

NOTA TÉCNICA Nº 31/2025

TEOR DA SOLICITAÇÃO: Esclarecimento quanto ao valor aprovado do PLN 21/2025

SOLICITANTE: SECRETARIA LEGISLATIVA DO CONGRESSO NACIONAL

AUTORES: GRACIANO ROCHA MENDES

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Área Educação, Cultura, Esporte, C&T e Comunicações

Em resposta a solicitação da Secretaria Legislativa do Congresso Nacional (SLCN), a presente Nota tem por fim esclarecer o alcance do texto e o valor monetário aprovado na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), relativamente ao Projeto de Lei-CN nº 21/2025.

O referido projeto tencionava abrir crédito especial em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Integração e do Desenvolvimento Regional e das Cidades. A proposição foi apresentada em 13/10/2025, no valor de R\$ 199.488.899,00. No entanto, em 26/10/2025, foi recebida mensagem modificativa do Executivo, ampliando o valor para R\$ 205.488.899,00, com a inclusão de dotação de R\$ 6.000.000,00 para o Ministério da Cultura.

Vale ressaltar que a mensagem modificativa apresentou o texto do crédito de forma consolidada, com o acréscimo mencionado, e não apenas pretendendo complementação a este último.

Na votação da matéria na CMO, em 9/12/2025, o Voto do Relator foi a favor da aprovação do projeto “*na forma proposta pelo Poder Executivo*”. O texto foi aprovado sem alterações no Plenário do Congresso Nacional, em 19/12/2025.

A referência da expressão “*na forma proposta pelo Poder Executivo*” gerou dúvidas de interpretação entre a Casa Civil da Presidência da República e a SLCN, se se trataria da forma do PL original ou da forma alterada pela mensagem modificativa.

As Consultorias de Orçamento do Congresso já se manifestaram a respeito da polêmica, em situação idêntica.¹ Naquela oportunidade, foi defendida a seguinte tese, a qual cabe reproduzir:

A mensagem modificativa de projetos do ciclo orçamentário, prevista no § 5º do art. 166 da Constituição, apresenta características distintivas

¹ https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/nota-tecnica-conjunta-no06-de-2024_pln-28-2024-potencial-dubiedade-quanto-ao-texto-aprovado-do-pln-28-2024-v3.pdf

em relação ao conjunto das proposições legislativas listadas no art. 57 da Carta. A mensagem traduz nova manifestação do poder de iniciativa do chefe do Poder Executivo, a respeito da proposição original, e não uma nova proposição.

Portanto, não são projetos paralelos, nem adicionais; constituem novas versões do texto inaugural, e assim devem ser assumidas na apreciação pelo Congresso. (...)

Para esse efeito, não se identifica necessidade de emenda que viabilize a atualização do texto, nem indicação específica, no parecer, de qual texto está sendo apreciado. O projeto é, conforme o caso, entendido como a consolidação do original com a mensagem modificativa ou apenas como o conteúdo desta última.

Por outro lado, caso o relator da matéria pretendesse aprovar o projeto em seus termos originais, descartando as alterações trazidas pela mensagem modificativa, seria necessário apresentar emenda que retornasse o texto inaugural. (grifou-se)

Tendo em vista que o Poder Executivo propôs o referido PLN por duas vezes, sendo a segunda vez com mensagem modificativa, esta Consultoria entende que prevalece a última versão, até porque a ementa do Parecer aprovado pela CMO e pelo CN é pelo valor da última proposta, ou seja, R\$ 205.488.899,00.

Portanto, entendemos restar demonstrada a intenção do Relator, que era de não acolher a emenda apresentada ao crédito em comento e viabilizar a aprovação da forma proposta pelo Poder Executivo. A falta de menção à mensagem no Voto constitui mero deslize; deve, no nosso entender, prevalecer a análise do Relator, que tratou, em seu Relatório, da mensagem modificativa como versão a ser deliberada.

Além disso, no sítio eletrônico do Congresso Nacional², no item “Entenda a proposta”, também consta o referido valor como proposta do Poder Executivo:

“A proposta destina R\$ 205,4 milhões aos orçamentos dos Ministérios da Justiça, (40% dos recursos), Transportes (30% dos recursos), Cidades (19% dos recursos), Relações Exteriores (4% dos recursos), Cultura (3% dos recursos), Educação (2% dos recursos) e Integração (1% dos recursos).”

No mesmo sítio eletrônico do Congresso Nacional, em “Documentos” > “Proposição”, o primeiro item que aparece faz menção na “Descrição/Ementa” ao valor de R\$ 205,4 milhões:

Identificação: PLN 21/2025

Autor: Presidência da República

Data: 13/10/2025

Descrição/Ementa: Abre aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, em favor dos Ministérios da Educação, da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, dos Transportes, da Cultura, da Integração e do Desenvolvimento Regional, e das Cidades, crédito especial no valor de R\$ 205.488.899,00, para os fins que especifica. Alteração proposta pela Mensagem presidencial nº 1.577/2025.”

Observa-se, ainda, que no Portal do Planalto³ o valor do PLN 21/2025 também consta como R\$ 205.488.899,00; e, por fim, o PLN 21/2025, foi transformado na Lei nº 15.313, de 22 de dezembro de 2025⁴, a qual também foi publicada pelo valor de R\$ 205.488.899,00.

Ante o exposto, somos de entendimento de que a mensagem modificativa do PLN 21/2025 deve ser interpretada como a “*forma proposta pelo*

² <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/170914> (Consulta em 24/12/2025).

³ https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Projetos/Ato_2023_2026/2025/PLN/_Quadro_PLN_2025.htm

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15313.htm

Poder Executivo”, mencionada no Voto do Relator na CMO, de modo que a Lei nº 15.313/2025 encontra-se promulgada nos corretos termos apreciados pelo Congresso Nacional.

Colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais.

Brasília-DF, 26 de dezembro de 2025.

GRACIANO ROCHA MENDES

Diretor da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

MARCOS ROGÉRIO ROCHA MENDLOVITZ

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira