



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 21/2025.

Em 18 de julho de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.306, de 16 de julho de 2025, que *“Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Previdência Social, no valor de R\$ 3.312.824.545,00, para o fim que especifica.”*

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

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*



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 Medida Provisória nº 1.306/2025 abre crédito extraordinário no valor de R\$ 3.312.824.545,00 em favor do Ministério da Previdência Social, com o objetivo de viabilizar o ressarcimento a beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) por descontos indevidos em seus benefícios. Destaca-se que o crédito será operacionalizado por meio do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

2.1 Acordo Judicial

A exposição de motivos do Ministério do Planejamento e Orçamento que acompanha a Medida Provisória, EM nº 34/2025 MPO, ressalta que o crédito extraordinário a ser aberto se destina ao cumprimento do Acordo Judicial¹ homologado em decorrência da deflagração da Operação "Sem Desconto", referente a denúncias de possíveis irregularidades nos descontos associativos em benefícios previdenciários.

Nesse sentido, a EM aponta que, até o dia 30 de junho de 2025, havia 3.622.613 averbações de descontos previdenciários não reconhecidas². Essas

¹ Acordo Judicial Homologado na Medida Cautelar de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.236/DF, disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378368128&ext=.pdf>

² Destaca-se que que um mesmo beneficiário pode ter mais de um benefício e mais de um desconto em relação ao mesmo benefício.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

averbações, considerando atualização monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), correspondem ao montante de R\$ 2.478.894.112,20.

Contudo, considerando o fluxo médio de novos registros diários de averbações indevidas, o INSS projeta que haverá um acréscimo de R\$ 675.766.415,84 a esse montante. Ainda, o INSS conclui que há necessidade de revisão dos valores previstos, incluindo o valor referente às contestações de ofício para os beneficiários indígenas, remanescentes das comunidades dos quilombos e beneficiários com 80 anos ou mais. Dessa forma, a previsão total do crédito resultou em R\$ 3.312.824.544,52.

2.2 Imprevisibilidade e Urgência

Além disso, a EM apresenta suporte ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade, afirmando que *“as fraudes em larga escala cometidas contra milhões de segurados do RGPS não eram passíveis de previsão no momento da elaboração do orçamento”*. Também, a EM defende a urgência da medida, tendo em vista a *“necessidade de imediata reparação dos danos causados aos beneficiários, pessoas vulneráveis, para assegurar-lhes a subsistência e evitar sua exposição a litígios predatórios”*.

2.3 Limite de Despesas

Adicionalmente, a EM destaca a decisão contida na Medida Cautelar de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.236/DF de que o valor referente ao crédito extraordinário em análise não seja considerado no cálculo dos limites referidos no art. 3º da Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável).

“[...] 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”



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

No mesmo sentido, aponta a EM que, conforme a decisão proferida na Medida Cautelar, o respectivo valor do crédito extraordinário também não deve ser considerado no cálculo dos limites previstos na no art. 4º da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

“[...] a dotação orçamentária destinada ao cumprimento das obrigações objeto do Acordo Interinstitucional homologado seja excluída [...] para fins de verificação do cumprimento da meta prevista no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”

2.4 Superávit Financeiro

Por fim, a EM apresenta, em Anexo, o demonstrativo do superávit financeiro relativo a “Recursos Livres da União” a ser utilizado para a abertura do Crédito Adicional, conforme art. 51, §§ 5º e 6º, da Lei nº 15.080 de 30 de dezembro de 2024 (LDO 2025).

Tabela 1 - Demonstrativo de Superávit Financeiro

Fonte: 000 - RECURSOS LIVRES DA UNIÃO		
(A) Superávit Financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2024		57.549.843.303
(B) Remanejamentos de saldo do superávit financeiro entre unidades, compatíveis com o parágrafo único do art. 8º da LRF		0
(C) Créditos Especiais e Extraordinários Reabertos		774.131.799
	Abertos	774.131.799
	Em Tramitação	0
	Valor deste crédito	0
(D) Créditos Extraordinários		8.067.151.564
	Abertos	4.754.327.019
	Em Tramitação	0
	Valor deste crédito	3.312.824.545
(E) Créditos Suplementares e Especiais		1.126.359.892
	Abertos	1.126.359.892
	Em Tramitação	0
	Valor deste crédito	0
(F) Outras alterações orçamentárias		34.549.973.890
	Abertos	34.549.973.890
	Em Tramitação	0
	Valor deste crédito	0
(G) Saldo = (A) + (B) - (C) - (D) - (E) - (F)		13.032.226.158

Fonte: Exposição de Motivos nº 34/2025 MPO



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

3.1 Imprevisibilidade e Urgência

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 EM nº 34/2025 MPO, sumariadas anteriormente, são suficientes para demonstrar a observância dos referidos requisitos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

De fato, a operação “Sem Desconto” foi deflagrada pela Controladoria-Geral da União (CGU)³ e pela Polícia Federal no mês de maio de 2025, ou seja, após a elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2025. Logo, durante o regular planejamento orçamentário, entende-se que não havia subsídios suficientes para prever a necessidade de ressarcir os beneficiários lesados.

Ainda que se considerem os resultados obtidos em auditoria realizada anteriormente pela CGU e, de forma independente, em auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU)⁴, parece ser razoável a defesa de que, durante a elaboração orçamentária, não fosse possível afirmar objetivamente que caberia ao INSS realizar as respectivas devoluções, assim como também não fosse possível estimar com precisão o valor necessário para realizar os respectivos ressarcimentos, obstando a previsão de dotação orçamentária suficiente.

Destarte, presente o pressuposto da imprevisibilidade da medida, consoante o art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

Também, considerando a repercussão social e os impactos financeiros infligidos aos beneficiários que tiveram valores descontados indevidamente, sobretudo em relação às pessoas lesadas de menor renda, surge a necessidade de pronta reparação, sob risco de agravar ainda mais o dano causado.

Corroboram esses argumentos a decisão do Ministro Dias Toffoli na Medida Cautelar na ADPF citada:

“[...] a providência está justificada nos postulados da dignidade da pessoa humana, da segurança jurídica e da confiança legítima nas

³ Conforme Relatório de Avaliação, disponível em <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/1745585>

⁴ Conforme informação divulgada pelo TCU, disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-realizada-em-2024-apontou-irregularidades-em-descontos-do-inss-e-determinou-medidas-para-corrigir-falhas>



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

instituições, os quais foram abalados com a supressão espúria de recursos de natureza alimentar do patrimônio de cidadãos brasileiros vulneráveis [...].”

Assim, a referida decisão considera a *“urgência em se realizar a devolução imediata dos valores descontados indevidamente dos benefícios de aposentados e pensionistas”*.

Isso posto, presente o pressuposto da urgência da medida, consoante o art. 167, § 3º, da Constituição Federal.

3.2 Existência de Recursos Disponíveis

A Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle orçamentário, prevê, no § 1º do art. 43, que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior é considerado recurso disponível para a abertura de crédito adicional.

Contudo, a referida Lei condiciona apenas a abertura de créditos suplementares e especiais à existência de recursos disponíveis, estando os créditos extraordinários dispensados dessa comprovação.

Ainda assim, a EM apresentada pelo Poder Executivo contém anexo que indica recursos suficientes provenientes do superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2024.

Portanto, a medida encontra-se adequada à Lei nº 4.320/1964.

3.3 Limite de Despesas

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200/2023, que instituiu um novo regime fiscal, em substituição ao “Teto de Gastos” estabelecido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, cabe destacar que, a despeito de promover aumento no montante de despesas primárias, o presente crédito está em consonância com a citada Lei Complementar, porquanto as despesas autorizadas por créditos



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

extraordinários não se incluem na base de cálculo e nos limites individualizados preconizados pelo art. 3º, § 2º, inciso II da norma.

Destaca, ainda, a decisão contida na Medida Cautelar na ADPF 1.236/DF de que os respectivos valores referidos nessa Medida Provisória *“sejam excepcionados do cálculo para fins do limite disciplinado no art. 3º da Lei Complementar nº 200/23, conforme § 2º do dispositivo, independentemente de figurar em crédito extraordinário”*.

Portanto, a medida encontra-se adequada à Lei Complementar nº 200/2023.

3.4 Resultado Primário

A Lei nº 15.080/2024, Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2025, prevê meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para o Governo Central. Nesse sentido, a despesa a ser coberta com o crédito extraordinário em avaliação prejudicaria o alcance da meta prevista.

Contudo, a decisão contida na Medida Cautelar na ADPF 1.236/DF indica que os valores referentes ao crédito extraordinário em avaliação, destinados a ressarcir os beneficiários da Previdência Social pelos descontos indevidos, devem ser excepcionados para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário.

“Registro, ademais, que a Suprema Corte decidiu, na ADI nº 7064, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que os pagamentos relativos ao passivo de precatórios decorrente das Emendas Constitucionais nºs 113/02 e 114/02 deveriam ser incluídos nas excepcionalidades do art. 3º, § 2º, da Lei Complementar nº 200/23, para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário a que se referem o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, prevista na lei de diretrizes orçamentárias.

Na ocasião, o Tribunal reconheceu que ‘[a] postergação do pagamento de valores relativos aos precatórios que excederam o teto fixado em Emenda à Constituição [teria ensejado] o sacrifício de direitos individuais do cidadão titular de um crédito em face do poder público, abalando sobremodo a legítima confiança nas instituições’.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A fortiori, essa mesma razão justifica que os valores a serem utilizados para reposição imediata, na via administrativa, do patrimônio dos beneficiários da Previdência Social que foram vítimas das fraudes com descontos não autorizados [...]

A decisão mencionada, destaca-se, foi reforçada no Despacho de 9 de julho de 2025 do Ministro Dias Toffoli⁵, em referência à Medida Cautelar na ADPF 1.236/DF.

[...] 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.

Dessa forma, pode-se concluir que o aumento de despesa primária oriundo do crédito em exame não ocasionará o descumprimento da meta de resultado primário prevista na LDO 2025.

Portanto, a medida encontra-se adequada à Lei nº 15.080/2024.

3.5 Regra de Ouro

No que tange ao cumprimento da "regra de ouro" prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o crédito ora analisado não afeta a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração seja do montante de operações de crédito, seja das despesas de capital.

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.306, de 16 de julho de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

Marcos Vinícius Gonçalves Nihari
Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

⁵ Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15378455298&ext=.pdf>