

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 10/2025**

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.295, de 15/04/2025, em
atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN Nº
01/2002**

Otávio Goulart Minatto
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Agricultura,
Desenvolvimento Agrário, Pesca, Turismo, Integração, Desenvolvimento Regional,
Meio Ambiente, Cidades, Fazenda, Planejamento, Indústria e Comércio

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.

© 2025 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	5
3.1. NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS DOS FUNDOS	6
3.2. IMPACTOS FISCAIS	8
4. 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 1.295, de 15/04/2025, que dispõe sobre transferência e cessão de ativos dos Estados à União, o Fundo de Equalização Federativa e o Fundo Garantidor Federativo, e

aplicação dos recursos decorrentes da adesão dos Estados ao Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados - Propag, instituído pela Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025.

A Exposição de Motivos (EM) nº 24/2025-MF, de 9 de abril de 2025, que acompanha a referida MPV, enfatiza que a autorização para a contratação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, dispensada a licitação, para executar, coordenar e supervisionar a avaliação das participações societárias ofertadas pelos Estados, confere maior eficiência e padronização ao processo de avaliação, garantindo que a União receba ativos precificados de forma adequada e em conformidade com as melhores práticas de mercado.

Ressalta-se também a designação do Banco do Brasil como gestor dos fundos, com poderes para contratar agentes financeiros e garantir a segregação patrimonial. A MPV define ainda os mecanismos de controle sobre a aplicação dos recursos pelos Estados, prevendo retenção de valores em caso de descumprimento das finalidades legais. Estabelece-se, também, limite de alavancagem para o FGF, e permite o credenciamento de outras instituições para ampliar a capilaridade do modelo.

Por fim, defende-se a relevância e urgência da MPV, frente ao prazo legal de 90 dias para regulamentação da LC nº 212/2025 e à impossibilidade de suprir todas as lacunas via decreto.

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.

Da análise da MPV, observa-se que esta contempla matéria de caráter essencialmente normativo, não acarretando repercussão direta na receita ou na despesa da União. De fato, não se cria renúncia de receita nem institui despesa obrigatória de caráter continuado, afastando, em tese, os requisitos previstos nos arts. 14 a 17 da LRF.

A contratação do BNDES, dispensada de licitação, para coordenar avaliações patrimoniais, não gera impacto orçamentário direto para a União, uma vez que os custos da prestação dos serviços serão, conforme indicado, assumidos pelos próprios fundos. Assim, trata-se de delegação operacional com efeito orçamentário neutro. Da mesma forma, a indicação do Banco do Brasil S.A. como instituição administradora dos fundos, bem como a permissão para esta contratar agentes financeiros e prestadores de serviços operacionais.

A definição de procedimentos de apuração do uso adequado dos recursos pelos Estados, com possibilidade de retenção dos repasses do FEF, não resulta em impacto sobre as receitas ou despesas federais. Trata-se de mecanismo de controle e incentivo à boa gestão, operado no âmbito do próprio fundo, sem envolver liberação de recursos do orçamento da União.

Todavia, a sistemática da instituição de fundos privados para operacionalizar políticas públicas típicas de despesa orçamentária, exige análise aprofundada de compatibilidade com os princípios orçamentários da universalidade e da anualidade, bem como dos possíveis impactos fiscais decorrentes de sua estrutura.

3.1. NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS DOS FUNDOS

O Fundo de Equalização Federativa – FEF é instituído com natureza jurídica privada, conforme o art. 9º, §1º, da Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025. Da mesma forma, o Fundo Garantidor Federativo - FGF, que corresponde a conta ou fundo específico segregado do primeiro, nos

termos do art. 9º, § 3º, da referida Lei Complementar. A MPV nº 1.295/2025 diz expressamente, no art. 3º, §1º, que os Fundos possuem patrimônio próprio, segregado do patrimônio da instituição administradora.

O §1º do art. 5º da Lei Complementar nº 212, de 2025 estabelece que a integralização do fundo ocorrerá por meio de aportes dos próprios Estados. Embora a União não figure como aportadora direta, ela desempenha papel central no processo, atuando como receptora de ativos, coordenadora da gestão dos contratos e reguladora dos fluxos financeiros vinculados aos fundos.

Ao se analisar a finalidade institucional do Fundo e as possibilidades de aplicação dos recursos, observa-se que tais ações guardam natureza análoga àquelas tradicionalmente realizadas por meio de programas finalísticos no âmbito do Orçamento-Geral da União (OGU). Trata-se, conforme art. 9º, caput, da LC 212/2025, de políticas públicas voltadas com o objetivo de criar condições estruturais de incremento de produtividade, enfrentamento das mudanças climáticas e melhoria da infraestrutura, segurança pública e educação, notadamente a relacionada à formação profissional da população.

Ao permitir a acumulação de recursos e sua aplicação desvinculada da LOA, o arranjo previsto rompe com a lógica do princípio da Universalidade da lei orçamentária.

O art. 165, § 5º da Constituição Federal e os arts. 2º a 4º da Lei nº 4.320/1964 determinam que todas as receitas e despesas públicas devem constar na LOA. Esse princípio – a Universalidade – fortalece a transparência e o controle, dado que a autorização legislativa para a realização de gastos públicos assegura que nenhum dispêndio público ocorra fora do processo orçamentário, em linha com os incisos I e II do art. 167 da CF/1988. A gestão de recursos oriundos da União e dos Estados, por meio de fundos privados, à margem do orçamento, fragiliza esse princípio e compromete a rastreabilidade orçamentária das ações estatais.

Além disso, há a possibilidade da gestão plurianual dos fundos privados sem reabertura formal dos créditos ou inscrição em restos a pagar, enfraquecendo o controle temporal do gasto público, conforme previsto no art.

2º da Lei nº 4.320/1964 e art. 165, § 5º da CF/1988, e indo de encontro com o princípio da Anualidade.

3.2. IMPACTOS FISCAIS

O Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados – PROPAG, instituído pela Lei Complementar nº 212, de 2025, promove a revisão dos contratos de refinanciamento da dívida dos Estados e do Distrito Federal com a União, oferecendo, como contrapartida à adesão, um subsídio creditício implícito. Tal subsídio decorre da redução expressiva nos encargos financeiros incidentes sobre as dívidas refinanciadas, cuja taxa passaria de “IPCA + 4% a.a.” ou “Selic, dos dois o menor” para um intervalo de “IPCA + 0% a 2% a.a.”, conforme critérios previstos na lei complementar.

Na estimativa de Manoel Pires¹, o aumento de subsídio (em razão da redução das taxas incidentes sobre as dívidas dos Estados junto à União) seria da ordem de R\$ 48 bilhões na hipótese de os Estados migrarem para o Propag fazendo a opção por IPCA+0% a.a.

Em contrapartida, conforme o art. 5º, § 1º, da lei complementar, os beneficiados deverão realizar, como condição para permanência no Programa pelo Estado, aporte anual direcionado ao FEF.

Como já apontado, os recursos do fundo servirão para o financiamento de atividades tipicamente implementadas por políticas públicas. Para além da problemática com os princípios orçamentários da Universalidade e Anualidade, é preciso se atentar para os reflexos desta estrutura normativa sobre as estatísticas fiscais.

O impacto fiscal é tradicionalmente apurado “abaixo da linha”, ou seja, pela variação da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), que corresponde à diferença entre obrigações e haveres do setor público. O resultado nominal reflete a variação líquida da DLSP, enquanto o resultado primário corresponde à diferença entre receitas e despesas, excluídos os encargos de juros.

¹ Disponível em: <https://observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br/federalismo-fiscal/historico-de-renegociacao-de-divida/renegociacao-das-dividas-estaduais>.

Ocorre que, por possuírem natureza jurídica privada, os fundos como o FEF não integram o Setor Público Não Financeiro (SPNF). Consequentemente, seus ativos e passivos não são considerados nem como haveres nem como obrigações do setor público, razão pela qual seus dispêndios não afetam o cálculo da DLSP, tampouco do resultado primário. Ou seja, a aplicação de recursos do fundo, ainda que se destinem a ações tipicamente orçamentárias, não impacta os indicadores fiscais oficiais.

Tal estrutura viabiliza a execução de política pública com recursos públicos fora do Orçamento-Geral da União (OGU), sem autorização legislativa prévia, sem empenho de despesa e sem registro nos demonstrativos fiscais da União, o que compromete a responsabilidade fiscal.

Ainda mais relevante, no novo cenário fiscal desenhado pela LC nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável), os limites individualizados para dotações orçamentárias e crescimento da despesa primária — definidos no art. 3º da referida lei — se aplicam exclusivamente às despesas primárias previstas na LOA, com exclusões taxativamente elencadas em seu § 2º. Dessa forma, ao não integrar o orçamento público, os dispêndios do FEF não se sujeitam aos limites do Regime Fiscal Sustentável.

Assim, por meio de uma aparente neutralidade fiscal, expande-se o gasto público à revelia dos instrumentos formais de controle do resultado primário, da evolução da despesa e da dívida pública.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Medida Provisória nº 1.295/2025 não tem impacto fiscal negativo decorrente da criação ou ampliação de renúncia de receitas ou de despesa pública.

Entretanto, a eventual utilização de fundo privado como instrumento intermediário para executar, fora do orçamento público, dispêndios que, na essência, são despesas públicas, não atende às normas orçamentárias vigentes, notadamente as relacionadas aos princípios da universalidade e da anualidade.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.278/2024, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 16 de abril de 2025.

OTÁVIO GOULART MINATTO
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA