



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

## PARECER Nº , DE 2024

**Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre a Medida Provisória nº 1.209, de 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; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Pesca e Aquicultura; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 1.062.231.956,00, para os fins que especifica.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Sérgio Petecão

## RELATÓRIO

O Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional a Medida Provisória (MP) nº 1.209, de 12 de março de 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; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Pesca e Aquicultura; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas, no valor de R\$ 1.062.231.956,00, conforme Tabela 1.



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

*Tabela 1 - Ministérios favorecidos e respectivos créditos*

| <b>Ministério<br/>favorecido</b>                                                | <b>Valor do Crédito<br/>Extraordinário (R\$<br/>1,00)</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Ministério da Justiça e Segurança Pública                                       | 60.189.860                                                |
| Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima                                  | 107.601.351                                               |
| Ministério do Desenvolvimento Agrário e<br>Agricultura Familiar                 | 20.000.000                                                |
| Ministério da Defesa                                                            | 309.836.202                                               |
| Ministério do Desenvolvimento e Assistência<br>Social, Família e Combate à Fome | 75.000.000                                                |
| Ministério da Pesca e Aquicultura                                               | 14.004.407                                                |
| Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania                                  | 20.000.000                                                |
| Ministério dos Povos Indígenas                                                  | 455.600.136                                               |
| <b>Total</b>                                                                    | <b>1.062.231.956</b>                                      |

De acordo com a Exposição de Motivos (EM) nº 8/2024 MPO, que acompanha a MP, o crédito se destina ao atendimento de medidas emergenciais necessárias à proteção da vida, da saúde, de desintrusão de garimpos ilegais, e da segurança das comunidades que vivem no território indígena Yanomami, que ainda se encontram em estado de emergência de saúde pública de importância nacional para o combate à desassistência sanitária desses povos.

Reforça, ainda, que as medidas emergenciais mencionadas são reflexo da decisão monocrática do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, do



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

Supremo Tribunal Federal, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 709, de 2023, destacando-se o parágrafo 18 da decisão:

“Por fim, em caso de ausência de recursos disponíveis, o Poder Executivo deve avaliar a abertura de crédito extraordinário para concluir as desinversões das 7 Terras Indígenas no prazo máximo de 12 (doze) meses. Importante salientar que, enquanto o novo plano é elaborado, as medidas que já estão sendo adotadas para a proteção do Território Yanomami e das demais Terras Indígenas devem ser mantidas e reforçadas.”

Quanto às características de urgência e relevância, a EM defende a necessidade de suporte célere às comunidades Yanomamis, considerando estas um público vulnerável, que necessitam de ter garantida a sua subsistência. Também, as medidas buscam fomentar a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região.

Quanto ao requisito da imprevisibilidade, os Ministérios favorecidos pelo crédito extraordinário informam que, embora existam recursos ordinários na Lei Orçamentária para desenvolverem suas diversas políticas, não possuem atualmente recursos específicos para o cumprimento da decisão apresentada na ADPF nº 709, de 2023, razão pela qual demandam crédito extraordinário.

Em complemento, a EM informa que a decisão também foi avaliada pela Advocacia-Geral da União, concluindo-se que é imprescindível o crédito extraordinário proposto, dada a força executória da decisão monocrática.

Adicionalmente, em atendimento ao disposto no § 15 do art. 54 da Lei nº 14.791, de 29 de dezembro de 2023, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2024, LDO-2024, enviou-se o demonstrativo de superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023, conforme Tabela 2.



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

*Tabela 2 - Demonstrativo de Superávit Financeiro (R\$ 1,00)*

|                                                                                                                         | <b>Recursos<br/>Livres da<br/>União</b> | <b>Sinalização,<br/>Eng. Tráfego e<br/>de Campo,<br/>Policiamento,<br/>Fiscalização e<br/>Educação de<br/>Trânsito</b> | <b>Recursos<br/>Próprios<br/>Livres da<br/>UO</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| (A) Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2023                                            | 70.198.287.728                          | 1.733.630.222                                                                                                          | 346.364.280                                       |
| (B) Remanejamentos de saldo do superávit financeiro entre unidades, compatíveis com o parágrafo único do art. 8º da LRF | 0                                       | 0                                                                                                                      | 0                                                 |
| (C) Créditos Especiais e Extraordinários Reabertos                                                                      | 403.317.207                             | 0                                                                                                                      | 0                                                 |
| (D) Créditos Extraordinários                                                                                            | 1.002.042.096                           | 19.712.432                                                                                                             | 40.477.428                                        |
| (E) Créditos Suplementares e Especiais                                                                                  | 0                                       | 0                                                                                                                      | 0                                                 |
| (F) Outras alterações orçamentárias                                                                                     | 0                                       | 0                                                                                                                      | 0                                                 |
| <b>(G) Saldo = (A) + (B) - (C) - (D) - (E) - (F)</b>                                                                    | <b>68.792.928.425</b>                   | <b>1.713.917.790</b>                                                                                                   | <b>305.886.852</b>                                |

No prazo regimental, foi apresentada 1 (uma) emenda à MP nº 1.209, de 2024, de autoria da Senadora Damares Alves. Direcionada ao texto da MP, a emenda tem o objetivo de restringir o uso do crédito extraordinário, de forma que se destine única e exclusivamente ao atendimento de medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas Yanomami, localizadas nos Estados de Roraima e Amazonas.

É o Relatório.



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

## ANÁLISE

O instrumento legislativo sob exame foi analisado em relação a aspectos formais e materiais. As ponderações foram distribuídas em tópicos que abordaram aspectos atinentes à constitucionalidade, à adequação orçamentária e financeira e ao mérito da matéria. Ao final, é analisada a emenda apresentada à MP nº 1.209, de 2024.

### Constitucionalidade

Preliminarmente, cumpre destacar que a edição de medida provisória e sua tramitação obedecem a ditames formais de constitucionalidade. O comando gravado no art. 62 da Lei Fundamental confere competência privativa ao chefe do Poder Executivo para adotar medidas provisórias com força de lei e endereça a sua apreciação ao Parlamento. A Lei Magna também estatui, no art. 166, § 1º, I, que os créditos adicionais sejam examinados por uma comissão mista permanente de deputados e senadores e apreciados na forma do regimento comum. Logo, compete à CMO manifestar-se a respeito, para tanto recorrendo em especial às normas prescritas na Resolução nº 1, de 2002, e na Resolução nº 1, de 2006, ambas do Congresso Nacional.

Sob o ponto de vista material, os mandamentos constitucionais encerram duas categorias de justificativas para legitimar a abertura de créditos extraordinários. A primeira delas é o instituto geral da “urgência e relevância” para edição de medidas provisórias de qualquer natureza, disciplinado no art. 62, § 1º, I, “d”, da Constituição. A segunda categoria de justificativas, extraída à luz do comando insculpido no art. 167, § 3º, da Constituição, requer que se retrate a situação de “imprevisibilidade” que respalde abertura de crédito extraordinário ao orçamento aprovado, neste caso à LOA 2024.

Quanto ao requisito da relevância, são notórios a vulnerabilidade dos povos que vivem no território indígena Yanomami e os riscos de saúde e



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

segurança que enfrentam, situação que demanda política pública multidimensional por parte dos Ministérios beneficiados pelo crédito. Ressalta-se que o art. 4º da Lei 14.802, de 2024, PPA 2024-2027, prevê que os povos indígenas, inclusive, fazem parte de agenda transversal própria, evidenciando a relevância do crédito extraordinário em pauta.

Também, o suporte célere necessário às comunidades Yanomamis para garantir a sua subsistência e fomentar a conservação ambiental e o desenvolvimento socioeconômico sustentável da região, sem o qual pode agravar ainda mais as condições desses povos, somado à decisão monocrática do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 709, de 2023, demonstram a urgência das medidas suportadas pelo crédito.

Em complemento, embora previamente conhecida a necessidade das medidas, não fora possível estimar integralmente o volume de recursos necessários à continuidade e, ainda mais, à ampliação das operações no terreno indígena Yanomami, visando atender a referida decisão judicial. Ou seja, embora existam recursos ordinários na Lei Orçamentária para os Ministérios desenvolverem suas diversas políticas, as dotações previstas se mostraram insuficientes para a continuidade e ampliação das respectivas operações.

Notadamente, quanto aos aspectos constitucionais em análise, parece-nos razoável considerar que as informações trazidas na EM nº 8/2024 MPO são suficientes para comprovar o cumprimento dos requisitos de relevância, urgência e imprevisibilidade que justificam a abertura do crédito extraordinário.

## **Adequação Financeira e Orçamentária**

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, estabelece, em seu art. 5º, § 1º, que o exame de compatibilidade orçamentária e financeira das



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

*MPs “abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento às normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União”.*

Nesse particular, verifica-se que o crédito em apreço 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 Orçamentária Anual para 2024 (Lei nº 14.822, de 2024), da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e da Lei nº 4.320, de 1964.

Cabe destacar que, apesar de não ser obrigatória a indicação da fonte de recursos para a abertura de crédito extraordinário, a MP nº 1.209, de 2024, indica como origem de recursos o superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023, especificamente das fontes 000 (Recursos Livres da União), 020 (Sinalização, Engenharia de Tráfego e de Campo, Policiamento, Fiscalização e Educação de Trânsito) e 050 (Recursos Próprios Livres da UO). Essa origem está em consonância com o disposto no art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/1964.

Nota-se que a MPV tem impacto sobre o resultado nominal ou primário, na medida em que autoriza despesa primária à custa de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023. Contudo, cabe lembrar que, no caso das medidas provisórias, a ausência da compensação para neutralizar o impacto sobre o resultado 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





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

assegurar o equilíbrio orçamentário e não prejudicar o alcance da meta fiscal. A propósito, nos termos do art. 71, § 4º, da LDO 2024, o relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias do 1º bimestre explicita os efeitos do crédito extraordinário aberto pela MPV em face de eventual necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira.

Ainda, embora o art. 54 da Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024), condicione apenas os projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais, a EM nº 8/2024 MPO apresenta o demonstrativo de utilização do superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial de 2023, discriminado pelas fontes de recursos presentes no crédito extraordinário em análise.

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, destacamos 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, conforme art. 3º, § 2º, inciso II.

## Mérito

Quanto ao mérito, consideramos conveniente e oportuna a presente abertura de crédito extraordinário, tendo em vista a vulnerabilidade dos povos que vivem no território indígena Yanomami e os riscos a que ainda estão expostos. São necessárias medidas emergenciais para proporcionar proteção à vida e à saúde desses povos, além de promover a desintrusão de garimpos ilegais. As providências adotadas pelos Ministérios contemplados com o crédito, informadas na EM, revelam-se fundamentais para o enfrentamento da situação.

Dessa forma, em face das considerações externadas na EM nº 8/2024 MPO, restou comprovada a necessidade do crédito extraordinário em favor dos





# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

Ministérios da Justiça e Segurança Pública; do Meio Ambiente e Mudança do Clima; do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; da Defesa; do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome; da Pesca e Aquicultura; dos Direitos Humanos e da Cidadania; e dos Povos Indígenas.

## Emendas

Foi apresentada apenas 1 (uma) emenda à MP nº 1.209, de 2024 no prazo regimental. A emenda propõe inclusão de parágrafo único ao art. 1º da Medida Provisória visando restringir o uso do crédito extraordinário, de forma que se destine única e exclusivamente ao atendimento de medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas Yanomami, localizadas nos Estados de Roraima e Amazonas.

Quanto à admissibilidade da proposta apresentada, a emenda tem como finalidade modificar o texto da medida provisória, mostrando-se compatível com o art. 111 da Resolução nº 1, de 2006 – CN. Logo, a emenda mostra-se admissível pela legislação vigente.

Quanto ao mérito da emenda apresentada, a restrição proposta para o uso do crédito extraordinário se mostra desnecessária. Dadas as razões da MP 1.209, de 2024, espera-se, desde logo, que o crédito seja utilizado apenas para os fins propostos, isto é, para o atendimento de medidas necessárias à proteção da vida, da saúde e da segurança das comunidades indígenas. Ainda, conforme indica a EM nº 8/2024 MPO, as medidas emergenciais mencionadas são reflexo da decisão monocrática do Senhor Ministro Luís Roberto Barroso, do Supremo Tribunal Federal, em ADPF nº 709, de 2023, que informa que “as medidas que já estão sendo adotadas para a proteção do Território Yanomami e das demais Terras Indígenas devem ser mantidas e reforçadas”. As demais Terras Indígenas citadas na decisão se referem às terras Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Mundurucu e Trinchira Bacajá, que se localizam em



# CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Gabinete do Senador Sérgio Petecão

SF/24767.75234-18

demaís estados além de Roraima e Amazonas. Dessa forma, a restrição proposta pela emenda apresentada pode prejudicar as medidas necessárias nas demais Terras Indígenas.

Com base nesses fundamentos e em atenção ao disposto no art. 109, § 1º, da Resolução nº 1, de 2006 - CN, indicamos a rejeição da emenda nº 1 e somos pela aprovação da MP nos termos propostos pelo Poder Executivo.

## VOTO

Diante das razões expostas, o nosso voto é no sentido de que a Medida Provisória nº 1.209, de 2024, atende aos preceitos constitucionais que devem orientar sua adoção.

Quanto à única emenda apresentada (de nº 1), entendemos que deva ser declarada rejeitada, pelos argumentos antes colacionados.

Por fim, com relação ao mérito, votamos pela aprovação da Medida Provisória nº 1.209, de 2024, na forma proposta pelo Poder Executivo.

Sala da Comissão Mista, em 21 de maio de 2024.

Senador Sérgio Petecão

Relator