

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

MPV 1378/2026

“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Previdência Social, no valor de R\$ 547.000.000,00, para o fim que especifica.”

Autor da Nota: André Miranda Burello | Consultor Legislativo –
Assessoramento em Orçamentos

Data do encaminhamento:
21 de julho de 2026

Prazo para emendas: até 10 de
agosto de 2026.

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

Página na internet:
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/175246>

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 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, no valor de R\$ 547.000.000,00 (quinhentos e quarenta e sete milhões de reais), em favor do Ministério da Previdência Social, para atender à programação constante do Anexo.

O crédito extraordinário destina-se ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, unidade orçamentária vinculada ao Ministério da Previdência Social, no âmbito do programa “2314 - Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania”, ação “00XK - Ressarcimento aos Beneficiários do Regime Geral de Previdência Social por Descontos Indevidos”, subtítulo nacional 6500, no orçamento da Seguridade Social. A programação está classificada no GND 3 – Outras Despesas Correntes, RP 1 – despesa primária obrigatória, com fonte 3049 – Recursos Próprios da Unidade Orçamentária para Aplicação em Seguridade Social.

A Exposição de Motivos (EXM) nº 1689/2026, que acompanha a medida provisória, informa que a proposta visa prover recursos para o ressarcimento de descontos associativos irregulares no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

Segundo a EXM, o pedido decorre da ampliação, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em abril de 2026, do alcance do acordo homologado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 1.236/DF, relacionado às irregularidades investigadas pela Operação “Sem Desconto”. A Exposição de Motivos registra que, em 2025, a despesa havia sido parcialmente atendida pela MPV nº 1.306, de 16 de julho de 2025, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 3.312.824.545,00 (três bilhões, trezentos e doze milhões, oitocentos e vinte e quatro mil, quinhentos e quarenta e cinco reais) para cumprir o acordo judicial, e que perdeu sua vigência em novembro de 2025 sem ter sido convertida em lei.

A EXM informa que a decisão do STF determinou que, nos casos em que segurados contestarem as respostas das entidades associativas, o pagamento administrativo do ressarcimento deverá ser realizado com presunção de boa-fé do beneficiário, independentemente de etapas prévias previstas no acordo. Ainda segundo a Exposição de Motivos, a decisão também assegurou que a adesão ao acordo não impede o ajuizamento de ações judiciais contra a União e o INSS quando o pagamento não ocorrer administrativamente. Em razão dessas novas obrigações, o INSS estimou a necessidade adicional de R\$ 547.000.000,00 para cobrir despesas decorrentes da decisão judicial, valor não previsto na Lei Orçamentária de 2026.

A Exposição de Motivos afirma que os requisitos de relevância e de urgência derivam da ampliação das obrigações administrativas resultante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito da ADPF nº 1.236/DF, a qual passou a exigir o pagamento administrativo dos valores nas hipóteses disciplinadas naquele julgamento. A EXM acrescenta que o ressarcimento de descontos associativos



indevidos incide sobre benefícios previdenciários de caráter alimentar, circunstância que recomenda atuação tempestiva da Administração Pública para assegurar a efetividade das determinações judiciais e evitar o prolongamento dos efeitos financeiros suportados pelos beneficiários.

Já a imprevisibilidade, de acordo com a EXM, decorre de fatos supervenientes advindos da perda de vigência da Medida Provisória nº 1.306/2025, ocorrida após o encaminhamento do projeto da Lei Orçamentária Anual de 2026, o que teria retirado o suporte orçamentário anteriormente destinado ao programa de ressarcimento. A Exposição de Motivos conclui, por essa razão, que a proposição está em conformidade com as prescrições do art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição.

Como origem dos recursos, a EXM apresenta superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2025, relativo a “Recursos Próprios da Unidade Orçamentária para Aplicação em Seguridade Social”, conforme demonstrativo anexado com base no art. 55, §§ 6º e 13, da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO 2026).

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, parece razoável considerar que as informações constantes da EXM nº 1689/2026, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.



Embora o art. 167, inciso V, da Constituição condicione a abertura de créditos suplementares ou especiais à prévia autorização legislativa e à indicação dos recursos correspondentes, essa exigência não se aplica, nesses termos, aos créditos extraordinários. Ainda assim, uma vez indicada pela EXM a utilização de superávit financeiro e tendo a própria Exposição de Motivos referido o atendimento ao art. 55, § 13, da LDO 2026, cabe examinar as informações apresentadas como elemento de transparência e de aferição da viabilidade fiscal da fonte indicada. Quanto a esse ponto, o demonstrativo anexado à Exposição de Motivos indica superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2025 em montante suficiente para fazer face à abertura do crédito em análise.

A programação aberta pela medida envolve despesa primária obrigatória. Como a fonte indicada decorre de superávit financeiro apurado em exercício anterior, a execução financeira das despesas autorizadas traria, em condições ordinárias, impacto no resultado primário. Essa circunstância, contudo, não apontaria, necessariamente, para uma incompatibilidade orçamentário-financeira da medida, pois eventual repercussão sobre a meta fiscal poderia ser administrada no âmbito da execução orçamentária e financeira. No caso em exame, contudo, cabe considerar a decisão proferida na Medida Cautelar da ADPF nº 1.236/DF, retificada no Despacho de 9/7/2025 do Ministro Dias Toffoli¹ e referendada pelo Plenário do STF em 16/3/2026², que determinou:

[...] a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações objeto do Acordo Interinstitucional homologado seja excluída dos limites referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, bem como para fins de verificação do cumprimento da meta prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Já a compatibilidade com a Lei Complementar nº 200, de 2023, decorre da natureza do crédito aberto. Ainda que a MPV autorize aumento de despesa primária, as despesas autorizadas por créditos extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados estabelecidos pelo regime fiscal sustentável, nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II, da referida lei complementar.

A regra de ouro prevista no art. 167, inciso III, da Constituição Federal não constitui óbice à medida, uma vez que o crédito não envolve aumento de operações de crédito nem alteração de despesas de capital. O crédito autoriza despesa corrente no âmbito do Orçamento da Seguridade Social e será suportado por superávit financeiro de fonte própria da unidade orçamentária, conforme demonstrativo encaminhado.

¹ Despacho de 9 de julho de 2025 do Ministro Dias Toffoli, em referência à Medida Cautelar na ADPF nº 1.236/DF, disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378455298&ext=.pdf>. Acesso em 22/7/2026.

² Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=7287062>. Acesso em 22/7/2026.

Com base nos documentos analisados, não se identificam incompatibilidades com o Plano Plurianual 2024-2027, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026, com a Lei Orçamentária Anual para 2026, com a Lei nº 4.320, de 1964, ou com a Lei Complementar nº 101, de 2000.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.378, de 20 de julho de 2026, quanto à adequação orçamentária e financeira.