazônia Legal, especialmente com a aquisição de material de combate a incêndio (EPI), o combate a incêndios com aeronaves, o transporte de brigadistas para área de operações, a montagem e desmontagem de três bases de apoio

logístico, alimentação e higiene, transporte de cestas, o apoio de transporte fluvial e terrestre para brigadistas, a manutenção de material de apoio, as despesas com combustíveis, lubrificantes e graxas, e a aquisição e suporte de uma unidade de Sistema Modular Aerotransportável (MAFFS II)

5. No Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional

a. Administração Direta, as ações de resposta e recuperação, visando a garantir o atendimento à população afetada pelos incêndios em áreas de florestas e de pastagens, decorrentes da seca histórica que atinge os municípios da Região Norte.

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

a. Administração Direta, a aquisição de 300 mil cestas de alimentos e de 7 mil toneladas de alimentos de 2,6 mil agricultores familiares, para o atendimento das famílias na Região Norte afetadas pela emergência climática

7. Ministério dos Povos Indígenas

a. Fundação Nacional dos Povos Indígenas – FUNAI, a viabilização de ações em terras indígenas na Amazônia Legal, além de adotar todas as medidas emergenciais necessárias para a proteção da vida, saúde e segurança das populações indígenas, especialmente diante da severa estiagem e ocorrência de incêndios, destacando processos de inclusão de mão de obra para organização e execução de ações de combate à insegurança alimentar, como entregas de cestas nos territórios indígenas, com recursos para diárias de servidores e colaboradores eventuais e auxílio financeiro para indígenas, bem como a aquisição de combustíveis, serviços de frete e de manutenção de veículos e

embarcações oficiais para entregas de cestas alimentares e outros insumos, assim como apoio a ações de proteção social em caráter emergencial.

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:

De acordo com a EM, a urgência e relevância justifica-se pela necessidade de resposta célere e efetiva aos desastres ambientais, que impõem severos danos ao bioma e às populações afetadas.

A imprevisibilidade decorre da ocorrência de desastres naturais graves, principalmente resultantes de incêndios florestais decorrentes de seca com grau de severidade incomum, de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, haja vista a decretação de situação de emergência por parte do Estado e Municípios afetados, elevando consideravelmente a demanda por ações de resposta em volume inesperado.

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.*

Para que se proceda a esse exame, deve-se observar que os créditos extraordinários, pelas circunstâncias excepcionais que os justificam, recebem tratamento diferenciado no ordenamento jurídico nacional, a saber:

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 1.258/2024 indica como fonte de recursos os oriundos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2023, relativo a “Recursos Livres da União” e a “Recursos Próprios Livres da UO”;

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada nas ações orçamentárias apropriadas, como despesas primárias obrigatórias (RP 1) e discricionárias (RP 2), elevando, portanto as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2024;

4. A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesas dessa natureza. Cabe lembrar que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado primário não se configura um problema formal, pois a legislação permite a abertura de créditos extraordinários mesmo sem haver a indicação da origem dos recursos. Além disso, caberá ao Poder Executivo, se necessário, elevar o contingenciamento de outras despesas primárias para se assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal;

Por fim, a abertura do presente crédito está de acordo com as disposições do Plano Plurianual 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 2024), da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024 (Lei nº 14.791, de 2023), da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e das demais normas vigentes.

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.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00078/2024 MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do crescente estresse hídrico devido às mudanças climáticas e alterações no uso do solo da região em comento, justificam o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

IV - CONCLUSÃO

Diante das informações aqui expostas, entendemos que a Medida Provisória nº 1.258/2024 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 1.258/2024 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 23 de setembro de 2024.

VINICIUS OLIVEIRA RIBEIRO
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA