



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

NOTA TÉCNICA DE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 39/2024

Assunto: subsídios para apreciação da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.241, de 11/07/2024, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e da Defesa, no valor de R\$ 137.638.217,00, 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 1.241, de 11/07/2024, que abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Justiça e Segurança Pública, do Meio Ambiente e Mudança do Clima, e da Defesa, no valor de R\$ 137.638.217, para os fins que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 53/2024-MPO, de 10 de julho de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que o Pantanal tem sido afetado por condições climáticas extremas em 2024, em decorrência da mudança do clima e dos fenômenos El Niño e La Niña. Nesse sentido, observa-se uma antecipação dos efeitos da estiagem, que historicamente ocorre no segundo semestre do ano, com grande aumento no número de focos de incêndio e da área queimada na região, além da crítica escassez hídrica que assola a localidade.

Nesse contexto, segundo a Exposição de Motivos, a MPV destina-se a prover recursos extraordinários para as medidas emergenciais a cargo dos órgãos envolvidos, a saber:

- 1. No Ministério da Justiça e Segurança Pública, o cumprimento à Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743 - ADPF 743, a qual determina que o governo promova medidas para prevenção e combate aos incêndios no Pantanal. A atuação desse Ministério se dará mediante:*

- no Departamento de Polícia Federal, o atendimento de despesas com diárias, passagens aéreas, e suprimento de fundos, além do abastecimento de viaturas e aeronaves e manutenção de viaturas,



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

visando à mobilização de centenas de policiais federais, entre caminhonetes, caminhões e carretas, embarcações de variados formatos e calados; à disponibilização de geradores de energia elétrica, helicópteros e aviões, instrumentos de comunicação, bem como suprimentos de fundos para a aquisição de materiais de primeira ordem e substancialmente escassos nesse momento de crise; e

- no Fundo Nacional de Segurança Pública - FNSP, despesas com diárias, passagens aéreas, abastecimento e manutenção de viaturas, garantindo o trabalho ao longo de 60 dias de operações com 80 profissionais mobilizados no Estado do Mato Grosso do Sul, em apoio ao ICMBio para o enfrentamento dos incêndios;

- 2. No Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA, as ações de combate aos incêndios florestais, no âmbito do IBAMA e do ICMBIO, com a contratação de brigadistas, a aquisição de equipamentos de proteção individual e de combate, pagamento de despesas de diárias e passagens e locação de meios de transporte, terrestre e aéreos. Atenderá, ainda, no caso específico do ICMBIO, o apoio às Unidades de Conservação - UCs e seu entorno imediato; bem como a fiscalização e combate a incêndios, reforçando-se que situação impacta diretamente duas UCs Federais de proteção integral: o Parque Nacional do Pantanal Matogrossense e a Estação Ecológica do Taiamã; e*
- 3. No Ministério da Defesa – MD, o apoio do MD e das Forças Armadas para a aquisição de bens de consumo e de investimento, bem como a contratação de serviços e demais necessidades referentes às atividades operacionais, de comando e controle, e de logística, para atuação na região. Além disso, o Exército Brasileiro - EB necessita adquirir rastreadores “Spot” e geradores, de modo a oferecer o suporte requisitado pelo MMA, assim como adquirir materiais de combate a incêndio, tratores de esteira e grades aradoras para robustecer a capacidade de resposta à emergência ambiental. A Marinha do Brasil - MB, por sua vez, vislumbra a aquisição de materiais para prontificação de embarcações do tipo EDVP (Embarcações de Desembarque de Viatura e Pessoal), que possuem grande capacidade de carga e operam*



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

com restrições de profundidade, e do tipo ECR (Embarcação de Casco Rígido). Ademais, estima a aquisição de drones para sensoriamento térmico, unidades de “plotter” para armazenamento de QAV, estabelecimento de unidades de estação de tratamento de água, todas para ampliar suas capacidades locais e assegurar a autonomia dos meios empregados, assim como outros tipos de materiais permanentes, como bombas P-100 e bombas “SAT”.

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 deste crédito extraordinário são justificadas pela exigência premente de enfrentamento ao expressivo aumento de focos de queimada em consequência da crise climática incomum, que ameaça a biodiversidade local, compromete sistemas de transporte e de distribuição de energia, afeta os sistemas de transporte terrestre, fluvial e aéreo, e expõe a população a poluentes atmosféricos e gases decorrentes da queima de biomassa ou de incêndios florestais. Portanto, a situação gera a necessidade de resposta imediata das autoridades públicas, no sentido de conter os danos ao bioma Pantanal e apoiar a população atingida.

A imprevisibilidade, segundo a Exposição de Motivos, decorre da inesperada condição climática, 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. Além disso, a calamidade, na qual os meios e as estruturas públicas foram insuficientes para atender à população prejudicada e conter os danos decorrentes da estiagem, deve-se a acontecimentos naturais cuja força e potencial destrutivo não são passíveis de previsão, elevando, assim, a demanda por ações de resposta 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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 1.241/2024:

1. Os créditos extraordinários 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 1.241/2024 indica como fonte de recursos os oriundos de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, relativo a “Recursos Livres da União”, “FUNAPOL”, “Recursos Próprios Livres da UO” e “Controle e Fiscalização Ambiental”.

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está alocada em despesas primárias obrigatórias (RP 1) e primárias discricionárias (RP 2);

4. A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que eleva despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2024. 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. 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;

O crédito, portanto, 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



CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

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*.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 53/2024-MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata diante do expressivo aumento de focos de queimada em consequência da crise climática incomum, no sentido de conter os danos ao bioma Pantanal e apoiar a população atingida, 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 1.241/2024 atende a legislação aplicável sob o ponto de vista da adequação orçamentária e financeira.

Brasília, 13 de julho de 2024.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CONSULTORIA DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

Tiago Mota Avelar Almeida

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira