Data do encaminhamento:
21 de outubro de 2026

Prazo para emendas:
até 27 de outubro de 2026.

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

Página na internet:
https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/176004

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

MPV 1397/2026

Abre crédito extraordinário, em favor de Encargos Financeiros da União, no valor de R$ 6.494.296.446,00, para o fim que especifica.

Autor da Nota: Vincenzo Papariello Junior | Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

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.

Este trabalho é de exclusiva responsabilidade de seu(s) autor(es), não representando, necessariamente, a opinião da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, tampouco do Senado Federal.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A presente Medida Provisória (MPV) abre crédito extraordinário, no valor de R$ 6.494.296.446,00 (seis bilhões, quatrocentos e noventa e quatro milhões, duzentos e noventa e seis mil, quatrocentos e quarenta e seis reais), em favor de Encargos Financeiros da União, para atender à programação constante do Anexo da MPV, especificamente no âmbito da Unidade Orçamentária 71905 - Fundo de Garantia à Exportação - Recursos sob Supervisão do Ministério da Fazenda.

De acordo com a Exposição de Motivos (EXM) nº 2.271/2026, do Ministério do Planejamento e Orçamento, os recursos destinam-se à ação orçamentária 00XO - "Financiamentos a Pessoas Físicas e Jurídicas de Direito Privado Exportadoras de Bens e Serviços, bem como seus Fornecedores, abrangidos pelo Plano Brasil Soberano", vinculada às linhas de financiamento autorizadas pelo art. 3º, § 1º-A, da Lei nº 15.473, de 22 de julho de 2026, incluído pela Medida Provisória nº 1.379, de 22 de julho de 2026, que ampliou em até R$ 13,5 bilhões o montante passível de disponibilização ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES para essa finalidade.

A referida Exposição de Motivos informa que, do limite global de R$ 13,5 bilhões, R$ 7 bilhões foram disponibilizados no exercício de 2026 por meio do crédito extraordinário aberto pela Medida Provisória nº 1.387, de 24 de agosto de 2026, e o montante remanescente, de R$ 6.494.296.446,00, foi incluído no Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2027 - PLOA-2027 (PLN nº 24/2026), encaminhado ao Congresso Nacional em 31 de agosto de 2026. Segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, com base em dados do BNDES, agente financeiro do Plano, a operacionalização das linhas revelou, após o encaminhamento do PLOA-2027, demanda substancialmente superior aos recursos disponibilizados, com operações protocoladas junto ao Banco correspondentes a aproximadamente R$ 14,3 bilhões em demanda por recursos da União, montante superior ao dobro dos R$ 7 bilhões já transferidos para o BNDES.

A EXM nº 2.271/2026 esclarece, ainda, que a proposta antecipa para 2026 o montante previsto no PLOA-2027, sem ampliação do limite global autorizado, alterando apenas o momento de disponibilização dos recursos, razão pela qual será solicitado ao Congresso Nacional o ajuste da programação correspondente no PLOA-2027, de modo a evitar duplicidade de dotações para a mesma finalidade e a assegurar a observância do limite estabelecido no § 1º-A do art. 3º da Lei nº 15.473,

de 2026. Como fonte de recursos, a MPV indica o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2025, relativo à fonte 050 - "Recursos Próprios Livres da UO", acompanhado do respectivo demonstrativo, nos termos do art. 55, § 6º, da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (LDO-2026).

Quanto aos requisitos constitucionais para a abertura de crédito extraordinário, a exposição de motivos sustenta estarem presentes a imprevisibilidade, a relevância e a urgência, nos termos do art. 167, § 3º, combinado com o art. 62 da Constituição. A imprevisibilidade é associada à materialização, após o encaminhamento do PLOA-2027, de demanda por financiamento superior à inicialmente estimada; a relevância, à necessidade de sustentar as exportações, preservar a capacidade produtiva e os empregos; e a urgência, à necessidade de resposta tempestiva aos efeitos das restrições comerciais sobre exportadores e fornecedores nacionais.

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, urgência e relevância, pois derivam de disposição orçamentária específica (art. 167, § 3º, da Constituição Federal). Quanto a esse aspecto, a EXM nº 2.271/2026 informa que: (a) a imprevisibilidade decorreria da materialização, após o encaminhamento da proposta orçamentária, de necessidade de financiamento em intensidade e horizonte temporal não

contemplados na distribuição dos recursos entre os exercícios de 2026 e 2027, informação que somente pôde ser aferida a partir da entrada em operação das linhas e do protocolo efetivo das operações junto ao agente financeiro; (b) a urgência estaria configurada pelo fato de a insuficiência de recursos já se encontrar materializada no exercício de 2026, de modo que aguardar a vigência da Lei Orçamentária Anual de 2027 implicaria risco de interrupção ou limitação das linhas de financiamento justamente quando existe demanda efetiva pendente junto ao agente financeiro; e (c) a relevância estaria evidenciada pela continuidade de política pública voltada ao financiamento de exportadores brasileiros e seus fornecedores em cenário de maior restrição no comércio internacional, com repercussões sobre a produção, os investimentos, o emprego, a diversificação de mercados e a resiliência das cadeias produtivas nacionais.

Em que pese os créditos extraordinários estarem dispensados da indicação da origem de recursos no ato de sua abertura (inciso V do art. 167 da Constituição), a MPV nº 1.397/2026 indica como fonte de recursos o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2025, relativo à fonte "050 - Recursos Próprios Livres da UO", vinculada à Unidade Orçamentária 71905 - Fundo de Garantia à Exportação. Conforme o demonstrativo apresentado em atendimento ao art. 55, § 6º, da Lei nº 15.321, de 2025 (LDO-2026), o superávit financeiro apurado alcança R$ 29.758.509.199,00, do qual, deduzidos os créditos extraordinários abertos (R$ 12.000.000.000,00), o valor do presente crédito (R$ 6.494.296.446,00) e outras alterações orçamentárias (R$ 10.000.000.000,00), remanesce saldo de R$ 1.264.212.753,00, suficiente para fazer face à despesa ora autorizada.

A Exposição de Motivos registra que a MPV nº 1.397/2026 destina o crédito às linhas de financiamento autorizadas pelo art. 3º, § 1º-A, da Lei nº 15.473, de 2026, dispositivo que condiciona essa ampliação à utilização de recursos provenientes de devoluções à União. Contudo, o crédito tem como fonte o superávit financeiro de Recursos Próprios Livres da unidade orçamentária do FGE, sem que a EXM explicite a correspondência entre esse superávit e os valores devolvidos referidos na autorização legal. Essa ausência de informação não permite aferir, de forma completa, se a fonte utilizada no crédito atende à condição estabelecida no art. 3º, § 1º-A, da Lei nº 15.473, de 2026[1].

[1] Embora a Exposição de Motivos indique a existência de superávit financeiro suficiente para a abertura do crédito, não demonstra sua correspondência com os recursos provenientes das devoluções à União

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual - PPA 2024-2027, entende-se a Medida Provisória compatível, haja vista que a ação orçamentária 00XO - "Financiamentos a Pessoas Físicas e Jurídicas de Direito Privado Exportadoras de Bens e Serviços, bem como seus Fornecedores, abrangidos pelo Plano Brasil Soberano" insere-se no programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais, não integrante do PPA 2024-2027, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024.

Em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 (Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025), a compatibilidade aparenta existir, uma vez que a MPV faz-se acompanhar do demonstrativo exigido pelo art. 55, § 6º, da LDO-2026, atestando a disponibilidade do superávit financeiro relativo à fonte "050 - Recursos Próprios Livres da UO" da Unidade Orçamentária 71905, com saldo remanescente positivo após o cômputo do crédito ora proposto. Não se identificam, no texto da MPV ou na EXM nº 2271/2026, infringências aos dispositivos da LDO-2026 aplicáveis à abertura de créditos extraordinários.

No que concerne à Lei Orçamentária Anual de 2026 (Lei nº 15.346/2026), observa-se que o crédito extraordinário destina-se a abrir dotação adicional, com indicador de resultado primário "0" (despesa financeira) e identificador de uso específico, por meio da ação 00XO vinculada à Unidade Orçamentária 71905 - Fundo de Garantia à Exportação, inexistindo, segundo a EXM nº 2.271/2026, dotação suficiente no orçamento vigente para o atendimento da despesa, o que justifica a utilização do instrumento do crédito extraordinário. A fonte indicada (superávit financeiro apurado em exercício anterior) é compatível com a abertura de créditos adicionais nos termos da legislação orçamentária, e o demonstrativo apresentado evidencia a existência de lastro financeiro para a autorização da despesa sem comprometer o equilíbrio da execução orçamentária do exercício. Cabe observar, ainda, que a antecipação dos recursos para 2026 pressupõe o ajuste da programação correspondente no PLOA-2027, conforme informado na Exposição de Motivos, a fim de evitar duplicidade de dotações para a mesma finalidade e assegurar a observância do limite legal de financiamento.

No que diz respeito ao atendimento da Lei Complementar nº 200, de 2023, que instituiu o regime fiscal sustentável em substituição ao regime estabelecido pela

exigidas pelo dispositivo legal.

Emenda Constitucional nº 95, de 2016, cabe destacar que a programação ora proposta é classificada no indicador de resultado primário "0" (despesa financeira), não se incluindo, portanto, na base de cálculo e nos limites de despesas primárias disciplinados pela referida norma. Adicionalmente, mesmo que se tratasse de despesa primária, as despesas autorizadas por créditos extraordinários encontram-se excepcionadas da base de cálculo dos limites individualizados do regime fiscal sustentável, nos termos do art. 3º, § 2º, inciso II, da LC nº 200, de 2023.

Do ponto de vista constitucional, no que tange ao cumprimento da "regra de ouro" prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, o crédito ora analisado afeta positivamente a aludida regra, uma vez que não traz em seu bojo alteração do montante de operações de crédito, enquanto eleva as despesas de capital. Quanto aos requisitos específicos do art. 167, § 3º, da Constituição, a EXM nº 2.271/2026 apresenta justificativas voltadas a demonstrar a presença dos pressupostos de imprevisibilidade, urgência e relevância, cabendo registrar, para subsidiar a deliberação da autoridade competente, que a própria Exposição de Motivos reconhece que o cenário de medidas comerciais restritivas adotadas pelos Estados Unidos da América "já integrassem o cenário econômico considerado na elaboração do PLOA-2027", atribuindo a superveniência especificamente à magnitude da demanda materializada após o encaminhamento da proposta orçamentária. Tal circunstância, aliada ao fato de o valor do crédito corresponder exatamente ao montante já previsto no PLOA-2027 para a mesma finalidade (sendo apenas antecipada sua disponibilização para o exercício de 2026), constitui elemento fático a ser ponderado pela autoridade competente na aferição do atendimento aos requisitos constitucionais do art. 167, § 3º. Observados os demais aspectos constitucionais, não se identificam vícios quanto à iniciativa (art. 62 c/c art. 165, § 8º, da CF) ou às vedações do art. 167.

De acordo com o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, qualquer proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. No caso específico da MPV 1.397/2026, não há criação ou alteração desse tipo de despesa.

Entretanto, entende-se obrigatório o respeito ao art. 16 da LRF, que trata da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposta seja acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e

nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa de adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual - LOA e compatibilidade com o plano plurianual - PPA e com a LDO; e das premissas e da metodologia de cálculo utilizadas na estimativa do impacto.

Importante notar que a adequação com a lei orçamentária anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício. Já a compatibilidade com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias implica que a despesa se conforme com diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 1.397, de 20 de outubro de 2026, quanto à adequação orçamentária e financeira.