

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira

MPV 1373/2026

Institui o Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro de Tomadores de Crédito Adimplentes - Desenrola Adimplentes e dá outras providências.

Autor da Nota: Felipe José Cardoso Avezani | Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Data do encaminhamento:
29 de junho de 2026

Prazo para emendas: de
29/06/2026 a 06/07/2026

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

Página na internet:
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/174901>

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.

2. SÍNTESE DA MEDIDA PROVISÓRIA

A Medida Provisória nº 1373/2026 (MPV) institui dois programas:

- a) o Programa Extraordinário de Reequilíbrio Financeiro de Tomadores de Crédito Adimplentes (Desenrola Adimplentes), vinculado ao Ministério da Fazenda, com o objetivo de promover a recomposição da capacidade financeira de tomadores de crédito adimplentes, por meio de incentivos à realização de operação de crédito junto ao sistema financeiro, em condições mais vantajosas; e
- b) o Programa Nacional de Incentivo Financeiro à Adimplência no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies Empreendedor), com o objetivo de disponibilizar linha de crédito reembolsável a beneficiários adimplentes do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies.

Segundo a Exposição de Motivos que acompanha a MPV, as duas medidas compartilham uma lógica comum: premiar o comportamento adimplente com acesso a condições financeiras mais favoráveis, fortalecendo os incentivos ao pagamento regular de obrigações financeiras e prevenindo a deterioração do perfil de crédito das famílias. No caso do Desenrola Adimplentes, formam o público elegível pessoas físicas: sem vínculo empregatício e estatutário; e não beneficiárias de proventos e pensões providos pelos regimes próprio e geral (INSS) de previdência social. Compõem o público do Fies Empreendedor: pessoas físicas beneficiárias do Fies em situação de adimplência; ou pessoas jurídicas de direito privado com, no mínimo, um sócio pessoa física beneficiária do Fies em situação de adimplência.

A arquitetura dos programas é semelhante. Ambos contam com o Ministério da Fazenda como órgão gestor dos recursos destinados às operações de crédito. Cabe aos Banco do Brasil SA e à Caixa Econômica Federal (CEF) a função de agentes financeiros, os quais poderão habilitar outras instituições financeiras para oferta das linhas de crédito. As condições, os encargos financeiros, os prazos e as demais normas regulamentadoras serão estabelecidos pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). As instituições financeiras participantes poderão solicitar garantia do FGO para cobertura do risco de inadimplência das operações. Ato do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá o montante de recursos alocados no FGO que será destinado à cobertura do risco de inadimplência. A garantia a ser prestada pelo FGO será de 100% (cem por cento) do valor do principal de cada operação, limitada ao valor máximo segregado pelo administrador do FGO para a garantia da carteira de cada instituição financeira participante, e não poderá ultrapassar 50%, no caso do Desenrola Adimplentes, e 60%, no caso do Fies Empreendedor, da carteira à qual esteja vinculada.

O período para oferta e celebração de acordos de dívidas do Desenrola Adimplentes será de noventa dias, contado da data de publicação da MPV, o qual poderá ser prorrogado para aquelas instituições financeiras com melhor desempenho no programa, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Fazenda. No caso do Fies Empreendedor, ato do Ministro de Estado da Fazenda disporá sobre a linha de crédito, especialmente quanto às condições de crédito e a outros critérios de elegibilidade e de adimplência.

Na hipótese de inadimplemento, as instituições financeiras participantes dos programas cobrarão a dívida em nome próprio, vedada a adoção de procedimento menos rigoroso do que aquele usualmente empregado para a recuperação de créditos próprios.

3. SUBSÍDIOS ACERCA DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira deve verificar a repercussão da MPV sobre a receita ou a despesa pública da União e o atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial da Lei Complementar nº 101/2000, da lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União.

O escopo da presente análise se limita à conformação dos termos da medida provisória às disposições constitucionais e legais que tratam das matérias orçamentário-financeiras. Por essa razão, como regra, a nota técnica de adequação orçamentário-financeira não avalia a pertinência dos pressupostos constitucionais 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.

Os arts. 3º e 14 da MPV autorizam a União a destinar até R\$ 3 bilhões e R\$ 1 bilhão ao Desenrola Adimplentes e ao Fies Empreendedor, respectivamente, para custeio das suas linhas de crédito. Os recursos serão repassados aos agentes financeiros pelo Ministério da Fazenda; aqueles repassados no âmbito do Desenrola Adimplentes poderão ser combinados com recursos dos agentes financeiros.

A operação é de natureza reembolsável, o que, informa a Exposição de Motivos, caracteriza-a como despesa financeira, ou seja, não primária. Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (15ª edição), são classificadas como despesas primárias aquelas que aumentam a dívida consolidada líquida (DCL), parâmetro de endividamento adotado pelo direito financeiro brasileiro, exceto as despesas derivadas de juros passivos (por definição, financeiras). As condições, os encargos financeiros, os prazos e as demais normas regulamentadoras das linhas de crédito dos programas

serão estabelecidos pelo CMN, como antes mencionado. Depende, pois, de atos infr legais a definição de elementos que permitam qualificar com mais precisão a natureza da despesa.

Dados os dispositivos da MPV e o teor da Exposição de Motivos, presume-se que os valores destinados ao *funding* das linhas de crédito do Desenrola Adimplentes e do Fies Empreendedor possam constituir benefício creditício. Nos termos do Manual Técnico de Benefícios Financeiros e Creditícios (MTBFC), publicado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), benefícios (ou subsídios) creditícios são gastos incorridos pela União decorrentes do diferencial entre o rendimento de concessões de crédito, operacionalizados sob condições financeiras específicas, e o custo de oportunidade do Tesouro Nacional. Em geral, o custo do subsídio creditício é apurado pela diferença entre o custo de captação do Tesouro Nacional – medido pelo custo médio de emissão em oferta pública da dívida pública mobiliária federal interna (DMPFi) – e o retorno efetivo dos recursos repassados ao programa ou fundo. Os benefícios creditícios, usualmente, não constam das programações orçamentárias que integram a LOA.

De acordo com o MTBFC, os subsídios creditícios, em regra, não afetam o resultado primário, conquanto repercutam no custo implícito da dívida, afetando sua trajetória e, por conseguinte, o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Nos casos em que a União assuma os riscos da operação subsidiada, a despesa pode tornar-se primária. Segundo os arts. 8º, III, e 14, § 4º, da MPV, o risco das operações no âmbito dos dois programas pertence às instituições financeiras, embora elas estejam autorizadas a solicitar garantia ao Fundo de Garantia de Operações (FGO), instituído pela Lei nº 12.087/2009, para cobertura do risco de inadimplência.

Em Acórdão recente (Nº 1372/2026 – TCU – Plenário), o Tribunal de Contas da União alertou quanto à expansão de políticas públicas de concessão de crédito por meio de fundos, instituições financeiras federais ou outros mecanismos classificados como despesas financeiras, sem impacto primário imediato, especialmente quando associada a benefícios creditícios não integralmente mensurados e divulgados.

A MPV não prevê repasse de recursos ao FGO. Atos do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerão o montante de recursos alocados no FGO a ser destinado a cobertura dos dois programas (arts. 12 e 17).

Não se constata na MPV, portanto, criação de despesas obrigatórias, mas mera autorização para despesas financeiras, condicional à disponibilidade orçamentária. Não se vislumbra repercussão das medidas no âmbito do direito financeiro, o que não implica ausência de efeitos fiscais.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São esses os subsídios considerados mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1373/2026 quanto à adequação orçamentária e financeira.