

**NOTA TÉCNICA DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DE
MEDIDA PROVISÓRIA**

**Subsídios para apreciação da adequação financeira e
orçamentária da MPV nº 1.391, de 11/9/2026, em atendimento
ao disposto no art. 19 da Resolução CN nº 1/2002**

EDSON MARTINS DE MORAIS

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.

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.

Examina-se, neste documento, a Medida Provisória n.º 1.391, de 11 de setembro de 2026, editada pelo Presidente da República nos termos do art. 62 da Constituição e submetida ao Congresso Nacional por intermédio da Mensagem n.º 749, de 2026 (na origem), que “autoriza a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel e suas correntes, com a finalidade de garantir o fornecimento de óleo diesel e suas correntes em todo o território nacional, enquanto houver instabilidade na oferta de combustíveis decorrentes de conflitos geopolíticos, e dispõe sobre o tratamento tributário dos depósitos a prazo sem emissão de certificado para fins do imposto de que trata a Lei n.º 8.894, de 21 de junho de 1994”.

Destaca-se que a presente Nota Técnica se limita 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

A Medida Provisória (MPV) n.º 1.391/2026 objetiva (i) autorizar a concessão de subvenção econômica aos produtores e importadores de óleo diesel e suas correntes, com a finalidade de garantir o fornecimento de óleo diesel e suas correntes em todo o território nacional, enquanto houver

instabilidade na oferta de combustíveis decorrentes de conflitos geopolíticos, e (ii) dispor sobre o tratamento tributário dos depósitos a prazo sem emissão de certificado para fins do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários (IOF).

A Exposição de Motivos EXM nº 2.037/2026, de 11 de setembro de 2026, que acompanha a Medida Provisória, esclarece o seguinte:

2 A conjuntura do mercado internacional de combustíveis tem sido caracterizada por conflitos geopolíticos persistentes que propiciaram um choque no nível do preço internacional do petróleo e extrema volatilidade desse indicador. Com a frustração das perspectivas de resolução diplomática e acirramento da guerra no Oriente Médio, o preço do petróleo tipo Brent atingiu novamente nível próximo a US\$ 100,00/barril, bem acima do nível inferior a US\$ 70,00/barril que era observado antes do conflito. Ademais, a cotação do petróleo permanece com comportamento bastante instável, o que indica alto prêmio de risco e incerteza sobre a normalização das rotas e fluxos logísticos estratégicos para oferta mundial desse insumo.

3 O aumento do custo de produção de combustíveis também é agravado por uma dinâmica de crescimento da demanda superior à capacidade mundial de oferta, o que provocou uma disparada das margens de refino dos derivados de petróleo, em especial, do óleo diesel. Com efeito, a diferença entre o preço internacional do diesel e o do petróleo bruto (crack spread) atingiu o maior nível da história, situando-se acima de US\$ 100,00/barril, o que sinaliza para restrições adicionais à oferta e elevação de preços. O fenômeno decorre da redução da capacidade mundial de refino de petróleo associada aos danos em infraestruturas e interrupções na produção de combustíveis em regiões afetadas pela guerra no Oriente Médio e pela guerra da Rússia com a Ucrânia. Vale destacar que a Rússia responde por cerca de 10% da oferta mundial de diesel e tem adotado restrições às exportações para conter a escassez do insumo e assegurar o abastecimento interno na vigência da guerra.

4 A dinâmica do mercado internacional repercute diretamente no mercado doméstico, ao onerar as importações e elevar o custo de oportunidade da comercialização interna de derivados de petróleo. No caso específico do diesel, que é um insumo essencial para as atividades de transporte, agricultura e indústria, com grande impacto na economia nacional, releva notar que mais de 25% do consumo realizado no país provém de importações. O quadro de instabilidade e elevação de preços do petróleo e do diesel no mercado internacional,

portanto, elevam custos de produção, aumentam pressões inflacionárias e propiciam risco ao abastecimento interno, em um cenário de grande incerteza quanto à duração dos conflitos geopolíticos e dos seus efeitos na economia mundial. Essa realidade justifica ação governamental imediata e extraordinária com vistas a estabilizar o mercado doméstico de combustíveis e proteger os consumidores e os setores produtivos dos efeitos de conflitos geopolíticos que tem se mostrado duradouros e afetam preços cruciais para o funcionamento da economia.

5 As medidas adotadas anteriormente pelo Poder Executivo, inclusive por subvenções econômicas próprias, mostraram-se necessárias para enfrentar, de forma pontual e imediata, os efeitos dos choques externos sobre o mercado doméstico de óleo diesel. A persistência dos conflitos geopolíticos, contudo, bem como a elevada volatilidade dos preços internacionais e a incerteza quanto à normalização das condições de oferta, evidenciaram supervenientemente que a adoção sucessiva de medidas de caráter episódico não constitui solução adequada para um cenário cuja duração e intensidade não podem ser previamente determinadas. Esses acontecimentos modificaram as premissas anteriormente consideradas e demonstraram que a manutenção do modelo anterior não é suficiente para responder à conjuntura atual.

6 Assim, mostra-se necessária a instituição de mecanismo de natureza mais estrutural, porém com flexibilidade para acionamento e intensidade condicionados às condições concretas do mercado, que permita ao Poder Executivo responder tempestivamente a choques extraordinários de oferta e de preços. A proposta, assim, não estabelece subsídio permanente ao óleo diesel, mas cria instrumento de estabilização cuja concessão, valor e duração poderão ser ajustados ou interrompidos de acordo com a evolução dos preços e das condições de oferta, sempre observadas a finalidade de assegurar o abastecimento nacional e a proteção dos consumidores e setores produtivos e a disponibilidade orçamentária e financeira.

7 Nesse contexto, a proposta autoriza o Poder Executivo Federal a conceder subvenção econômica aos produtores ou importadores de óleo diesel de uso rodoviário, autorizados pela Agência Nacional do Petróleo-ANP. O texto proposto tem caráter meramente autorizativo, delegando a ato do Ministro de Estado da Fazenda a definição dos valores da subvenção, dentro do prazo, dos critérios e dos limites estabelecidos na proposta de Medida Provisória. Além disso, a proposta define requisitos para elegibilidade à subvenção, com o propósito de que os efeitos esperados relativos à estabilização de preços sejam efetivados.

8 A relevância da matéria decorre do peso do diesel na estrutura de custos de transporte e das atividades

agrícolas e industriais. Trata-se de insumo produtivo bastante sensível à conjuntura do mercado internacional e que afeta a formação de preços de toda a economia. Nesse sentido, é requerida ação governamental para suavizar os efeitos do choque de oferta e da volatilidade de preços internacionais do óleo diesel no mercado doméstico, de modo a assegurar abastecimento interno regular, conter riscos inflacionários e preservar os níveis de atividade econômica. A urgência, por sua vez, justifica-se pela velocidade com o que os efeitos dos desequilíbrios no mercado internacional de combustíveis decorrentes dos conflitos geopolíticos propagam-se na economia, exigindo ação imediata de estabilização das condições de preço e oferta para a sua mitigação.

9 Do ponto de vista fiscal, vale dizer que eventual despesa que venha a ser realizada a partir da autorização contida na MP:

- Tem caráter discricionário, sujeitando-se à disponibilidade orçamentária e financeira;
- Terá seu montante definido posteriormente por ato do MF, de modo que a presente proposta possui natureza meramente autorizativa, sem impacto fiscal imediato, portanto;
- Está estimada em R\$ 492,08 milhões por mês, considerando-se o valor de dez centavos de real de subvenção por litro e o consumo de diesel no Brasil em 2025, conforme dados da ANP.

10 Destaca-se ainda que os efeitos de eventuais despesas a serem efetuadas com base na autorização contida nesta MP devem ser considerados nas edições do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias, de modo a garantir sua compatibilidade com a meta de resultado primário, diante das projeções atualizadas de receitas e despesas.

11 No que se refere ao tratamento tributário dos depósitos a prazo sem emissão de certificado para fins do imposto de que trata a Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, informa-se inicialmente que os depósitos a prazo sem emissão de certificado constituem instrumentos amplamente utilizados pelas instituições financeiras para captação de recursos junto ao público, desempenhando função econômica equivalente àquela exercida por diversos títulos e valores mobiliários disponíveis no mercado financeiro. Apesar dessa equivalência econômica e financeira, a legislação tributária não prevê expressamente a equiparação de ambos para os fins do imposto instituído pela Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994.

12 Essa ausência de previsão legal específica tem potencial para gerar dúvidas interpretativas e tratamentos tributários distintos entre instrumentos substancialmente equivalentes, com reflexos negativos sobre a segurança

jurídica, a previsibilidade regulatória e a neutralidade tributária.

13 A proposta estabelece que a emissão, a repactuação, a cessão, a liquidação ou o resgate de depósitos a prazo sem emissão de certificado sejam equiparados às operações com Certificados de Depósito Bancário para fins da incidência do imposto de que trata a Lei nº 8.894, de 1994. A medida promove tratamento tributário uniforme para instrumentos de captação que desempenham função econômica equivalente.

14 A iniciativa encontra respaldo nos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, previstos no sistema constitucional tributário, especialmente no § 1º do art. 145 da Constituição Federal, ao promover tratamento tributário uniforme entre instrumentos que apresentam substancial identidade econômica. Além disso, a medida contribui para o aperfeiçoamento do ambiente de negócios, reduz potenciais controvérsias administrativas e judiciais e reforça a segurança jurídica dos agentes econômicos.

15 A relevância da matéria decorre da importância desses instrumentos para o mercado financeiro e para o financiamento das atividades econômicas, bem como da necessidade de garantir estabilidade, previsibilidade e segurança jurídica aos agentes econômicos. A medida favorece a adequada alocação de recursos e fortalece o ambiente de negócios, em consonância com os objetivos de eficiência e desenvolvimento do sistema financeiro nacional.

16 A urgência da proposta justifica-se pela necessidade de conferir imediata uniformidade ao tratamento tributário aplicável aos referidos instrumentos, evitando a perpetuação de incertezas interpretativas e de possíveis tratamentos divergentes que possam afetar o regular funcionamento do mercado e a adequada aplicação da legislação tributária.

17 Cumpre destacar que a presente proposta não configura hipótese de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A medida limita-se a explicitar o tratamento tributário aplicável aos depósitos a prazo sem emissão de certificado, mediante sua equiparação aos Certificados de Depósito Bancário para fins da incidência do imposto de que trata a Lei nº 8.894, de 1994, não implicando redução de arrecadação nem tratamento favorecido aos contribuintes.

3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O art. 5º, § 1º, da Resolução nº 1/2002-CN assim dispõe acerca do exame de adequação orçamentária e financeira:

§ 1º 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.

Analisemos, inicialmente, o atendimento, pela MPV nº 1.391/2026, à exigência prevista no art. 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que dispõe sobre a necessidade de a concessão de subvenções ser autorizada por lei específica, exigência que contribui para evitar autorizações genéricas para a destinação de recursos públicos ao setor privado.

Primeiramente, cumpre notar que a circunstância de a Medida Provisória também disciplinar, em seu art. 5º, matéria distinta – qual seja, o tratamento tributário dos depósitos a prazo sem emissão de certificado para fins do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF) – não parece afastar a especificidade da autorização conferida por seus arts. 1º a 4º.

Afinal, a Medida Provisória autoriza expressamente a concessão da subvenção econômica em exame, delimitando sua finalidade, seus potenciais beneficiários e as condições para sua concessão. Embora a proposição atribua a ato do Ministro de Estado da Fazenda a definição dos limites e do valor unitário da subvenção, tal circunstância não encontra óbice expresso no referido dispositivo da LRF, havendo, ademais, precedentes na legislação federal de regimes de subvenção econômica nos quais a lei autorizadora remete a atos do Poder Executivo a definição do valor ou percentual do benefício.

Cabe observar, contudo, que a proposição não estabelece parâmetros quantitativos máximos para essa definição. A Exposição de Motivos estima a despesa em R\$ 492,08 milhões mensais, considerando, para esse fim, uma subvenção de R\$ 0,10 por litro comercializado. Esse valor, entretanto, não consta da Medida Provisória e, portanto, não constitui limite para a posterior fixação do benefício pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Assim, embora a execução da despesa permaneça condicionada às dotações orçamentárias consignadas à ANP e à disponibilidade orçamentária e financeira, nos termos do § 4º do art. 2º da MPV nº 1.391/2026, a autorização legislativa para a concessão da subvenção é submetida à apreciação do Congresso Nacional sem que esteja previamente determinado o montante da despesa que dela poderá decorrer, uma vez que a estimativa apresentada na Exposição de Motivos se baseia em valor unitário meramente hipotético, que não vincula a posterior atuação do Poder Executivo.

Outro aspecto a ser considerado diz respeito à duração da autorização para a concessão da subvenção. Embora o parágrafo único do art. 1º estabeleça que a subvenção terá vigência de até trinta dias, prorrogável por igual período, esse prazo parece referir-se à vigência da subvenção estabelecida pelo ato ministerial (cada período de concessão do benefício), e não propriamente à duração da autorização legislativa conferida ao Poder Executivo. Com efeito, a Medida Provisória não estabelece termo final para essa autorização, vinculando-a, no caput do art. 1º, à permanência da instabilidade no fornecimento de combustíveis decorrente de conflitos geopolíticos. Ademais, o art. 2º, § 1º, inciso II, permite ao Ministro de Estado da Fazenda prorrogar ou interromper a vigência da subvenção ao fim de cada período, sem estabelecer expressamente número máximo de prorrogações.

Nesse contexto, a depender da interpretação conferida a esses dispositivos, a Medida Provisória pode estar estabelecendo não apenas autorização para a concessão da subvenção durante um período determinado, mas autorização sem prazo certo para que o Poder Executivo mantenha sua concessão por períodos sucessivos. Caso se entenda, adicionalmente, que a interrupção prevista no art. 2º, § 1º, inciso II, não impede a posterior reativação

do benefício, a autorização poderia permitir que a subvenção fosse acionada, interrompida e novamente acionada pelo Poder Executivo, enquanto permanecessem presentes as circunstâncias previstas no art. 1º. A Medida Provisória, contudo, não disciplina expressamente a possibilidade nem as condições de eventual reativação da subvenção após sua interrupção.

Essas considerações repercutem, assim, na análise da estimativa do impacto orçamentário-financeiro a que se refere o art. 143 da Lei nº 15.321, de 31 de dezembro de 2025 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026, LDO 2026). Nos termos desse artigo, as proposições legislativas que impliquem aumento de despesas que não sejam obrigatórias de caráter continuado devem ser acompanhadas das estimativas do impacto orçamentário e financeiro¹ para o exercício em que devam entrar em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas.

Observa-se, contudo, que a Exposição de Motivos apresenta apenas estimativa mensal da despesa, calculada a partir de valor unitário que, conforme anteriormente mencionado, não se encontra estabelecido na Medida Provisória e não vincula sua posterior fixação pelo Ministro de Estado da Fazenda. Ademais, tendo em vista que a proposição não estabelece de forma inequívoca o número máximo de períodos pelos quais a subvenção poderá ser concedida, a estimativa apresentada não permite aferir, a partir dos elementos apresentados, o impacto orçamentário-financeiro da medida para o exercício de 2026 e para os dois exercícios subsequentes, nos termos previstos no art. 143 da LDO 2026.

No que se refere ao art. 5º da MPV nº 1.391/2026, a proposição equipara, para fins de incidência do IOF, a emissão, a repactuação, a cessão, a liquidação ou o resgate de depósitos a prazo sem emissão de certificado às operações com Certificados de Depósito Bancário – CDB.

¹ Em sentido convergente, a Súmula CFT nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, consigna o entendimento daquele colegiado de que o caráter autorizativo da proposição não afasta, por si só, as exigências relativas à estimativa de impacto orçamentário-financeiro previstas na legislação fiscal.

Conforme esclarece a Exposição de Motivos, a medida busca conferir tratamento tributário uniforme a instrumentos de captação de recursos de natureza econômica equivalente, não configurando concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário nem implicando redução de arrecadação. Nesse sentido, a medida não se caracteriza como renúncia de receita para os fins do art. 14 da LRF, nem como redução de receita sujeita às exigências estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026.

Ao contrário, na medida em que a equiparação promovida pelo dispositivo resulte na incidência do IOF sobre operações que, na ausência de previsão legal expressa, não se encontravam submetidas ao mesmo tratamento tributário conferido aos CDBs, a medida poderá produzir aumento de arrecadação.

4. CONCLUSÃO

São esses os subsídios considerados relevantes para a apreciação da MPV nº 1.391/2026 quanto à adequação orçamentária e financeira.

Brasília-DF, 21 de setembro de 2026.

EDSON MARTINS DE MORAIS
CONSULTOR DE ORÇAMENTO E FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA