



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 45/2025.

Em 23 de dezembro de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1330, de 18 de dezembro de 2025, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no valor de R\$ 60.460.000,00, para os fins que especifica.”*

Interessada: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.

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 sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, no valor de R\$ 60.460.000,00, para atender às programações constantes de seu anexo único. As seguintes programações orçamentárias são contempladas pelo crédito ora analisado.

Unidade Orçamentária	Funcional	Ação + Subtítulo	GND	RP	Fonte	Valor (R\$ milhões)
44201 - Ibama	18.542.6114.214M.6503	Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias -Nacional (ADPF nº 743 - Crédito Extraordinário - Emergência Climática)	3	2	3070	35,49
44201 - Ibama	18.125.6114.214N.6501	Controle e Fiscalização Ambiental - Nacional (ADPF nº 743 - Crédito Extraordinário - Emergência Climática)	3	2	3070	4,97
44207 - Instituto Chico Mendes	18.125.6114.214P.6503	Fiscalização Ambiental e Prevenção e Combate a Incêndios Florestais - Nacional (ADPF nº 743 - Crédito Extraordinário - Emergência Climática)	3	2	3038	15,00
			4	2	3038	5,00
TOTAL						60,46

As fontes de recursos utilizadas para suportar o presente crédito extraordinário referem-se ao superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

anterior, relativo às fontes 070 - Controle e Fiscalização Ambiental e 038 – Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

A exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, EXM nº 915/2025, ressalta que, de acordo com as informações repassadas pelo órgão, o crédito extraordinário proposto ao Ibama, no valor de R\$ 40.460.000,00, visa garantir a continuidade das ações de prevenção, fiscalização e combate a incêndios florestais, conforme prioridade estabelecida na política pública do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAm, diante do agravamento do cenário climático e da vigência de emergências ambientais em diversas regiões do país. Informa ainda que o crédito “é essencial para cumprir as determinações da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 743, que impõem ao poder público o fortalecimento estrutural das políticas de combate ao desmatamento e incêndios na Amazônia e no Pantanal”.

Segundo a Exposição de Motivos, os recursos ao Ibama serão utilizados para recomposição e ampliação de itens críticos, notadamente o custeio de diárias e passagens para mobilização de equipes em áreas extensas e de difícil acesso; o pagamento da remuneração de brigadistas temporários; a aquisição de Equipamentos de Proteção Individual - EPIs; a locação de meios aéreos para o primeiro ataque e apoio às operações de fiscalização, manejo e combate a incêndios, bem como para o suporte logístico associado.

Quanto aos recursos a serem destinados ao Instituto Chico Mendes, ICMBio, no valor de R\$ 20.000.000,00, a Exposição de Motivos salienta que visam fortalecer a fiscalização dos incêndios e serão utilizados exclusivamente na Amazônia Legal e no Pantanal, diante do agravamento das condições climáticas e hídricas na região, em virtude da seca prolongada, das altas temperaturas e da maior incidência de raios, o que aumenta o risco de grandes incêndios. Esse fator requer a manutenção de



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

equipes, aeronaves e logística de campo, instrumentos essenciais para assegurar resposta rápida e efetiva, além de proteger a biodiversidade no âmbito das Unidades de Conservação Federais.

Nessa linha, no âmbito do ICMBio, a aplicação de recursos tem por objetivo a capacitação e estruturação das equipes de fiscalização, permitindo a contratação de profissionais especializados, a aquisição de equipamentos de armamento, computadores, mobiliário, monitoramento e a implementação de tecnologias que garantam um acompanhamento eficaz das áreas suscetíveis a incêndios, “além da execução de outros gastos correlatos ao cumprimento da finalidade das programações”.

No que se refere ao objeto da presente nota de adequação orçamentária e financeira, a Exposição de Motivos argumenta estarem atendidos os pressupostos de urgência e imprevisibilidade para a edição de crédito extraordinário, haja vista que “a) a imprevisibilidade se evidencia pela escalada anômala de focos, janelas mais longas de dias sem chuva e déficits hídricos em áreas críticas, que ampliam a probabilidade de múltiplos eventos simultâneos no período crítico; b) a urgência se justifica pela necessidade de assegurar a continuidade dos contratos e dos recursos essenciais para a presença territorial, garantindo ações de prevenção e resposta rápida no primeiro ataque. Isso inclui a disponibilização de equipamentos, EPIs, diárias, passagens, salários e encargos dos brigadistas, além da locação de meios aéreos e do suporte logístico. A ausência desses recursos pode levar à desmobilização das equipes e à interrupção de serviços fundamentais para a proteção ambiental”.

Não obstante a Exposição de Motivos assinale que em “atendimento ao disposto no § 13 do art. 51 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, LDO-2025, segue, em anexo, o demonstrativo de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2024 relativo às fontes 070



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- “Controle e Fiscalização Ambiental” e 038 – “Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC”, utilizadas nesta Medida, não foi possível identificar esse demonstrativo na EXM enviada. De qualquer forma, é cabível a interpretação de que a exigência da LDO concernente ao demonstrativo do superavit financeiro, insculpida em seu art. 51, § 13, é aplicável a projetos de lei de crédito adicional, não a créditos veiculados por 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, 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, via de 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.

No entanto, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de imprevisibilidade e urgência, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal).

Quanto a esse aspecto, conquanto se considere que a Exposição de Motivos poderia ter detalhado o contexto climático que fundamenta os pressuposto da



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

imprevisibilidade e da urgência, parece razoável considerar que as informações constantes no citado documento, apresentadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos. Assiste-se nos últimos anos a exacerbação de fenômenos críticos decorrentes da mudança climática, exigindo do poder público medidas tempestivas para o enfrentamento de suas consequências, bem assim para prevenir prejuízos ao meio ambiente e às comunidades potencialmente afetadas.

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu um novo regime fiscal, em substituição ao “Teto de Gastos” estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a citada Lei Complementar, porquanto as despesas autorizadas por créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados preconizados pelo art. 3º, § 2º, inciso II da norma.

Embora a exposição de motivos não faça menção ao impacto da abertura do crédito extraordinário sobre a meta fiscal definida na LDO 2025, verifica-se que essa autorização específica poderia, em tese, afetar a consecução da meta de resultado primário, haja vista que está suportada por superavit financeiro, considerado como receita de natureza financeira. Isso poderia ensejar a necessidade de contenções de outros gastos primários, a depender também do comportamento da arrecadação primária. Não foi identificada, ademais, referência a esse crédito extraordinário no Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 5º bimestre de 2025, até porque a edição da MPV é bem posterior à divulgação do Relatório.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Entretanto, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 743/DF (ADPF 743)¹, que versa sobre medidas a serem adotadas pelo poder público para o combate à seca e aos incêndios nas regiões da Amazônia e do Pantanal, o Supremo Tribunal Federal vem determinando uma série de providências ao governo federal (e também a governos estaduais) sobre o tema, abrangendo, inclusive, suspensão de restrições de cunho fiscal. Pode-se citar, a propósito, a decisão monocrática prolatada em 15/09/2024 pelo relator, no sentido de autorizar²:

“a critério do Poder Executivo, a abertura de créditos extraordinários, sem a aplicação do contido no § 7º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzido pela Lei Complementar nº 200/2023, isto é, sem cálculos para tetos ou metas fiscais, exclusivamente para fazer frente à grave “pandemia” de Incêndios e Secas na Amazônia e no Pantanal. Realço que tal providência, se adotada, ocorrerá sob o controle dos Poderes Legislativo (quanto à aprovação final do montante contido em medida provisória) e Judiciário (quanto à efetiva aplicação), observando-se rigorosamente todas as regras constitucionais de transparência e rastreabilidade, bem como as demais leis”.

A decisão transcrita tem o efeito de excluir do cálculo da meta de resultado primário da LDO esses dispêndios. Não obstante adotada em 2024, não há indicação de que não deveria ser considerada aplicável ao presente ano, desde que mantido o cenário que lhe deu causa.

Mais recentemente, em 28/04/2025, no âmbito da mesma ADPF, foi publicada nova decisão monocrática do relator da matéria, em que a questão orçamentária

¹ A relatoria atual da ADPF está a cargo do Ministro Flavio Dino.

² Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6007933>, acesso em 23/12/2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

também é tratada. Foi coligida à fundamentação da peça uma transcrição de manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento, no seguinte sentido:

“Aguarda-se a aprovação e sanção da Lei Orçamentária para 2025 – LOA-2025 para a normalização dos processos de execução e suplementação orçamentária. O MMA poderá solicitar créditos adicionais (suplementares ou extraordinários) e outros remanejamentos orçamentários durante o exercício, caso vislumbre que a dotação orçamentária para prevenção e controle de incêndios florestais e controle e fiscalização ambiental ainda seja insuficiente para as necessidades apresentadas.

...

Adicionalmente, em cumprimento à Decisão Monocrática do Ministro André Mendonça, de 27 de janeiro de 2025, do Supremo Tribunal Federal – STF, na ADPF nº 760, não há previsão de contingenciamento de recursos (limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – LRF) para as ações orçamentárias 214M e 214N, no exercício de 2025”.

Em face das determinações judiciais no bojo da ADPF 743, entende-se que a efetivação de despesas destinadas ao enfrentamento da emergência climática na Amazônia e no Pantanal, como as autorizadas na MPV em tela, não está submetida às regras fiscais usuais. A par de não onerarem o limite individualizado de despesas primárias do Poder Executivo, estabelecido pela Lei Complementar nº 200/2023, por serem veiculadas por crédito extraordinário, por força de decisões do STF, conforme visto, há autorização para não serem computadas na apuração da meta fiscal definida na LDO.

Além disso, suportado por superavit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2024, considera-se ainda que o presente crédito extraordinário está compatível com a origem de recursos para créditos adicionais previstas no art. 43 da Lei nº 4.320/1964.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No que se refere à adequação da MPV aos ditames da Lei de Diretrizes Orçamentária para 2025, Lei nº 15.080/2024, entende-se que não há inobservância dos dispositivos aplicáveis da LDO, mormente dos arts. 53 e 54, que versam sobre créditos extraordinários.

Por fim, no que tange ao cumprimento da "regra de ouro" prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o crédito ora analisado não afeta negativamente a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração do montante de operações de crédito. Vale ressaltar, nesse particular, que a MPV autoriza despesas de capital no montante de R\$ 5,0 milhões.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória 1.330, de 18 de dezembro de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Eduardo Andres Ferreira Rodriguez
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos