

NOTA INFORMATIVA

PLN 13/2025

Altera a Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025

Autor da Nota: Victor Nascimento | Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Data do encaminhamento:
20 de agosto de 2025

Prazo para emendas:
não definido até a presente data

Página na internet:
<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/169921>

1. RESUMO DAS DISPOSIÇÕES

O PLN nº 13/2025 visa alterar a Lei nº 15.121/2025 (Lei Orçamentária Anual de 2025 – LOA 2025), especificamente no que se refere à autorização para abertura de créditos suplementares.

A proposição tem o seguinte conteúdo:

Art. 1º A Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º

§ 10.

I-A - tratar de remanejamento entre as despesas primárias obrigatórias com controle de fluxo, excluídos os benefícios aos servidores, e as despesas primárias discricionárias, no âmbito de ações e serviços públicos de saúde, identificadas com “IU 6”;

§ 12. No âmbito das emendas classificadas com “RP 7” e “RP 8”, ficam dispensados os requisitos previstos nos incisos II e IV do § 9º quando os recursos se destinarem à suplementação das ações 21DX - Manutenção de Contratos de Gestão com a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS – AgSUS, 6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde e 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde.”
(NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Como se vê, as alterações propostas pelo PLN 13/2025 consistem na inclusão de dois dispositivos no art. 4º da LOA 2025, o inciso I-A no § 10 e o § 12.

Na exposição de motivos (EXM 31/2025/MPO), as alterações em tela foram justificadas com as seguintes razões, em síntese:

- a) facilitar a gestão de recursos de despesas obrigatórias com controle de fluxo, além das discricionárias direcionadas para as Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPSs), garantindo melhor execução e eficiência;
- b) ampliar a possibilidade de destinação de emendas parlamentares ao Programa Agora Tem Especialistas, criado após a sanção da referida Lei Orçamentária. Conforme o Ministério da Saúde, trata-se de iniciativa de interesse nacional e regional, considerada estratégica e prioritária por aquela Pasta (Ofício nº 1214/2025/MS, de 1º de agosto de 2025);
- c) conferir maior eficiência à alocação dos recursos provenientes de emendas, permitindo sua aplicação em ações com execução centralizada e alinhada ao planejamento setorial da saúde, a exemplo das ações “21DX - Manutenção de Contratos de Gestão com a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AGSUS)”, “6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde” e “8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde”;
- d) o foco está no redirecionamento das emendas parlamentares que já foram apresentadas na programação do Ministério da Saúde (Ofício nº 1214/2025/MS);
- e) conforme o Ministério da Saúde, a proposta não contraria as diretrizes estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto à vedação da fragmentação da execução orçamentária;
- f) a presente medida "oferece mais uma alternativa de execução direta de recursos [...], contribuindo para o caráter estruturante e limitando a fragmentação da execução orçamentária das emendas destinadas ao MS" (Ofício nº 1214/2025/MS);
- g) a proposta observa critérios técnicos de priorização definidos pela Portaria GM/MS nº 6.928/2025, que orienta a aplicação das emendas de bancada e de comissão, e "está em consonância com a Lei Complementar nº 210, de 25 de novembro de 2024 e com as decisões do STF sobre execução de emendas parlamentares" (Ofício nº 1042/2025/MS, de 7 de julho de 2025), conferindo maior segurança jurídica e racionalidade à gestão orçamentária;
- h) a não menção ao RP 6 no § 12 do art. 4º da LOA-2025 é devido à dificuldade operacional de realizar o remanejamento para o referido RP, com adaptação de sistema informatizado, processo orçamentário envolvido e o calendário vigente.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ALTERAÇÃO A SER PROMOVIDA NA LOA 2025

Como visto, a alteração ora proposta à LOA 2025 consiste na inclusão de dois dispositivos no art. 4º da referida lei orçamentária.

O citado artigo trata da autorização para abertura de créditos suplementares por ato próprio do Poder Executivo, sem necessidade de autorização legislativa específica, conforme permitido pelo art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

Desse modo, em seus diversos parágrafos e incisos, o art. 4º da LOA 2025 dispõe sobre situações, requisitos e restrições para abertura de crédito suplementar por ato próprio do Poder Executivo.

Para a compreensão das alterações que se pretende promover pelo PLN nº 13/2025, convém transcrever os §§ 9º e 10 do citado artigo:

§ 9º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de dotações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e coletivas, classificadas com RP 6, 7 e 8, desde que, cumulativamente:

I - haja ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados;

II - haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

III - haja solicitação ou concordância do autor da emenda, inclusive no caso de crédito necessário para o cumprimento dos limites de despesa previstos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;

IV - os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:

a) outras emendas do autor; ou

b) programações constantes desta Lei, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão suplementar um único subtítulo;

V - não ocorra redução do montante das dotações destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e ao desenvolvimento de ensino; e

VI - seja mantido o identificador de resultado primário e a identificação das emendas e dos autores.

§ 10. A necessidade de suplementação e a possibilidade de anulação de dotações classificadas com “RP 1” deverão ser previamente demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, elaborado para fins de cumprimento do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, na forma prevista no Quadro 10A integrante desta Lei, ressalvadas as hipóteses em que o crédito suplementar:

I - não alterar o valor em relação aos detalhamentos constantes do Quadro 10A;

II - estiver relacionado à transferência aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios de recursos que tenham vinculação constitucional ou legal;

III - for necessário ao atendimento de despesas do programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”; ou

IV - for aberto após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025; e

V - quando se tratar de cancelamento de dotações bloqueadas para atendimento de reestimativa de despesas primárias obrigatórias, após a divulgação do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias referente ao quinto bimestre de 2025, ficam dispensados os requisitos previstos no § 9º, exceto o inciso III.

O § 9º acima transcrito estabelece uma série de condições para a abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de dotações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares (RP 6, 7 e 8).

Já o § 10 estabelece que a necessidade de suplementação e a possibilidade de anulação de dotações classificadas com “RP 1” (despesas primárias obrigatórias) deverão ser previamente demonstradas no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias, ressalvadas as hipóteses elencadas em seus incisos.

Inclusão do art. I-A no § 10 do art. 4º

Uma das alterações previstas no PLN nº 13/2025 consiste em incluir no § 10 mais uma hipótese em que a necessidade de suplementação e a possibilidade de anulação de despesas primárias obrigatórias dispensa a prévia demonstração no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias.

Tal hipótese consiste no remanejamento entre as despesas primárias obrigatórias com controle de fluxo¹, excluídos os benefícios aos servidores, e as despesas primárias discricionárias no âmbito das ações e serviços públicos de saúde.

¹ Despesas obrigatórias passíveis de estabelecimento de cronograma para empenho e movimentação financeira.

A alteração se dará por meio da inclusão do inciso I-A, abaixo transcrito, no § 10 do art. 4º, da LOA 2025:

I-A - tratar de remanejamento entre as despesas primárias obrigatórias com controle de fluxo, excluídos os benefícios aos servidores, e as despesas primárias discricionárias, no âmbito de ações e serviços públicos de saúde, identificadas com “IU 6”;

Segundo a exposição de motivos que acompanhou a mensagem presidencial, a alteração em questão tem por finalidade “facilitar a gestão de recursos de despesas obrigatórias com controle de fluxo, além das discricionárias direcionadas para as Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPSs), garantindo melhor execução e eficiência”.

De fato, a exclusão da exigência de prévia demonstração no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias em relação às operações citadas (remanejamento entre despesas obrigatórias com controle de fluxo e despesas discricionárias relacionadas a ações e serviços públicos de saúde), facilitará a realização de tais remanejamentos e, conseqüentemente, a gestão desses recursos.

Inclusão do § 12 no art. 4º

A outra alteração prevista no PLN nº 13/2025 consiste em incluir o § 12 no art. 4º da LOA 2025.

Tal dispositivo dispensa a observância de dois dos requisitos previstos no § 9º para a abertura de créditos suplementares que envolvam o cancelamento de dotações incluídas ou acrescidas por emendas parlamentares de bancada (RP 7) ou de comissão (RP8), quando os recursos se destinarem à suplementação de ações orçamentárias específicas da área de saúde. O dispositivo proposto tem a seguinte redação:

§ 12. No âmbito das emendas classificadas com “RP 7” e “RP 8”, ficam dispensados os requisitos previstos nos incisos II e IV do § 9º quando os recursos se destinarem à suplementação das ações 21DX - Manutenção de Contratos de Gestão com a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS – AgSUS, 6217 - Atenção à Saúde nos Serviços Ambulatoriais e Hospitalares do Ministério da Saúde e 8535 - Estruturação de Unidades de Atenção Especializada em Saúde.”

Segundo a exposição de motivos, a alteração em questão tem a finalidade de ampliar a possibilidade de destinação de emendas parlamentares ao Programa Agora Tem Especialistas, criado após a sanção da referida Lei Orçamentária.

Destacou-se que se trata de iniciativa de interesse nacional e regional, considerada estratégica e prioritária pelo Ministério da Saúde, alinhada ao planejamento setorial da saúde.

Ainda de acordo com a exposição de motivos, o foco está no redirecionamento das emendas parlamentares que já foram apresentadas na programação do Ministério da Saúde, oferecendo mais uma alternativa de execução direta de recursos, contribuindo para o caráter estruturante e limitando a fragmentação da execução orçamentária das emendas.

Foi também esclarecido que não se incluiu menção às emendas classificadas como RP6 (emendas individuais) em razão de dificuldade operacional para adaptação do sistema informatizado, considerando o processo orçamentário e o calendário vigente.

Vale ainda mencionar que a inclusão de tal dispositivo na LOA 2025 foi solicitada pelo Ministério da Saúde. Por meio do Ofício 1214/2025, o referido órgão, além de afirmar que o objetivo da alteração é ampliar a possibilidade de destinação de recursos de emendas para o Programa Agora Tem Especialistas, esclareceu que a Agência Brasileira de Apoio à Gestão do SUS (AgSUS) e o Grupo Hospitalar Conceição (GHC), destinatários das ações orçamentárias 21DX e 6217, respectivamente, serão responsáveis pela contratação das carretas de cirurgias, consultas e exames e dos mutirões especializados em áreas remotas e territórios indígenas.

Quanto à ação orçamentária 8535, o órgão informou que viabilizará a aquisição de veículos e equipamentos de transporte sanitário de pacientes, dando suporte a muitos municípios, possibilitando, entre outras facilidades, o acesso aos serviços prestados por meio das carretas e dos mutirões em suas regiões.

Em síntese, o dispositivo proposto dispensa dois dos requisitos para redirecionamento, mediante crédito suplementar, de recursos oriundos de emendas parlamentares, quais sejam:

II - haja impedimento técnico ou legal que impossibilite a execução da despesa, em conformidade com o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, atestado pelo órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal;

IV - os recursos sejam destinados à suplementação de dotações correspondentes a:

a) outras emendas do autor; ou

b) programações constantes desta Lei, hipótese em que os recursos de cada emenda do autor integralmente anulada deverão suplementar um único subtítulo;

Preserva, por outro lado, as demais exigências para o redirecionamento dos recursos de emendas parlamentares:

I - haja ateste do órgão de que o cancelamento da despesa não resulta em prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados;

III - haja solicitação ou concordância do autor da emenda, inclusive no caso de crédito necessário para o cumprimento dos limites de despesa previstos na Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;

V - não ocorra redução do montante das dotações destinadas nesta Lei e em seus créditos adicionais, por autor, a ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e ao desenvolvimento de ensino; e

VI - seja mantido o identificador de resultado primário e a identificação das emendas e dos autores.

Assim, em conformidade com a justificativa apresentada pelo autor da proposição, a inclusão do § 12 no art. 4º da LOA 2025 deverá facilitar o redirecionamento de recursos provenientes de emendas parlamentares coletivas para ações específicas da área de saúde, mantida a exigência de que haja solicitação ou concordância do autor da emenda e de que o órgão ateste a ausência de prejuízo aos procedimentos de execução orçamentária e financeira já iniciados, dentre outros requisitos.