



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 24/2025.

Em 18 de agosto de 2025.

Assunto: subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.309, de 13 de agosto de 2025, que *“Institui, no âmbito do Poder Executivo federal, o Plano Brasil Soberano e o Comitê de Acompanhamento das Relações Comerciais com os Estados Unidos da América, altera a Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979, a Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999, a Lei nº 11.281, de 20 de fevereiro de 2006, a Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020.”*.

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

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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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 1.309/2025 visa a instituir, no âmbito do Poder Executivo federal, o Programa Brasil Soberano e o Comitê de Acompanhamento das Relações Comerciais com os Estados Unidos da América, de forma a apoiar atividades e empresas exportadoras brasileiras, em resposta à taxação unilateral imposta pelo governo dos Estados Unidos da América às exportações de produtos brasileiros para aquele país.

Em linhas gerais, a MP faz vários ajustes em leis que regulam o financiamento às exportações e as garantias das operações de comércio exterior, com alteração de dispositivos dos seguintes diplomas legais:

- Lei nº 6.704, de 26 de outubro de 1979 (dispõe sobre o Seguro de Crédito à Exportação - SCE);
- Lei nº 9.818, de 23 de agosto de 1999 (lei de criação do Fundo de Garantia à Exportação - FGE);



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

- Lei nº 11.281, de 20 de fevereiro de 2006 (dispõe sobre o seguro de crédito à exportação e cobranças judiciais e extrajudiciais de créditos da União, no exterior, decorrentes de programas de financiamento à exportação);
- Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012 (autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto, entre outras providências (art. 27));
- Lei nº 13.999, de 6 de agosto de 1997 (dispõe sobre a concessão de crédito para microempreendedores individuais e microempresas em programas como o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) e o Programa de Crédito e Financiamento de Dívidas de Microempreendedores Individuais e Microempresas – Procred 360);
- Lei nº 14.042, de 19 de agosto de 2020 (a MP inclui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac-FGI Solidário) como modalidade específica na lei que institui o Programa Emergencial de Acesso a Crédito (Peac));

As novas regras têm por objetivo permitir: a criação de novas linhas de financiamento via BNDES ou instituições financeiras por ele habilitadas; a ampliação do escopo e a modernização da garantia à exportação, com ações relativas, sobretudo, ao Seguro de Crédito à Exportação – SCE e ao Fundo de Garantia à Exportação – FGE; a prorrogação excepcional dos prazos de suspensão dos tributos, no âmbito do regime de drawback; o diferimento do prazo de vencimento de tributos federais; e a aquisição excepcional, pela administração pública, de gêneros alimentícios que deixaram de ser exportados.

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



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Assim, em consonância com as determinações do art. 5º da Resolução nº 1/2002, 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.

Vale destacar que, 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 1.309/2025, por se tratar de despesas discricionárias, não há incidência desse dispositivo.

Entende-se obrigatório, no entanto, quanto a essa modalidade de despesa, o respeito ao art. 16 da LRF, que dispõe sobre a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, exige-se que a proposição seja acompanhada: da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes; da declaração do ordenador da despesa quanto à 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.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

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.

Incide também, no caso de aumento de despesas discricionárias, o disposto no art. 132 da LDO 2025, que assim versa:

Art. 132. As proposições legislativas, de que trata o art. 59 da Constituição, e as propostas de atos infralegais que impliquem redução de receitas que não configure renúncia prevista no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, ou aumento de despesas, nos termos do disposto no art. 16 da referida Lei Complementar, deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão 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 pelo órgão ou pela entidade proponente.

A Exposição de Motivos que acompanha a MP¹ não traz a estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Em sua defesa, o Executivo argumenta que a proposição, em si, não acarreta aumento de despesa, uma vez que **apenas autoriza a União a realizá-la, a qual dependerá de ato posterior para sua efetiva criação ou expansão**. Ou seja, embora as disposições contidas na MP permitam a ampliação da despesa, o instrumento que efetivamente possibilitará a expansão – a autorização orçamentária propriamente dita –, não está presente no texto apresentado. Logo, não há, na Exposição de Motivos, informações que indiquem a disponibilidade orçamentária para o aporte da União em fundos garantidores e para a aquisição de gêneros alimentícios.

¹ [EMI nº 00046/2025 MF MDIC](#), de 11 de agosto de 2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Com base no documento oficial utilizado pelo Poder Executivo para a divulgação do Plano Brasil Soberano², há previsão de aporte adicional de R\$ 4,5 bilhões nos fundos garantidores, assim distribuídos: R\$ 1,5 bilhão, no Fundo Garantidor do Comércio Exterior (FGCE); R\$ 2 bilhões, no Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), do BNDES; e R\$ 1 bilhão, no Fundo de Garantia de Operações (FGO), do Banco do Brasil, voltado prioritariamente ao acesso de pequenos e médios exportadores.

Até a presente data, não foram formalizados os instrumentos de transferência dos respectivos recursos para esses fundos. Cabe ressaltar, por oportuno, que essas novas despesas, quando autorizadas pela lei orçamentária de 2025, deverão observar os limites impostos pela meta de resultado de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e aqueles definidos para as despesas primárias pelo art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (teto de gastos)³.

Já para a aquisição excepcional, pela administração pública, de gêneros alimentícios que deixaram de ser exportados, a União poderá utilizar as dotações contidas na LOA 2025 ou propor créditos adicionais, que igualmente estarão sujeitos às regras de limitação de gastos. Não houve indicação do valor estimado para essa finalidade, seja na divulgação do Plano, seja na EM que acompanhou a MP.

² [Plano Brasil Soberano](#), 13/08/2025.

³ Na mesma data da edição da MP, 13/08/2025, o Senador Jacques Wagner protocolou, perante a Mesa do Senado Federal, o Projeto de Lei Complementar 168, de 2025, que “Dispõe sobre procedimentos excepcionais para despesas e renúncias fiscais associadas à mitigação dos impactos sociais e econômicos causados pela imposição de tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos da América.”. Pelo referido projeto, em caráter excepcional, nos exercícios financeiros de 2025 e 2026, as despesas decorrentes de créditos extraordinários, para mitigação dos impactos sociais e econômicos causados pela imposição de tarifas adicionais sobre exportações brasileiras aos Estados Unidos da América, não serão consideradas nas metas de resultado primário de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e nos limites de despesa de que trata o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (teto de gastos). Os valores de aporte para o FGO, FGCE e FGI previstos no PLP correspondem aos indicados pelo Executivo e apresentados nesta Nota Técnica.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Quanto à autorização, limitada ao valor de R\$ 30 bilhões, para a desvinculação do superávit financeiro do FGE, apurado em 31 de dezembro de 2024, inclusive principal, para que possa ser aplicado como fonte de recursos para a disponibilização de linhas de financiamento pelo BNDES, ou por instituições financeiras por ele habilitadas, avalia-se que não há repercussão no cumprimento da “regra de ouro” prevista no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, haja vista que não implica contratação de operações de crédito nem altera o montante das despesas de capital. Além disso, a disponibilização desses recursos na forma proposta pela MP não gera impacto primário, não incidindo neste caso as supracitadas regras de limitação de gastos.

Do lado da receita, o Executivo avalia que a prorrogação excepcional dos prazos de suspensão de tributos no âmbito do regime aduaneiro especial de drawback, de que trata o art. 12 da Lei nº 11.945, de 4 de junho de 2009, para atos concessórios cujos compromissos de exportação para os Estados Unidos da América sejam comprovadamente afetados por medidas unilaterais adotadas por aquele país contra produtos brasileiros, não representam concessão de novos benefícios ou nova renúncia de receitas. Sendo assim, não haveria incidência do disposto no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no art. 14 da LRF, nem no art. 132 da LDO 2025, quanto à obrigatoriedade da estimativa de impacto orçamentário e financeiro dos efeitos das novas datas.

Nesse caso, conforme esclarecem os argumentos contidos na EM que acompanha a MP, os efeitos das suspensões de tributos previstos no art. 12 da Lei nº 11.945/2009 já foram devidamente contabilizados no momento de emissão dos atos concessórios de drawback. A prorrogação dos prazos teria, apenas, o objetivo de mitigar o risco operacional de descumprimento dos atos concessórios em decorrência das medidas unilaterais impostas pelos Estados Unidos da América, o que acarretaria o pagamento dos tributos suspensos com os acréscimos legais devidos.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Da mesma forma, segundo o Executivo, a autorização para o diferimento do prazo de vencimento de tributos federais não significaria renúncia de receita, uma vez que a MP apenas postergou a data de pagamento desses tributos e, portanto, não os isentou.

4 Considerações Finais

A Medida Provisória nº 1.309/2025 visa a apoiar atividades e empresas exportadoras brasileiras, em resposta à taxação unilateral imposta pelo governo dos Estados Unidos da América às exportações de produtos brasileiros para aquele país.

Do lado da despesa, segundo o Executivo, as providências contidas na MP, quanto a autorização para a integralização de cotas dos fundos FGO, FGCE e FGI, não acarretam aumento de despesa, uma vez que apenas autoriza a União a realizá-la, a qual dependerá de atos posteriores para sua efetiva criação. Essa argumentação, no entanto, não exime o instrumento que efetivamente possibilitará a expansão da despesa – a autorização orçamentária propriamente dita – de observar os limites impostos pela meta de resultado de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e aqueles definidos para a despesa pelo art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 (teto de gastos).

Do lado da receita, por sua vez, os novos dispositivos apenas postergariam prazos, sem resultar em isenção de recolhimento de impostos devidos.

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.309, de 13 de agosto de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

ANA CLAUDIA C. S. BORGES

Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos