



MAIO DE 2026

ST Nº 459/2026

NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE MEDIDA PROVISÓRIA – NT Nº 26/2026

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e orçamentária da
MPV nº 1.358, de 13/05/2026, em atendimento ao disposto no art. 19
da Resolução CN nº 01/2002**

Ferdinando Cota Pacheco Junior
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Educação, Cultura, Esporte,
C&T, Comunicações, Infraestrutura e Minas e Energia



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.

© 2026 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.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus autores.

1. INTRODUÇÃO

A presente Nota Técnica atende à 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 1.358, de

13/05/2026, que autoriza a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de combustíveis derivados de petróleo, com o objetivo de mitigar os impactos econômicos causados pelo choque no mercado internacional de energia decorrente do conflito no Oriente Médio, e altera a Medida Provisória nº 1.355, de 4 de maio de 2026.

A Exposição de Motivos (EM) nº 1148/2026, de 12 de maio de 2026, que acompanha a referida MPV, esclarece que “a proposta autoriza o Poder Executivo Federal a conceder subvenção econômica e limitada aos valores de tributos federais deduzidos do preço de venda praticado por produtores e importadores de combustíveis derivados de petróleo. No caso da gasolina, a subvenção aplica-se à Contribuição para o Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep, à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins à Cide-Combustíveis. E no caso do diesel, aplica-se ao PIS/Pasep e à Cofins.”

Quanto aos pressupostos de relevância e urgência previstos no art. 62 da Constituição Federal, a medida apresenta, quanto ao seu núcleo relacionado a combustíveis, relevância e urgência defensável em virtude do choque energético exposto na Exposição de Motivos. Já a urgência específica da alteração proposta no art. 4º da MPV (envolvendo modificação no Novo Desenrola/ FGO) não nos parece demonstrada, tampouco sua conexão com o tema.

3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Para analisar a adequação da MPV quanto ao arcabouço orçamentário, é preciso tratar previamente a questão da natureza jurídica da medida, tendo em vista nuances formais e materiais.

Ocorre que a MPV foi estruturada formalmente como subvenção econômica. Materialmente, contudo, a subvenção resultante equivale a valores

de tributos federais deduzidos do preço de venda dos combustíveis. Dessa forma, surgem duas leituras possíveis:

- Viés formal: a medida cria despesa primária discricionária, na forma de subvenção econômica. Nesse caso, incidem os arts. 15, 16 e 26 da LRF; arts. 143 e 144 da LDO 2026;
- Viés material: a medida funciona como renúncia de receita. Incidem o art. 14 da LRF, o art. 113 do ADCT e o art. 140 da LDO 2026

De toda forma, ainda que se adote posição mais favorável, qualificando-se a medida como ela se apresenta, uma subvenção econômica e não uma renúncia de receita, subsistem exigências fiscais e orçamentárias que não parecem plenamente atendidas pela MPV e sua Exposição de Motivos.

Nesse sentido, veja-se que o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. A Exposição de Motivos apresenta apenas uma estimativa paramétrica (por cada R\$ 0,10 de subvenção) sem indicar, todavia, maiores dados, como o limite global da despesa, a demonstração de que as dotações da ANP comportam a despesa, a compatibilidade com a meta fiscal. Assim, mesmo sob a leitura de que não há renúncia de receita, a MPV cria transferência de recursos públicos ao setor privado sem instrução orçamentária suficiente.

Também incide, sob a ótica da despesa, o art. 26 da LRF, uma vez que a MPV autoriza a destinação de recursos públicos a agentes econômicos privados, em forma de subvenção econômica. Embora a própria Medida Provisória possa ser compreendida como autorização legal específica, permanecem pendentes a demonstração de atendimento às condições

estabelecidas na LDO, a indicação da programação orçamentária própria e suficiente, bem como a fixação de limite global máximo para a despesa.

A seu turno, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias exige que proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita seja acompanhada da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. A MPV procura afastar a incidência do dispositivo ao afirmar que a despesa é discricionária. Todavia, caso a medida seja compreendida como renúncia indireta de receita, ou caso se entenda que, uma vez regulamentada e preenchidos os requisitos objetivos pelos beneficiários, surge obrigação estatal de pagamento, a ausência de estimativa completa pode configurar vício à luz do art. 113 do ADCT. Ainda que se rejeite essa leitura, a exigência de estimativa permanece aplicável por outras normas, especialmente o já mencionado art. 16 da LRF e o art. 143 da LDO 2026.

Por sua vez, o art. 140 da Lei nº 15.321/2025 — LDO 2026 — disciplina a apresentação de estimativas e medidas de compensação para proposições que impliquem renúncia de receita ou criação/aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado. Se prevalecer a leitura material de que a subvenção opera como renúncia tributária indireta, a MPV deveria vir acompanhada de: estimativa do impacto orçamentário-financeiro; demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita; demonstração de que não afetará as metas fiscais; ou medidas de compensação. Esses requisitos, entretanto, não se encontram demonstrados na medida provisória.

Ainda que se afaste o art. 140, incide o art. 143 da LDO 2026, aplicável às proposições que aumentem despesas. A LDO 2026 exige, para proposições que importem aumento de despesa, a apresentação de estimativa dos impactos orçamentário e financeiro no exercício da entrada em vigor e nos dois subsequentes, com as respectivas premissas e metodologia de cálculo. Porém, a MPV contém apenas estimativas unitárias por R\$ 0,10 de subvenção,

sem apresentar o impacto total da medida. Também deixa o valor final para ato posterior do Ministério da Fazenda, o que desloca para o regulamento definição materialmente relevante para a despesa pública. A proposição, dessa forma, não parece adequadamente instruída para fins do art. 143 da LDO 2026.

Sob esse mesmo aspecto, o art. 144 da LDO 2026 estabelece requisitos para proposições que criem ou alterem transferências, inclusive quanto à identificação de beneficiários, critérios de elegibilidade, objeto, finalidade, fonte e montante máximo dos recursos. Aqui retoma-se o fato de que a norma não fixa montante máximo global de recursos. Há teto individual relacionado aos tributos incidentes, mas não há limite fiscal agregado para o programa.

Cumprir observar, ainda, que a autorização legal para concessão da subvenção não dispensa a observância do art. 167 da Constituição Federal, especialmente quanto à vedação de realização de despesa sem prévia autorização orçamentária suficiente e adequada. A simples referência às dotações da ANP não demonstra, por si só, a existência de programação orçamentária específica, compatível e suficiente para suportar a despesa autorizada.

Também seria possível apontar que, quanto à Lei Complementar nº 200/2023, como a subvenção configura despesa primária, a MPV deveria demonstrar sua compatibilidade com o limite de despesa primária aplicável ao exercício; a meta de resultado primário; a programação orçamentária e financeira; eventual necessidade de contingenciamento de outras despesas. Muito embora a Exposição de Motivos mencione que eventuais despesas devem ser consideradas nos Relatórios de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, parece-nos afirmação insuficiente, uma vez que a compatibilidade fiscal deve ser demonstrada previamente.

Por fim, reitera-se a já mencionada ressalva acerca da pertinência temática e urgência da alteração da MPV 1355/2026, relacionada ao Programa

Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro das Famílias — Novo Desenrola Brasil. Embora a presente Nota se concentre na adequação orçamentária e financeira, registra-se, como observação acessória, que a alteração da MPV nº 1355/2026, relativa ao Novo Desenrola Brasil/FGO, aparenta possuir conexão temática frágil com o núcleo da MPV nº 1.358/2026, voltado à subvenção econômica a combustíveis.

Em suma, quanto ao exame da proposição sob a ótica da despesa pública, verifica-se que a MPV nº 1358/2026 apresenta impacto orçamentário-financeiro. Todavia, não foram apresentadas satisfatoriamente as estimativas de impacto orçamentário-financeiro, a memória de cálculo, a demonstração de compatibilidade com a meta fiscal, a indicação da programação orçamentária correspondente e, se adotada a leitura material de renúncia de receita, as respectivas medidas de compensação.

4. CONCLUSÃO

À luz dos elementos constantes da Medida Provisória e de sua Exposição de Motivos, verifica-se que a proposição apresenta impacto orçamentário e financeiro ao autorizar a concessão de subvenção econômica a produtores e importadores de combustíveis derivados de petróleo.

Observa-se, contudo, que a documentação encaminhada apresenta estimativas paramétricas, calculadas por cada R\$ 0,10 de subvenção, sem explicitar a estimativa de impacto fiscal da medida, o limite global da despesa, a memória de cálculo completa, a suficiência das dotações da ANP, a compatibilidade com a meta de resultado primário e a observância do regime fiscal vigente.

Além disso, caso se adote a leitura material de que a subvenção opera como mecanismo de neutralização de tributos federais incidentes sobre combustíveis, a matéria também demandaria exame quanto às exigências

aplicáveis à renúncia de receita, especialmente o art. 14 da LRF, o art. 113 do ADCT e o art. 140 da LDO 2026.

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.358/2026 quanto à sua adequação e compatibilidade orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 15 de maio de 2026.

FERDINANDO COTA PACHECO JUNIOR
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA