Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

MPV 1393/2026

Altera a Lei nº 14.690, de 3 de outubro de 2023, para instituir a Modalidade Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes – Desenrola Brasil 3.0 e prever a adoção de medidas de promoção do crédito responsável, altera a Medida Provisória nº 1.373, de 29 de junho de 2026, para estabelecer novo prazo para o Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro de Tomadores de Crédito Adimplentes – Desenrola Adimplentes, e dá outras providências.

Autor da Nota: Daniel Leitão Corrêa e Silva | Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Data do encaminhamento: 25 de setembro de 2026

Prazo para emendas: até 13 de outubro de 2026

Interessada: Comissão Mista encarregada de emitir parecer sobre a referida Medida Provisória.

Página na internet: https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/175870

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 institui a Modalidade Emergencial de Renegociação de Dívidas de Pessoas Físicas Inadimplentes - Desenrola Brasil 3.0, com duração até 30 de junho de 2028, e autoriza a União a adquirir e renegociar dívidas, carteiras de crédito ou direitos creditórios de pessoas físicas inadimplentes, mediante procedimento competitivo e observados os critérios estabelecidos na própria medida.

Diferentemente da versão original do Desenrola Brasil, instituída em 2023, na qual o Fundo Garantidor de Operações - FGO era utilizado para garantir operações de renegociação realizadas por instituições financeiras, o Desenrola Brasil 3.0 prevê a aquisição, pela União ou por fundo constituído para essa finalidade, das próprias carteiras de créditos inadimplidos. Em 2026, também foi editado o Novo Desenrola Brasil, com previsão de aporte adicional ao FGO, e instituído o Desenrola Adimplentes, baseado em linha de crédito financiada com recursos da União.

Além disso, a MPV estabelece que as despesas com a aquisição das carteiras ou com eventual integralização de cotas em fundo correrão à conta de dotações do Ministério da Fazenda, até o limite de R$ 15 bilhões, terão natureza discricionária e estarão condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira. A medida também amplia para cento e vinte dias o prazo do Desenrola Adimplentes e altera o Código de Defesa do Consumidor quanto às multas aplicáveis a determinadas práticas abusivas no setor de combustíveis.

A exposição de motivos que acompanha a Medida Provisória, EXM nº 2116/2026, ressalta que a medida busca enfrentar o elevado comprometimento da renda das famílias e os níveis de inadimplência das operações de crédito e de outras dívidas com prestadores de serviços públicos, de utilidade pública, comércio varejista e prestadores de serviços em geral. Informa, ainda, que as despesas decorrentes do Desenrola Brasil 3.0 correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Fazenda, observado o limite máximo de R$ 15 bilhões, terão natureza discricionária e estarão condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira. Quanto à ampliação do prazo do Desenrola Adimplentes, a exposição de motivos afirma que não haverá novo impacto orçamentário-financeiro, uma vez que os recursos já teriam sido repassados pela União ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal e os valores destinados à prestação de garantias já teriam sido aportados no Fundo Garantidor de Operações - FGO.

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 caso específico da MPV nº 1.393, de 2026, observa-se a ocorrência de impacto orçamentário e financeiro, decorrente da autorização para realização de despesas com a aquisição, pela União, de carteiras de créditos inadimplidos ou com eventual integralização de cotas em fundo, observado o limite máximo de R$ 15 bilhões.

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 da MPV nº 1.393/2026, no entanto, as despesas afetadas são discricionárias.

Nesse sentido, 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.

De acordo com a Exposição de Motivos, as despesas decorrentes da medida correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Fazenda, observado o limite máximo de R$ 15 bilhões. Informa, ainda, que as despesas

previstas têm natureza discricionária e observarão a disponibilidade orçamentária e financeira.

Contudo, a Exposição de Motivos não apresenta estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, nem as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas. Embora a MPV não acarrete, por si só, aumento imediato da despesa, uma vez que não abre crédito orçamentário nem determina a realização dos gastos, autoriza a União a realizar essas despesas. Nesse sentido, o art. 143 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 – LDO 2026, reforça a necessidade de observância do referido art. 16 da LRF, ao exigir que proposições legislativas que impliquem aumento de despesas que não sejam despesas obrigatórias de caráter continuado sejam acompanhadas das respectivas estimativas de impacto orçamentário e financeiro, com as premissas e metodologias de cálculo.

Cabe observar, ainda, que a MPV e sua Exposição de Motivos não informam a classificação das despesas quanto ao resultado primário. Embora a medida estabeleça que essas despesas têm natureza discricionária, a aquisição, pela União, de direitos creditórios, com posterior cobrança dos devedores e recuperação dos valores, a operação apresenta características de aquisição de ativos financeiros, o que pode indicar sua classificação como despesa financeira (RP 0). Contudo, na ausência de programação orçamentária específica ou de outras informações sobre a classificação pretendida, não é possível afirmar se as despesas serão classificadas como RP 0 ou RP 2. Essa indefinição não implica, por si só, inadequação orçamentária e financeira da medida, uma vez que a MPV apenas autoriza a realização das despesas e condiciona sua execução à disponibilidade orçamentária e financeira. Quando da efetiva alocação dos recursos, inclusive mediante eventual abertura de crédito adicional, deverá ser adotada a classificação orçamentária adequada e, caso se trate de despesa primária, deverão ser observados seus efeitos sobre a meta de resultado primário e os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 200, de 2023.

Quanto à compatibilidade com o Plano Plurianual – PPA, a MPV e sua Exposição de Motivos não informam a classificação programática das despesas autorizadas. Há, contudo, indícios de que a programação venha a ser enquadrada como operação especial, em razão da natureza da aquisição de direitos creditórios e da eventual integralização de cotas em fundo. Nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, os programas destinados exclusivamente a operações especiais não integram o PPA 2024-2027. Assim, caso seja adotado esse enquadramento, não haverá necessidade de verificação de compatibilidade com o PPA.

No que se refere à adequação com a lei orçamentária anual, a MPV estabelece que as despesas correrão à conta de dotações orçamentárias consignadas ao

Ministério da Fazenda e estarão condicionadas à disponibilidade orçamentária e financeira. Contudo, a Exposição de Motivos não identifica as dotações que suportarão as despesas nem informa o montante que se pretende executar em 2026. Assim, com as informações disponíveis, não é possível aferir a existência de dotação suficiente para a execução da medida no presente exercício.

Por fim, embora a MPV autorize a criação ou utilização de fundos para viabilizar a aquisição e a gestão das carteiras de créditos, o art. 31-G estabelece que o fundo terá natureza privada. Assim, não se trata da instituição de fundo público, nem há vinculação de receitas de impostos, não se vislumbrando óbice decorrente do art. 167, incisos IV e XIV, da Constituição Federal.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A medida provisória autoriza a realização de despesas de até R$ 15 bilhões para o Desenrola Brasil 3.0, com duração até 30 de junho de 2028. A Exposição de Motivos, contudo, não apresenta estimativa do impacto orçamentário e financeiro para esse período, limitando-se a indicar o valor máximo autorizado. Quanto aos demais aspectos analisados, não se identificam, neste momento, óbices à autorização prevista na medida. A suficiência das dotações e a classificação da despesa deverão ser verificadas quando da correspondente alocação orçamentária e, caso se trate de despesa primária, deverão ser considerados seus efeitos sobre a meta de resultado primário e os limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 200, de 2023.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da medida provisória nº 1.393, de 25 de setembro de 2026, quanto à adequação orçamentária e financeira.