



ABRIL DE 2025

ST Nº 290/2025

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 8/2025**

Subsídios para apreciação da adequação financeira e orçamentária da MPV nº 1.293, de 28/03/2025, 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.

© 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	6
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 1.293, de 28/03/2025, que altera a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, para dispor sobre os soldos dos militares das Forças Armadas.

A Exposição de Motivos (EMI) nº 00025/2025 MD MPO, de 21 de março de 2025, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo reajustar a remuneração dos militares e pensionistas das Forças Armadas.

A relevância da proposta decorre da necessidade de valorização da carreira militar, com o estabelecimento de remuneração compatível às suas funções de Estado, fundamental para que se mantenha um adequado grau de atratividade dessa carreira, bem como haja estímulo à permanência de profissionais qualificados. Mais do que isso, a manutenção de um quadro capacitado é essencial para garantir a excelência no cumprimento da missão constitucional das Forças Armadas e assegurar a continuidade do processo de modernização em andamento.

Vale observar que a carreira militar apresenta particularidades inerentes à sua natureza, exigência de dedicação exclusiva e disponibilidade contínua para o cumprimento de missões de elevado risco. Tais especificidades evidenciam a necessidade de uma política remuneratória que reconheça a importância dessa carreira e estimule a permanência de seus integrantes.

No entanto, a inflação acumulada nos últimos anos resultou em defasagem na remuneração dos militares e pensionistas das Forças Armadas. Essa proposta de reajuste busca diminuir, na medida do possível, os efeitos já mencionados, considerando os limites orçamentários e observando o compromisso de garantir o equilíbrio das contas públicas.

A urgência da Medida Provisória decorre das datas firmadas em negociações no âmbito do Poder Executivo federal, nas quais se acordou reajuste no soldo correspondente ao posto ou graduação dos militares, distribuído em duas parcelas lineares de 4,5%, sendo a primeira a ser concedida em abril de 2025 e a segunda em janeiro de 2026. O impacto orçamentário estimado é de R\$ 3 bilhões no primeiro ano e R\$ 5,3 bilhões no segundo. Assinala-se que essa medida beneficiará aproximadamente 740 mil pessoas, abrangendo militares da ativa, da reserva e pensionistas.

A proposta é apresentada sob a forma de Medida Provisória, que se reveste de relevância e urgência. Convém destacar que os efeitos financeiros decorrentes das disposições da Medida Provisória serão contados a partir de 1º de abril de 2025, os quais serão implantados a partir da vigência da Lei Orçamentária Anual de 2025, condicionados ao montante autorizado em seu Anexo Avulso da MPV 1293/2025 [5 de 8] V, para o exercício financeiro de 2025 e para a despesa anualizada.

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.*

Assim, em consonância com as determinações do art. 5º da Resolução nº 1/2002, o escopo da presente análise se limita a aferir a conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Não cabe aqui avaliar, portanto, os pressupostos constitucionais para a edição da MP nº 1.293/2025. De qualquer forma, convém registrar que a adoção de medidas provisórias deve-se limitar a situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

As normas orçamentárias e financeiras, especialmente as relacionadas às despesas com pessoal, possuem fundamento na Constituição Federal. Nesse sentido, o artigo 169 estabelece que a concessão de vantagens ou aumentos de remuneração, bem como a criação de cargos e funções, só poderão ser efetivadas se atendidas as seguintes condições: não exceder os limites estabelecidos em lei complementar (no caso, a Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias e existir prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções da despesa.

A LRF estabelece que o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo não poderá exceder a 37,9% da receita corrente líquida – RCL do período (art. 20, I, c). De acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do segundo quadrimestre de 2024, a despesa bruta com pessoal da União atingiu o percentual de apenas 23,5% da RCL. A magnitude dos acréscimos remuneratórios trazidos pela Medida Provisória não compromete o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.

Cabe ressaltar que, nos termos dos arts. 16 e 17 da LRF, o aumento da despesa provocado pela MP em análise deveria vir acompanhado da estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de vigência e nos dois subsequentes. A Exposição de Motivos não cumpre formalmente esse pressuposto, pois só informa o impacto orçamentário estimado é de R\$ 3 bilhões no primeiro ano e R\$ 5,3 bilhões no segundo, e não apresenta as premissas e metodologias de cálculo utilizadas, requeridas pelos arts. 16, § 2º, e 17, § 1º, da LRF.

A Lei nº 15.080, de 2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, estabelece, em seu art. 117, diversos requisitos para proposições legislativas relacionadas a aumento de despesa com pessoal. No que se aplica ao caso vertente, o mencionado preceito da LDO dispõe que as proposições legislativas deverão ser acompanhadas de:

“I - demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, por Poder ou órgão referido no art. 20 da Lei Complementar nº 101,

de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, com detalhamento dos ativos, inativos, pensionistas e, quando for o caso, beneficiários, acompanhado de premissas e metodologia de cálculo utilizadas, conforme estabelece o § 2º do art. 16 da referida Lei Complementar;

II - comprovação de que a medida, em seu conjunto, observa a meta de resultado primário estabelecida nesta Lei, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância de que trata o inciso II do § 1º do art. 2º, os limites de despesas primárias estabelecidos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023, e os limites estabelecidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal;

(...)

§ 2º É incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição e com o art. 118 desta Lei a edição de normas derivadas das proposições de que trata o caput deste artigo sem a prévia autorização em anexo específico da Lei Orçamentária, quando for o caso, e a demonstração de prévia dotação suficiente para atender à criação ou aumento das despesas.”

Os requisitos exigidos pelos incisos I e II não constam da documentação que acompanha a Medida Provisória. Ademais, a Medida Provisória é incompatível com o disposto no § 1º do art. 169 da Constituição, por ter sido editada sem a autorização específica e sem a prévia dotação suficiente para atender ao aumento das despesas, nos termos do § 2º do citado dispositivo da LDO/2025.

Cabe ressaltar que a solução adotada pela própria Medida Provisória, em seu art. 2º, de condicionar os seus efeitos financeiros à vigência da Lei Orçamentária Anual de 2025 enfraquece o exame de adequação orçamentária pelo Poder Legislativo, uma vez que a simples inclusão de dispositivo semelhante em proposições legislativas que geram despesas poderia ser suficiente, conforme esse modelo, para atender formalmente às exigências de adequação orçamentária previstas na legislação. Portanto, embora conste da proposta orçamentária para 2025 autorização e previsão de

recursos da ordem de R\$ 3,06 bilhões (no item II.4.2 do Anexo V) para concessão de vantagens, alteração de estrutura de carreira e/ou aumento de remuneração de cargos, funções e gratificações, no âmbito das Forças Armadas, o reajuste deveria ser concedido somente após a sanção da Lei Orçamentária pelo Presidente da República, em atendimento aos incisos I e II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal.

4. CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.293/2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 3 de abril de 2025.

SIDNEY JOSÉ DE SOUZA JÚNIOR
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA