



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

PARECER Nº , DE 2025

Da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**, sobre o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 14, de 2025 (PLN 14/2025), que “Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R\$ 42.228.328.634,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Senador Randolfe Rodrigues

I. RELATÓRIO

Nos termos do art. 61 da Constituição Federal, o Presidente da República submete à apreciação do Congresso Nacional, por meio da Mensagem nº 1207/2025, na origem, o Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 14, de 2025 (PLN 14/2025), que abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R\$ 42.228.328.634,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências.

Conforme a Exposição de Motivos (EM) nº 30/2025 MPO, o crédito em pauta tem por objetivo possibilitar o atendimento de despesas referentes aos Benefícios Previdenciários e à Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família, respectivamente nos valores de R\$ 22.228.328.634,00 e R\$ 20.000.000.000,00.



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

Para a viabilizar a execução dessas despesas, o Anexo II apresenta como fonte de recursos a anulação de despesas nas mesmas ações que serão suplementadas, porém em fontes de recursos distintas. Nesse sentido, o crédito procede a uma reclassificação de fontes orçamentárias, sendo que as dotações originalmente classificadas com a fonte "9444 - Recursos Condicionados" serão canceladas e substituídas por novas dotações com a fonte "7444 - Recursos de Operações de Crédito Ressalvadas pela Lei de Crédito Adicional da Regra de Ouro". Essa alteração torna as despesas aptas à execução, liberando-as da condição suspensiva que exigia a aprovação deste projeto de lei. O quadro a seguir apresenta a aplicação e a origem dos recursos:

Quadro 1 – Aplicação e origem dos recursos

(em R\$ 1,00)

Discriminação	Suplementação	Cancelamento
Ministério da Previdência Social	22.228.328.634	22.228.328.634
Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome	20.000.000.000	20.000.000.000
Total	42.228.328.634	42.228.328.634

O objetivo central da medida, conforme explicitado na Exposição de Motivos, é o de obter a devida autorização legislativa para viabilizar o financiamento dessas despesas por meio de operações de crédito, observando a norma do art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a chamada "Regra de Ouro". Tal dispositivo veda a realização de operações de crédito que excedam as despesas de capital, **exceto quando autorizadas por créditos suplementares aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional**.

A Exposição de Motivos destaca que o valor proposto, de R\$ 42,2 bilhões, corresponde ao saldo remanescente de um montante original de R\$ 228,5 bilhões previsto na Lei Orçamentária Anual de 2025 (Lei nº 15.121/2025) como



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

despesas condicionadas a essa aprovação, após alterações já realizadas por portarias da Secretaria de Orçamento Federal - SOF.

O projeto ainda contém autorizações específicas com o objetivo de flexibilizar a utilização dos recursos do presente crédito. A primeira se encontra no parágrafo único do art. 3º, que estabelece que os recursos de operações de crédito autorizados pelo crédito em exame que apresentarem saldo na apuração do superávit financeiro no balanço patrimonial do exercício de 2025 poderão ser incorporados no orçamento de exercícios seguintes em programações da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais. Nesse caso, tais recursos deixam de ser ressalvados do cumprimento do disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição, ou seja, o saldo posteriormente autorizado deve observar a “Regra de Ouro” no exercício em que for utilizado.

A outra autorização, que consta do Art. 4º da proposta, é no sentido de permitir que os recursos suplementados pelo crédito possam ser objeto de créditos suplementares e/ou alterações das classificações, na forma estabelecida no art. 4º da Lei nº 15.121, de 2025 (LOA 2025), e no art. 49, § 1º, inciso III, da Lei nº 15.080, de 2024 (LDO 2025). Tal autorização restringe-se à hipótese de que os recursos oriundos das operações de crédito autorizadas nos termos do art. 3ª sejam utilizadas nas programações suplementadas conforme o Anexo I do presente projeto.

Em relação ao que dispõe o art. 51, § 4º, da LDO 2025, quanto à obtenção da meta de resultado primário fixada para o corrente exercício, bem como aos limites individualizados para as despesas primárias – conforme o art. 3º da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023 – a EM informa que o crédito em questão está de acordo com o teor dos citados dispositivos.

Já quanto ao disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal, "Regra de Ouro", a EM afirma que a que a proposição em comento está



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

em conformidade com a aludida regra, tendo como objetivo viabilizar o seu cumprimento.

No que tange ao disposto no § 16 do art. 51 da LDO 2025, a Exposição de Motivos ressalta que as ações suplementadas se destinam às mesmas finalidades das programações canceladas, motivo que dispensa a exigência de apresentação do demonstrativo de desvios ocorridos.

Por fim, a EM declara que o crédito em questão decorre de solicitações formalizadas pelos órgãos envolvidos, e que os remanejamentos propostos não afetam as programações canceladas envolvidas, uma vez que acréscimos e cancelamentos incidem sobre as mesmas ações.

Cabe esclarecer que, em 28 de outubro de 2025, a Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, por meio do Ofício SEI Nº 6565/2025/MPO, solicitou ao Congresso Nacional, em atendimento ao § 2º do art. 8º da LOA 2025, a redução de dotação condicionada à aprovação de crédito suplementar, na forma do art. 22 da LDO 2025. A solicitação, dessa forma, visa ajustar o PLN em exame à real necessidade de suplementação de verbas.

A redução apresentada no ofício impactou especificamente o programa "Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas". Tendo em vista mudança efetuada por meio da Portaria SOF/MPO nº 401, que efetivou substituição da fonte de recursos de "Títulos do Tesouro Nacional" por "Recursos Livres da União", a necessidade de ajuste para o cumprimento da "Regra de Ouro" em relação ao citado programa foi reduzida em R\$ 7.900.000.000,00. Dessa forma, após a mencionada redução da dotação condicionada, o PLN nº 14/2025 necessita ser ajustado para que a dotação relacionada ao Programa Bolsa Família seja reduzida para 12.100.000.000,00, mantendo-se inalterada a dotação de R\$ 22.228.328.634,00 destinada aos Benefícios Previdenciários do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

No prazo regimental, foi apresentada 1 (uma) emenda ao projeto de lei.

É o relatório.

II. ANÁLISE

Do exame da proposição, verifica-se que a iniciativa do Poder Executivo está articulada na modalidade apropriada de crédito adicional, ou seja, crédito suplementar, haja vista pretender tratar de recursos já existentes na lei orçamentária vigente. Observa-se, ainda, que a proposta está formulada em conformidade com o disposto no Plano Plurianual 2024-2027 (Lei nº 14.802, de 2024), na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025 (Lei nº 15.080, de 2024), na Lei Orçamentária Anual para 2025 (Lei nº 15.121, de 2025), na Lei nº 4.320, de 1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101, de 2000) e no Regime Fiscal Sustentável (Lei Complementar 200, de 2023).

O principal objetivo do crédito em exame é obter a autorização, por maioria absoluta do Congresso Nacional, nos termos do inciso III do art. 167 da Constituição e do art. 22 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024, para a realização de operações de crédito que excedam o montante de despesa de capital. Nos termos dos citados dispositivos, tal autorização deve ser realizada mediante crédito suplementar ou especial com finalidade precisa. Nesse sentido, o art. 3º do projeto em exame autoriza a realização da receita de operações de crédito por emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, no valor de até R\$ 42.228.328.634,00, que serão utilizados para despesas de Benefícios Previdenciários e de Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família. Dessa forma, o PLN em exame atende aos dispositivos constitucionais e legais referidos. Vale reiterar que, por meio do Ofício SEI Nº 6565/2025/MPO, houve a solicitação de redução do valor total do crédito para R\$ 34.328.328.634,00.



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

Ademais, o crédito em exame será viabilizado mediante anulação de dotações orçamentárias, em conformidade com o art. 43, § 1º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e com as prescrições do art. 167, incisos III e V, da Constituição.

A Exposição de Motivos que acompanhou o projeto declara que o crédito em questão decorre de solicitações formalizadas pelos órgãos envolvidos, e que as programações objeto de cancelamento não sofrerão prejuízo na sua execução, uma vez que o crédito consiste em reclassificação de fontes orçamentárias, em que acréscimos e cancelamentos de despesa são coincidentes, havendo alteração somente quanto à fonte de recursos.

Em relação ao disposto no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal, "Regra de Ouro", o presente PLN tem o objetivo de justamente viabilizar a observância desse dispositivo, uma vez que submete à apreciação do Congresso Nacional a ressalva em relação às operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Vale ainda mencionar que o demonstrativo a que se refere o § 16 do art. 51 da LDO 2025 é dispensável no presente caso, uma vez que as ações suplementadas se destinam às mesmas finalidades das programações canceladas.

A emenda apresentada, de autoria do Deputado Cláudio Cajado (PP/BA), tem como objetivo alterar o parágrafo único do Art. 3º, visando limitar o uso de eventuais saldos financeiros relativos às operações de crédito autorizadas pelo crédito às programações ora suplementadas. Embora louvável a preocupação do autor da emenda, entendemos que a redação original do projeto já contempla, de maneira adequada, todos os mecanismos constitucionais e contábeis necessários para garantir o correto tratamento dos recursos provenientes das operações de crédito autorizadas para este exercício de 2025. Isso porque a redação original do dispositivo já estabelece que a utilização futura de eventuais saldos não está isenta de cumprir o Art. 167, inciso III, da Constituição Federal, a



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

chamada "Regra de Ouro". Isso significa que, caso o saldo seja utilizado em exercícios seguintes, ele será computado no cálculo da regra e, em caso de seu descumprimento, sua utilização **dependerá de nova autorização específica** do Poder Legislativo. Ademais, o §6º do art. 167 da Constituição reforça que a apuração do cumprimento da mencionada regra ocorre no exercício em que a despesa é de fato realizada, e não quando a operação de crédito é autorizada, o que leva à conclusão de que, ao final do exercício, caso haja valores não executados das dotações classificadas na fonte 7444, esses montantes não permanecem associados à excepcionalidade da autorização prevista no Inciso III do art. 167 da Constituição, uma vez que sequer foram levados em consideração para o cálculo da "Regra de Ouro" no presente exercício.

Portanto, entendemos que a redação proposta pelo Poder Executivo **mantém a prerrogativa do Congresso Nacional** de decidir sobre a destinação desses saldos nos próximos exercícios, no caso de haver um desequilíbrio na "Regra de Ouro". Nesse sentido, somos pela rejeição da emenda apresentada.

Em relação ao Ofício SEI Nº 6565/2025/MPO, da Ministra do Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, enviado em 28 de outubro de 2025, entendemos que a redução de R\$ 7.900.000.000,00 no programa "Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas" necessita ser levada em conta no crédito em exame, tendo em vista a mudança efetuada por meio da Portaria SOF/MPO nº 401, que substituiu a fonte de recursos de "Títulos do Tesouro Nacional" por "Recursos Livres da União". Dessa forma, a alteração solicitada pelo Poder Executivo é efetivada na forma do substitutivo apresentado.

III. VOTO DO RELATOR

Diante do exposto e considerando a constitucionalidade, juridicidade e mérito da matéria, somos pela aprovação do PLN nº 14, de 2025, nos termos solicitados pelo Poder Executivo, com as alterações requeridas no Ofício SEI Nº



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

6565/2025/MPO e com a rejeição da emenda apresentada, na forma do substitutivo em anexo.

Sala da Comissão Mista, em de de 2025.

Senador Randolfe Rodrigues
Relator



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 14, DE 2025

Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R\$ 34.328.328.634,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica aberto ao Orçamento da Seguridade Social da União (Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025), em favor dos Ministérios da Previdência Social e do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, crédito suplementar no valor de R\$ 34.328.328.634,00 (trinta e quatro bilhões trezentos e vinte e oito milhões trezentos e vinte e oito mil seiscentos e trinta e quatro reais), para atender às programações constantes do Anexo I.

Art. 2º Os recursos necessários à abertura do crédito de que trata o art. 1º decorrem de anulação de dotações orçamentárias, conforme indicado no Anexo II.

Art. 3º Fica autorizada a realização da receita de operações de crédito por emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional, até o valor de 34.328.328.634,00 (trinta e quatro bilhões trezentos e vinte e oito milhões trezentos e vinte e oito mil seiscentos e trinta e quatro reais), conforme o disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição e no art. 22 da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.

Parágrafo único. Os recursos autorizados na forma do disposto no caput que apresentarem saldo na apuração do superávit financeiro no balanço patrimonial do exercício de 2025 poderão ser incorporados no orçamento de exercícios seguintes em programações da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais, os quais deixam de ser ressalvados do cumprimento do disposto no art. 167, caput, inciso III, da Constituição.

Art. 4º Desde que os recursos de que trata o art. 3º sejam aplicados em programações constantes do Anexo I, ficam autorizadas:



Assinado eletronicamente, por Sen. Randolfe Rodrigues

Para verificar as assinaturas, acesse <https://legis.senado.gov.br/autenticadoc-legis/8209646401>



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

I - a abertura de créditos suplementares envolvendo programações constantes do Anexo I, na forma, nas condições e nos limites estabelecidos no art. 4º da Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025; e

II - a alteração das classificações das programações a que se refere o inciso I, na forma do disposto no art. 49, § 1º, inciso III, e § 2º, da Lei nº 15.080, de 30 de dezembro de 2024.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social

UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNC	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2314	Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania								22.228.328.634
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
2314 00SJ	Benefícios Previdenciários	09 271							22.228.328.634
2314 00SJ 0001	Benefícios Previdenciários - Nacional	09 271							22.228.328.634
			S	3- O DC	1	90	0	7444	22.228.328.634
TOTAL – FISCAL									0
TOTAL – SEGURIDADE									22.228.328.634
TOTAL - GERAL									22.228.328.634

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

UNIDADE: 55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta

ANEXO I

PROGRAMA DE TRABALHO (SUPLEMENTAÇÃO)

Crédito Suplementar									
Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00									
PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNC	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
5128	Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas								12.100.000.000
	ATIVIDADES								
5128 8442	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	08 246							12.100.000.000
5128 8442 0001	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família - Nacional	08 246							12.100.000.000
			S	3- O DC	1	90	0	7444	12.100.000.000
TOTAL – FISCAL									0
TOTAL – SEGURIDADE									12.100.000.000
TOTAL - GERAL									12.100.000.000



CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

SF/25484.3747 1-86

ÓRGÃO: 33000 - Ministério da Previdência Social

UNIDADE: 33904 - Fundo do Regime Geral de Previdência Social

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNC	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
2314	Previdência Social: Promoção, Garantia de Direitos e Cidadania								22.228.328.634
	OPERAÇÕES ESPECIAIS								
2314 00SJ	Benefícios Previdenciários	09 271							22.228.328.634
2314 00SJ 0001	Benefícios Previdenciários - Nacional	09 271							22.228.328.634
			S	3- O DC	1	90	0	9444	22.228.328.634
TOTAL – FISCAL									0
TOTAL – SEGURIDADE									22.228.328.634
TOTAL - GERAL									22.228.328.634

ÓRGÃO: 55000 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

UNIDADE: 55101 - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome - Adm. Direta

ANEXO II

PROGRAMA DE TRABALHO (CANCELAMENTO)

Crédito Suplementar

Recurso de Todas as Fontes R\$ 1,00

PROGRAMÁTICA	PROGRAMA/AÇÃO/LOCALIZADOR/PRODUTO	FUNC	E S F	G N D	R P	M O D	I U	F T E	VALOR
5128	Bolsa Família: Proteção Social por meio da Transferência de Renda e da Articulação de Políticas Públicas								12.100.000.000
	ATIVIDADES								
5128 8442	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família	08 246							12.100.000.000
5128 8442 0001	Transferência Direta e Condicionada de Renda às Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família - Nacional	08 246							12.100.000.000
			S	3- O DC	1	90	0	9444	12.100.000.000
TOTAL – FISCAL									0
TOTAL – SEGURIDADE									12.100.000.000
TOTAL - GERAL									12.100.000.000