

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 76/2024**

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.278, de 11/12/2024, em
atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN nº
01/2002**

Paulo Henrique Oliveira
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Economia, Assuntos
Fiscais, 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.

© 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.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	4
2. SÍNTESE E ASPECTOS RELEVANTES DA MEDIDA PROVISÓRIA	4
3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	6
4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS DA MPV 1.278/2024	6
4.1. ANÁLISE GERAL E INFORMAÇÕES CONTEXTUAIS.....	6
4.2. NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS DO FUNDO	8
4.3. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA UNIVERSALIDADE.....	8
4.4. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA ANUALIDADE	11
4.5. IMPACTO FISCAL	13
5. CONCLUSÃO	14

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende a determinação contida na Resolução nº 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 1.278, de 11/12/2024, que autoriza a União a participar de fundo que tenha por finalidade

apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

A Exposição de Motivos (EM) nº 42/2024-ME, de 4 de outubro de 2024, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo criar instrumentos financeiros capazes de ampliar a capacidade e a velocidade de resposta do Poder Público às consequências de desastres naturais de grandes proporções, enquanto fomenta ações preventivas e de adaptação às mudanças climáticas. Por meio dessa medida, busca-se reconstituir infraestruturas danificadas, promover a retomada da atividade econômica e assegurar o retorno das condições normais de vida às populações afetadas.

A proposta prevê a criação de um fundo de natureza privada, gerido pela Caixa Econômica Federal (CEF), com patrimônio próprio e fontes diversificadas de recursos, como integralizações de cotas pela União, estados, Distrito Federal e municípios, acordos e ajustes celebrados entre órgãos e entidades da administração pública e doações.

Adicionalmente, a MPV autoriza a integralização por parte da União de até R\$ 6,5 bilhões para atender à recuperação de infraestrutura no Estado do Rio Grande do Sul, em decorrência dos eventos climáticos extremos reconhecidos no Decreto Legislativo nº 36/2024.

Recursos integralizados pela União não utilizados ou executados fora dos critérios estabelecidos deverão ser devolvidos à União.

A urgência e relevância da medida, segundo a EM, decorrem da necessidade de fortalecer a capacidade estatal para responder a eventos climáticos extremos e fomentar a infraestrutura voltada à mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

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.

Deve-se verificar, portanto, se a MPV nº 1.278/2024 está sujeita, em alguma medida, às normas orçamentárias e financeiras vigentes, sobretudo em caso de repercussão negativa da MPV no âmbito dos Orçamentos da União, seja pela redução de receita, seja pelo aumento de despesa. Em caso positivo, é necessário que seja observado um conjunto de requisitos impostos pela legislação, como a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, demonstração de ausência de prejuízo às metas fiscais e, conforme o caso, medidas de compensação de receitas ou despesas.

No caso da MPV nº 1.278/2024, não se identifica a criação de renúncia de receita ou de despesa obrigatória de caráter continuado, afastando, portanto, a exigência de compensações previstas nos art. 14 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ainda assim, outros aspectos relacionados às normas de finanças públicas merecem atenção.

4. ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS E FISCAIS DA MPV 1.278/2024

4.1. ANÁLISE GERAL E INFORMAÇÕES CONTEXTUAIS

A MPV nº 1.278/2024, de 11 de dezembro de 2024, autoriza a União a participar de fundo destinado ao apoio à requalificação e à recuperação de infraestruturas em áreas afetadas por eventos climáticos extremos e ao financiamento de empreendimentos de infraestrutura

relacionados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O fundo será gerido pela Caixa Econômica Federal, com patrimônio próprio separado dos cotistas e da administradora.

O patrimônio do fundo será formado pela: i) integralização de cotas; ii) resultado das aplicações financeiras dos recursos; iii) doações feitas por pessoas físicas ou jurídicas; iv) recursos oriundos de acordos e ajustes celebrados com órgãos e entidades da administração pública de qualquer esfera; e v) outras fontes definidas em estatuto.

A integralização de cotas pela União poderá ser realizada por meio de aporte da União, previsto na LOA ou em créditos adicionais.

O Comitê Gestor, instituído pela MPV nº 1.278/2024, tem entre suas competências estabelecer critérios e aprovar o plano de aplicação de recursos para os recursos do fundo.

Compõem o Comitê Gestor um representante da Casa Civil da Presidência da República (CC), um do Ministério das Cidades (MCidades) e um do Ministério da Fazenda (MF), indicados pelos titulares dos órgãos que representam e designados pelo Ministro de Estado da Casa Civil. A Portaria da Casa Civil nº 1.289, de 13 de dezembro de 2024, designou os membros do Comitê Gestor.

O coordenador do Comitê Gestor poderá convidar para suas reuniões representantes de órgãos públicos e privados, além de especialistas, sem direito a voto.

O § 2º do art. 9º do Decreto nº 12.309/2024 exige a publicação do plano de aplicação no Estado do Rio Grande do Sul relacionado aos eventos climáticos de que trata o Decreto Legislativo nº 36/2024.

Por meio da Resolução nº 1º, de 13 de dezembro de 2024¹, o Comitê Gestor do Fundo aprovou os critérios e o plano de aplicação de recursos, o qual terá prazo de execução até 15 de dezembro de 2031, podendo ser prorrogado. O nome do fundo consta na ata de reunião do Comitê Gestor,

¹ Plano disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/colegiados/comites-fundo-apoio-eventos-climaticos-extremos/SEI_6304216_Resolucao_1.pdf.

em 13 de dezembro de 2024: Fundo de Apoio à Infraestrutura para Recuperação e Adaptação a Eventos Climáticos Extremos.

A MPV cria o Comitê de Participação do Fundo, composto por um representante da CC e um do MF, e tem entre as competências avaliar propostas e alterações estatutárias, acompanhar o desempenho e os relatórios do fundo, examinar as prestações de contas e auditorias, regulamentar a devolução de recursos, elaborar e aprovar o regimento interno e supervisionar a publicação dos resultados pela administradora. Os membros do comitê foram designados pela Portaria da Casa Civil nº 1.289, de 13 de dezembro de 2024.

4.2. NATUREZA JURÍDICA DOS RECURSOS DO FUNDO

A MPV nº 1.278/2024 diz expressamente, no art. 2º, que o Fundo a ser criado terá natureza privada, com patrimônio próprio, segregado do patrimônio dos cotistas e da instituição administradora. Há autonomia patrimonial e responsabilidade limitada aos cotistas, que respondem exclusivamente pelo valor das cotas subscritas.

Entretanto, a configuração do Fundo exige atenção em relação às normas do Direito Financeiro, diante da possibilidade de sua utilização como instrumento de financiamento de despesa pública fora do orçamento, gerando dúvidas sobre a compatibilidade com os princípios orçamentários, conforme análise nos itens seguintes.

4.3. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA UNIVERSALIDADE

O princípio orçamentário da universalidade, presente no art. 165, § 5º da Constituição Federal e nos arts. 2º, 3º e 4º da Lei nº 4.320/1964, determina que todas as receitas e despesas públicas devem integrar o orçamento. Esse princípio garante transparência, controle e autorização legislativa para a realização de gastos públicos, assegurando que nenhum dispêndio público ocorra fora do processo orçamentário, em linha com os incisos I e II do art. 167 da CF/1988.

A execução do gasto via fundo privado na forma da Medida Provisória nº 1.278/2024 ocorre em duas etapas. A primeira, neste exemplo

analisado, é a integralização de cotas por parte da União. A segunda é a aplicação de recursos por parte do Fundo.

O art. 8º da MPV nº 1.278/2024 autoriza a União a integralizar R\$ 6,5 bilhões no Fundo para “atendimento às consequências derivadas dos eventos climáticos ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul”. O § 6º do art. 2º da MPV diz que essa integralização poderá ser realizada por meio de aporte da União, que deve constar da LOA ou em créditos adicionais.

A integralização por parte da União de cotas no Fundo citado pela MPV nº 1.278/2024, independentemente da fonte de recursos que a financia, somente pode ser realizada após prévia inserção na LOA².

Para a análise da segunda parte da execução, passa-se à discussão sobre os conceitos de despesa pública, os quais definem se um dispêndio deve ou não constar no orçamento público.

Conforme disposto no Estudo Técnico nº 10/2023³, da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (Conof/CD), despesas públicas são aquelas que: i) se destinam ao funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade (elemento objetivo); e ii) são realizadas por ente público (elemento subjetivo).

Da análise da finalidade do Fundo (art. 1º da MPV ora analisada) e das possibilidades de aplicação dos recursos (art. 4º do Decreto 12.309/2024), extrai-se que possuem natureza similar às políticas públicas objeto de gasto direto por meio de programas finalísticos já existentes no Orçamento-Geral da União (OGU).

Finalidade do Fundo:

(...) apoiar a requalificação e a recuperação de infraestruturas nas áreas afetadas por eventos climáticos extremos e apoiar

² As receitas públicas devem ser registradas no orçamento independentemente da existência de fluxo financeiro, que não constitui requisito obrigatório para a qualificação da receita como pública, embora seja uma característica comum, de acordo com o Estudo Técnico nº 03/2024 da Conof/CD, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2024>.

³ O referido estudo, disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023>, analisou aspectos orçamentários e fiscais da Medida Provisória nº 1.198/2023, que instituiu a poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio, tendo sido complementado pelo Estudo Técnico 03/2024, que tratou da Lei nº 14.818/2024.

empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas.

Possibilidades de aplicação dos recursos

Art. 4º Os recursos do fundo de que trata o art. 1º poderão ser aplicados:

I - em estudos, projetos e obras de requalificação e de reconstrução de infraestruturas públicas em áreas afetadas por eventos climáticos extremos;

II - em estudos, projetos e obras de empreendimentos de infraestrutura relacionados à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas; e

III - em outras atividades relevantes à viabilização dos estudos, projetos e obras de que tratam os incisos I e II, conforme estabelecido pelo Comitê Gestor, observado o disposto na Medida Provisória nº 1.278, de 11 de dezembro de 2024.

A Lei nº 14.802/2024, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, tem como um dos objetivos estratégicos do eixo 2 (desenvolvimento econômico e sustentabilidade socioambiental e climática) “ampliar as capacidades de prevenção, gestão de riscos e resposta a desastres e adaptação às mudanças climáticas”, ao qual estão associados os Programas Finalísticos o “1158 – Enfrentamento da Emergência Climática” (órgão responsável Ministério do Meio Ambiente e Mudança de Clima) e o “2318 – Gestão de Riscos e de Desastres” (órgão responsável Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional)⁴.

Em consulta ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) em 17 de dezembro de 2024, foi empenhado no Programa 1158 o montante de R\$ 10.486 milhões, e R\$ 5.976 milhões no Programa 2318.

Quanto ao elemento subjetivo, observa-se que, nos termos do art. 2º do Decreto 12.309/2024, compete ao Comitê Gestor (composto pela Casa Civil e pelos Ministérios das Cidades e da Fazenda) “estabelecer critérios de aplicação dos recursos do fundo” e “aprovar o plano de aplicação dos recursos do fundo”. A área relacionada à finalidade de aplicação dos recursos

⁴ Anexo I do PPA 2024-2027, disponível em https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/lei-do-ppa-2024-2027/anexo-iii-programas-finalisticos.pdf

do fundo é transversal, envolve vários ministérios, o que justifica a atuação da Casa Civil, conforme art. 1º, incisos I e IV do Decreto nº 11.329/2023.

Verifica-se que são representantes de órgãos públicos diretamente ligados ao Poder Executivo federal que definem a execução dos dispêndios do Fundo.

Não fosse a existência do fundo privado citado na MPV nº 1.278/2024, restaria claro que os gastos seriam realizados via OGU, autorizados na LOA, com a execução orçamentária e financeira ocorrendo conforme critérios da Lei nº 4.320/1964.

Nesse sentido, a criação de fundo privado pode funcionar como um mecanismo intermediário para a execução de despesa pública fora do orçamento público. A utilização desse arranjo pode representar uma distorção das regras orçamentárias vigentes, pois recursos de natureza pública serviriam como fonte de financiamento de política pública sob a responsabilidade de órgãos públicos em ambiente paralelo ao OGU.

Para que sejam preservadas as normas de finanças públicas atinentes ao princípio da universalidade, a execução das despesas do Fundo referido na MPV nº 1.278/2024 deve estar condicionada à prévia autorização por meio do processo legislativo orçamentário, instrumento constitucional inafastável para a alocação de recursos públicos.

4.4. PRINCÍPIO ORÇAMENTÁRIO DA ANUALIDADE

O princípio orçamentário da anualidade encontra respaldo no art. 165, § 5º da CF/1988 e no art. 2º da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro e dispõe sobre regras de execução orçamentária e financeira do OGU, empenho, liquidação e pagamento, inscrição em restos a pagar.

Em regra, a despesa autorizada para determinado exercício financeiro é empenhada, liquidada e paga no mesmo ano, podendo ser inscrita em restos a pagar, desde que atendidos os requisitos normativos.

O art. 167, § 2º da CF/1988 permite que créditos especiais e extraordinários sejam reabertos no exercício subsequente, nos limites de seus saldos, desde que o ato de autorização tenha sido promulgado nos últimos quatro meses do exercício base.

Registra-se, ainda, o § 14 do art. 165 da Constituição Federal, o qual dispõe que a LOA poderá conter previsões de despesas para exercícios subsequentes, com foco nos investimentos plurianuais e na continuidade daqueles em andamento. Tal dispositivo não constitui uma exceção ao princípio da anualidade, pois não se está autorizando a execução de despesas fora do exercício financeiro correspondente. Trata-se de um instrumento de planejamento voltado a conferir previsibilidade e continuidade às políticas públicas, sem afastar a exigência geral de que a autorização dos gastos ocorra para cada exercício financeiro.

O Decreto Legislativo nº 36/2024 reconheceu, para os fins do art. 65 da LRF, o estado de calamidade no Rio Grande do Sul, para atendimento às consequências derivadas de eventos climáticos.

O referido Decreto autorizou a União a não computar as despesas abertas via crédito extraordinário no alcance dos resultados fiscais, em linha com o inciso II do art. 65 da LRF. Os créditos extraordinários também não se incluem nos limites estabelecidos pela LC 200/2023, que instituiu o Regime Fiscal Sustentável (RFS).

A Exposição de Motivos da MPV nº 1.278/2024 (EMI nº 00042/2024 CC MF) enfatiza que se pretende organizar uma estratégia de financiamento para ampliar a capacidade e a velocidade de resposta do Estado. Segundo o documento, confere-se previsibilidade e segurança jurídica para a realização dos investimentos, de natureza plurianual, para enfrentar a calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul.

O arranjo criado merece atenção, pois a utilização de um fundo privado como instrumento para viabilizar o financiamento de despesas plurianuais pode configurar uma evasão ao princípio da anualidade orçamentária. Isso porque, no arranjo que envolve o Fundo, somente a primeira parte da despesa é pública, a integralização das cotas no fundo. Já a execução finalística da política pública, cuja decisão sobre a

aplicação dos recursos compete aos órgãos públicos, frise-se, ocorre à margem do orçamento, sem observância ao ciclo de elaboração, discussão e aprovação no âmbito do processo legislativo orçamentário anual. Ainda que os normativos prevejam mecanismos de transparência, governança e controle, a proliferação de fundos privados para despesas que, na essência, são públicas, representa um risco de esvaziamento do princípio da anualidade.

4.5. IMPACTO FISCAL

A análise referente aos impactos fiscais se insere no ambiente fiscal⁵, envolvendo conceitos relacionados ao controle da dívida pública. Compete ao Banco Central do Brasil, que utiliza a metodologia “abaixo da linha”, a apuração do resultado primário para verificar o cumprimento da meta, conforme art. 2º, § 4º da LC 200/2023.

O impacto fiscal calculado pelo método “abaixo da linha” decorre das variações na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP), resultante das variações nas obrigações menos as variações nos haveres ($\Delta DLSP = \Delta OBRIGAÇÕES - \Delta HAVERES$)⁶. O resultado nominal corresponde à variação da DLSP, ao passo que o resultado primário é obtido subtraindo o resultado com juros nominais da DLSP.

A integralização de cotas no Fundo por meio de aporte da União via dotação orçamentária na LOA demanda saque de recursos da Conta Única (CUTN), operação que produz variação deficitária no estoque da DLSP⁷, visto que a CUTN é um haver.

Caso a integralização de contas no Fundo por parte da União seja feita por outro modo não previsto expressamente na MPV nº 1.278/2024, o impacto fiscal na DLSP pode vir a ser neutro, por não haver sensibilização de item de haver ou de obrigação que compõe a DLSP.

⁵ A separação didática dos ambientes das receitas e despesas públicas em ambientes patrimonial, orçamentário e fiscal foi estabelecida, originalmente, no início dos anos 2000, por meio da seguinte obra: D'ÁVILA JR., Antonio. AFO & Finanças Públicas. FDK Editora. Brasília. 2005.

⁶ Onde Δ indica a variação do agregado em questão.

⁷ Conforme explicação detalhada no Estudo Técnico nº 10/2023 da Conof/CD.

Com a utilização do fundo privado a que se refere a MPV 1.278/2024, o impacto fiscal no resultado primário e na DLSP ocorre integralmente e somente no exercício em que houver integralização de cotas no Fundo, visto que fundos de natureza privada não integram o chamado setor público não financeiro, de modo que seus haveres e suas obrigações não estão abrangidos pelo conceito de DLPS, ou seja, nenhum item da DLPS é sensibilizado na aplicação dos recursos por parte do Fundo⁸.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que a Medida Provisória nº 1.278/2024 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, 18 de dezembro de 2024.

PAULO HENRIQUE OLIVEIRA
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA

⁸ A análise desta nota técnica seguiu as mesmas premissas do Estudo Técnico nº 07/2024 da Conof/CD, que no item 4.5 registrou a necessidade de estudos adicionais a respeito do tratamento dado pelas estatísticas fiscais a recursos da União aportados em fundo privado.