

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 4/2025**

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.289, de 24/02/2025, em
atendimento ao disposto no art. 19 da Resolução CN nº
01/2002**

Marcelo de Rezende Macedo
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	6
III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS.....	8
IV - CONCLUSÃO.....	11

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 1.289, de 24/02/2025, que abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito, no valor de R\$ 4.177.883.185,00, para os fins que especifica.

A Exposição de Motivos (EM) nº 00007/2025-MPO de 24 de Fevereiro de 2025, que acompanha a referida MPV, esclarece que a medida tem por objetivo “prover recursos extraordinários para o atendimento de despesas com o pagamento de subvenção econômica nas operações de custeio agropecuário, de comercialização de produtos agropecuários e de investimento rural e agroindustrial, e relativas ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, amparadas na Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, no âmbito de Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda”.

Tal medida fez-se necessária, ainda conforme a referida Exposição de Motivos, em face da imprevisível e substancial elevação da taxa de juros corrente em relação à taxa prevista na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para 2025 – PLOA 2025 – cerca de 60% de aumento. Após avaliação e monitoramento das despesas em tela, constatou-se carência de recursos orçamentários relativos a despesas de subvenções econômicas com contratações de operações de crédito rural. Soma-se a tal fato a condição excepcional da não aprovação da Lei Orçamentária para 2025 pelo Congresso Nacional até a data da edição no referido crédito extraordinário.

Ressalta-se na exposição de Motivos que a Secretaria do Tesouro Nacional, mediante a Nota Técnica SEI Nº 712/2025/MF, de 21 de fevereiro de 2025, considerando a pressão orçamentária imprevisível, relevante e urgente, destaca ser a edição de crédito extraordinário a única opção viável para viabilizar o empenho prévio das despesas de subvenções econômicas em referência até a aprovação da LOA 2025, possibilitando a retomada das operações de crédito rural e assegurando o atendimento aos produtores e a estabilidade do setor agropecuário.

Ademais, com vistas a atestar o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade para a abertura do presente crédito extraordinário, previstos nos arts. 62, caput, e 167, § 3º, da Constituição Federal, a Exposição de Motivos destaca os argumentos apresentados no Parecer Nº 648/2025/MF, de 21 de fevereiro de 2025, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a saber:

“A urgência e relevância deste crédito extraordinário são justificadas pela possibilidade de severos impactos na produção de alimentos trazendo riscos à segurança alimentar do país, podendo afetar principalmente a população mais necessitada, conforme explorado pela Nota Técnica da SPE, já citada neste documento. Portanto, a situação motiva a necessidade de resposta imediata visando mitigar os efeitos da suspensão do plano safra.

Em relação ao quesito imprevisibilidade desta Medida, em que pese toda a prudência na solicitação dos recursos orçamentários para o exercício de 2025, conforme mencionado anteriormente, a elevação nas taxas de juros foi muito severa e ocorreu num curto intervalo de tempo, num momento em que o PLOA 2025 ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional. A combinação desses fatores gerou um cenário de imprevisibilidade severa, tanto por uma variação não usual nos parâmetros econômicos, especialmente de taxas de juros, em curto espaço de tempo, quanto pela não aprovação da lei orçamentária do exercício”.

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.*

Nesse sentido, destacam-se a seguir os subsídios julgados relevantes para a análise da compatibilidade e adequação orçamentária e financeira da MPV nº 1.289/2025:

1. Em conformidade com o art. 3º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar (LC) nº 200, de 2023, que instituiu o regime fiscal sustentável, em substituição ao regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, os créditos extraordinários não se sujeitam ao Regime Fiscal Sustentável e ao “teto de gastos”. Assim, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a citada Lei Complementar;

2. Conforme se depreende do disposto no inciso V do art. 167, da Constituição, os créditos extraordinários estão dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura. De todo modo, ao encontro da boa técnica orçamentária, a MPV nº 1.289/2025 indica como fonte de recursos o superávit financeiro da União (fonte 3000). Em respeito ao disposto no § 13 do art. 51 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, LDO-2025, a exposição de motivos apresenta as informações exigidas pelos § 5º § 6º desse mesmo dispositivo legal;

3. Conforme consta do Anexo da MPV, verifica-se que as dotações estão alocadas como despesas primárias obrigatórias (RP 1), portanto elevam as despesas primárias. Entretanto, como já salientado, tratando-se de crédito extraordinário, tais gastos não são computados nos limites de despesas estabelecidos pela LC 200/2023. Apesar disso, afirma o Poder Executivo na exposição de motivos em referência que empreenderá os esforços cabíveis para que o dispêndios adicionais decorrentes da medida provisória sejam considerados nos limites de gastos primários previstos da LC 200/2023, fato que demandará medidas adicionais compensatórias do Poder Executivo ao longo da execução do orçamento relativo ao exercício financeiro de 2025;

4. Por fim, a abertura do presente crédito está de acordo com as demais normas que regem a matéria, em especial Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

III.1 – DOS PRESSUPOSTOS CONSTITUCIONAIS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS EXTRAORDINÁRIOS

Como regra geral, o objeto da Nota Técnica de adequação orçamentária não abrange o exame da observância dos pressupostos constitucionais de admissibilidade das medidas provisórias dispostos no art. 62 da Constituição Federal (relevância e urgência). Porém, no caso de créditos extraordinários, devem ser analisados os requisitos constitucionais de urgência e imprevisibilidade, pois derivam de disposição orçamentária específica prevista no art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

No que concerne a tais requisitos, a própria Constituição apresenta os parâmetros para se aferir o caráter urgente e imprevisível das despesas:

Art. 167 (...) § 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal se manifestou na seguinte conformidade:

III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I,

alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias (ADI 4048-DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O rol exemplificativo trazido pelo art. 167, § 3º, da Constituição ilustra a gravidade das situações que autorizam a abertura de crédito extraordinário. Tem-se, portanto, que somente acontecimento excepcional equiparável às situações mencionadas pode legitimar a edição de Medida Provisória dessa natureza. Noutras palavras, as situações que ensejam a edição de Medida Provisória em matéria orçamentária devem ser de *extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social*.

No caso concreto, destaca-se que realmente houve uma substancial elevação da taxa de juros, com inegáveis impactos nos custos da equalização das operações de financiamento do Plano Safra e Pronaf. No PLOA 2025, a taxa média selic estava estimada em 9,61% a.a., e atualmente já se acha no patamar de 13,25%. No último relatório Focus, de 21 de fevereiro de 2025, a taxa selic anual está projetada em 15% ao ano.

Quanto à autorização para execução da programação em tela, é pertinente destacar que as despesas objeto de crédito extraordinário em questão (subvenções econômicas nas **operações de crédito** especificadas) são classificadas como despesas primárias obrigatórias (RP 1).

Nessa condição, mesmo não sendo aprovada a lei orçamentária para 2025, tais dotações tem autorização para execução provisória, conferida pela Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025 (Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024), mais especificamente em seu art. 70, inc. I:

Art. 70. Na hipótese de a Lei Orçamentária de 2025 não ser publicada até 31 de dezembro de 2024, as programações constantes do Projeto de Lei Orçamentária de 2025 poderão ser executadas para o atendimento de:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;

A Seção I, do Anexo III, da LDO 2025, por seu turno, relaciona entre as despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União as subvenções econômicas no âmbito das Operações Oficiais de Crédito.

Dessa forma, constata-se que a falta de aprovação da Lei Orçamentária para 2025 não constituiu impedimento para a continuidade da execução das programações de equalização de juros nas operações de crédito rural, desde que respeitados os limites de programação previstos no PLOA 2025 para as ações orçamentárias em questão.

De fato, em consulta à execução orçamentária dessas programações, até 27 de fevereiro de 2025, demonstrada na tabela a seguir, verifica-se que a quase totalidade das programações já foram empenhadas.

R\$ 1,00

Unidade Orçamentária	Ação	PLOA	Empenhado	% Execução Empenhado / PLOA
74101 - Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda	0281 - Subvenção Econômica em Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF (Lei nº 8.427, de 1992)	8.340.785.664	8.338.663.403	100,0%
74101 - Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda	0294 - Subvenção Econômica nas Operações de Custeio Agropecuário (Lei nº 8.427, de 1992)	1.594.497.024	1.589.523.516	99,7%
74101 - Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda	0298 - Subvenção Econômica em Operações de Comercialização de Produtos Agropecuários (Lei nº 8.427, de 1992)	15.397.330	15.397.330	100,0%
74101 - Recursos sob Supervisão da Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda	0301 - Subvenção Econômica em Operações de Investimento Rural e Agroindustrial (Lei nº 8.427, de 1992)	4.112.022.809	4.107.222.808	99,9%
Total		14.062.702.827	14.050.807.057	99,9%

Fonte: Siop em 27/02/2025

Diante do exposto, parece razoável considerar que as informações constantes da EM nº 00007/2025 MPO, de 24 de Fevereiro de 2025, reproduzidas anteriormente, em especial quanto ao conteúdo da Nota Técnica

SEI nº 712/2025/MF, de 21 de fevereiro de 2025, da Secretaria do Tesouro Nacional, bem como do Parecer SEI Nº 648/2025/MF, de 21 de fevereiro de 2025, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, justificam o caráter extraordinário da iniciativa e são suficientes para demonstrar a observância dos pressupostos constitucionais de urgência e imprevisibilidade.

IV - CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.289/2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 27 de fevereiro de 2025.

MARCELO DE REZENDE MACEDO
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA
