

OUTUBRO DE
2024

ST Nº 1530/2024

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

NT nº 62/2024

**SUBSÍDIOS PARA APRECIÇÃO DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E
ORÇAMENTÁRIA DA MPV Nº 1.264, DE 11/10/2024, EM ATENDIMENTO
AO DISPOSTO NO ART. 19 DA RESOLUÇÃO CN Nº 01/2002**

Sidney José de Souza Júnior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área
Poderes de Estado, Representação, Justiça, Segurança Pública,
Defesa, Mulheres e Direitos Humanos

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

SUBSÍDIOS PARA APRECIÇÃO DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DA MPV Nº 1.264, DE 11/10/2024, EM ATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 19 DA RESOLUÇÃO CN Nº 01/2002	1
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	8
IV - CONCLUSÃO.....	9

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 1.264, de 11/10/2024, que abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa, no valor de R\$ 80.401.340,00, para o fim que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00091/2024 MPO, de 9 de Outubro de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo abrir crédito extraordinário, no valor de R\$ 80.401.340,00 (oitenta milhões, quatrocentos e um mil, trezentos e quarenta reais), em favor do Ministério da Defesa.

No dia 23 de setembro de 2024, as Forças de Defesa de Israel realizaram um ataque de grande escala no Líbano. Conforme nota do Itamaraty, neste ataque ocorreu a morte da segunda vítima brasileira resultante dos bombardeios aéreos na região do conflito. A semana de bombardeios provocou também um êxodo sem precedentes no Líbano desde a guerra de 2006.

No dia 27 de setembro, a Agência da ONU para Refugiados – ACNUR afirmou que mais de 30 mil pessoas de diferentes regiões do Líbano haviam fugido para a vizinha Síria naqueles últimos dias. Outros milhares de pessoas também tentam deixar o país, mas dezenas de companhias aéreas cancelaram operações nos aeroportos libaneses.

Em decorrência deste cenário, a atuação do Ministério da Defesa, por intermédio da Força Aérea Brasileira, visa garantir a segurança dos brasileiros que residem na região do conflito. Desse modo, com a deflagração da missão de repatriação dos cidadãos brasileiros, estima-se a necessidade de recursos extraordinários para garantir o custo logístico referente à aeronave KC-30, nos deslocamentos dos cidadãos repatriados, incluindo peças e suprimentos de aviação; o atendimento de despesas com a aquisição de bens de consumo, de óleo e combustível de aviação; o pagamento de diárias e tarifas aeroportuárias; os custos das Adidâncias e das Bases Aéreas no apoio a tripulações e cidadãos, bem como da contratação de serviços e demais atividades operacionais, de comando e controle, e de logística, entre outras.

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos art. 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 do crédito extraordinário justifica-se pela necessidade de resposta célere e efetiva, diante da comoção nacional e internacional, à proteção e preservação da vida de cidadãos brasileiros, com sua retirada do local, uma vez que se encontram na região de conflito ou em países vizinhos, havendo, ainda, a possibilidade de novos ataques.

A imprevisibilidade decorre ao inesperado início do conflito, com o ataque contra o Líbano conforme amplamente veiculado pela imprensa mundial, sem permitir a repatriação planejada dos brasileiros de maneira gradual, além de poder haver uma escalada dos enfrentamentos nos próximos dias.

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 1.264/2024:

1. Nos termos do art. 107, § 6º, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), os créditos extraordinários não se sujeitam ao Novo Regime Fiscal, que instituiu os chamados “tetos de gasto”;

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 1.264/2024 indica como fonte de recursos os oriundos do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2023, relativo a “Recursos Livres da União”.

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que a dotação está adequadamente alocada na ação 21GY - Emprego do Comando da Aeronáutica em transporte aéreo logístico de pessoas, animais domésticos e materiais e apoio humanitário na região de conflito no Oriente Médio, como despesas primárias discricionárias (RP 2), portanto elevam as despesas primárias constantes da Lei Orçamentária para 2024;

4. A MPV tem impacto sobre o resultado primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de receita financeira. 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;

5. Segundo regra prevista no art. 167, III, da CF, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta, a chamada "regra de ouro". *A MPV não tem como fonte de recursos operação de crédito para pagamento das despesas nela previstas, portanto não tem implicação sobre a regra de ouro.*

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 1.264/2024.

Quanto a esse aspecto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00091/2024 MPO, reproduzidas anteriormente, que destacam a necessidade de ação governamental imediata de repatriação dos cidadãos brasileiros no Líbano, diante dos ataques das Forças de Defesa de Israel àquele país, 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 1.264/2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 16 de outubro de 2024.

SIDNEY JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA