

NOTA INFORMATIVA

PLN 18/2026

Altera o art. 4º da Lei nº 15.346, de 14 de janeiro de 2026, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2026.

Autor da Nota: José Sergio Pinheiro Machado Filho | Consultor Legislativo – Assessoramento em Orçamentos

Data do encaminhamento:
17 de junho de 2026

Prazo para emendas:
Ainda não definido

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

SUMÁRIO EXECUTIVO

- O PLN nº 18/2026 altera o art. 4º da LOA 2026, ampliando as autorizações para que o Poder Executivo realize suplementações e remanejamentos por ato próprio, sem necessidade de envio ao Congresso Nacional de projetos de lei de créditos adicionais específicos.
- **Decisões judiciais:** suprime a referência exclusiva ao Poder Judiciário, permitindo que despesas equiparadas por decisão judicial às exceções da LC nº 200/2023 sejam suplementadas por ato próprio do Poder Executivo. A redação pode alcançar hipóteses além das decisões do STF que motivaram a proposta.
- **Defesa nacional:** autoriza a suplementação de despesas relativas a projetos estratégicos de defesa nacional previstos na LC nº 221/2025. Trata-se de ampliação de flexibilidade não incorporada à LOA durante sua tramitação.
- **Meio ambiente:** restabelece autorização para suplementar despesas de fiscalização, preservação, controle ambiental e recuperação de áreas degradadas. A autorização constava do PLOA 2026, mas não foi mantida pelo Congresso Nacional.
- **Anulação de dotações:** elimina referência a item inexistente da LOA, mas amplia a autorização para que anulações financiem todos os 14 itens da alínea “c”, e não apenas a ação da Telebrás originalmente prevista no PLOA.
- **Pronaf e Proex:** autoriza o remanejamento de dotações entre as ações de financiamento do Pronaf e do Proex, conferindo maior flexibilidade para ajustar desequilíbrios verificados durante a execução orçamentária.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN nº 18/2026) encaminhado pelo Poder Executivo, por meio da Mensagem nº 532, de 16 de junho de 2026, com fundamento no art. 61 da Constituição Federal, que promove alterações pontuais na redação do art. 4º da Lei nº 15.346, de 2026 (LOA 2026).

Diferentemente dos projetos de lei que veiculam abertura de créditos adicionais (suplementares ou especiais), o PLN 18/2026 não cria, cancela ou remaneja dotações específicas. Seu objeto é exclusivamente normativo: modifica o texto das autorizações para a abertura de créditos suplementares do art. 4º da LOA, que delimitam a margem de manobra do Poder Executivo para promover alterações orçamentárias por ato próprio ao longo da execução do exercício, sem necessidade de novo projeto de lei.

A presente análise tem por finalidade descrever o conteúdo das alterações propostas, de modo a subsidiar a deliberação dos parlamentares sobre a matéria.

2. ALTERAÇÕES PROPOSTAS

O PLN nº 18/2026 promove cinco modificações no art. 4º da LOA 2026, todas relativas às autorizações de suplementação e remanejamento de dotações orçamentárias. O quadro a seguir sintetiza as alterações:

Dispositivo	Natureza	Conteúdo
§1º, III, "e"	Nova redação	Suprime a expressão "do Poder Judiciário", de modo que a equiparação por decisão judicial deixa de ser restrita àquele Poder.
§1º, III, "g"	Acréscimo	Inclui despesas relativas a projetos estratégicos de defesa nacional (LC 221/2025), no âmbito do Ministério da Defesa.
§1º, III, "h"	Acréscimo	Inclui despesas das subfunções 125, 541, 542 e 543, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.
§2º, II	Nova redação	Ajuste redacional: substitui "alíneas c, item 20" por "alínea c", refinando o escopo da hipótese de anulação.
§3º, VII	Acréscimo	Autoriza remanejamento entre as ações 0A81 (PRONAF) e 0A84 (PROEX).

Fonte: PLN nº 18/2026.

2.1. Nova redação à alínea "e" do inciso III do §1º

A redação atual do art. 4º, § 1º, inciso III, alíneas "d" e "e" é a seguinte:

Art. 4º. [...]

§ 1º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei, consideradas as alterações de seus detalhamentos efetuadas com fundamento na lei de diretrizes orçamentárias, por meio da utilização dos recursos indicados no § 2º, relativos às seguintes despesas: [...]

III - despesas primárias discricionárias: [...]

d) de que trata art. 3º, § 2º, incisos III a V, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023;¹

e) do Poder Judiciário equiparadas por decisão judicial às de que trata a alínea "d"; e [...]

A nova redação proposta visa **suprimir** a expressão "do Poder Judiciário", sob a justificativa de que decisões do STF nas ADI nº 7.641 e 7.922 afastaram os limites da Lei Complementar nº 200/2023 (LC 200/2023), para receitas próprias de órgãos com autonomia financeira constitucional.

De fato, as referidas decisões judiciais afastam o "teto de gastos" da LC 200/2023 para receitas próprias de órgãos com autonomia financeira constitucional, mas para apenas dois deles: Poder Judiciário e Ministério Público da União (MPU). E cabe registrar que a Constituição Federal contempla autonomia financeira, de forma expressa, justamente para esses dois órgãos – Poder Judiciário (art. 99) e Ministério Público (art. 127, § 3º) –, o que explica por que as exceções reconhecidas pelo STF se concentraram exatamente neles.

No entanto, ao suprimir a expressão "do Poder Judiciário" do dispositivo em apreço, poder-se-ia abrir espaço para a **interpretação de que qualquer despesa**

¹ Lei Complementar nº 200/2023:

Art. 3º [...]

§ 2º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: [...]

III - as despesas nos valores custeados com recursos de doações ou com recursos decorrentes de acordos judiciais ou extrajudiciais firmados para reparação de danos em decorrência de desastre;

IV - as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas;

V - as despesas nos valores custeados com recursos oriundos de transferências dos demais entes federativos para a União destinados à execução direta de obras e serviços de engenharia;

discricionária, de qualquer órgão ou Poder – não apenas os abrangidos pelas ADIs nº 7.641 e 7.922 –, que seja equiparada por decisão judicial às despesas listadas nos incisos III a V, do § 2º, do art. 3º, da LC 200/2023, poderia ser objeto de suplementação com fundamento na alínea "e", ampliando-se, por via transversa, o alcance da autorização para além do que efetivamente decidido pela Suprema Corte. Em outras palavras, a redação genérica deixaria de circunscrever a hipótese aos órgãos cuja autonomia financeira foi expressamente reconhecida pelo STF, passando a comportar, ao menos em tese, qualquer equiparação judicial futura, independentemente de o respectivo órgão deter, ou não, autonomia financeira de matriz constitucional.

Caso se entenda conveniente mitigar esse risco interpretativo, seria possível, em tese, conferir redação mais precisa ao dispositivo, de modo a vincular a equiparação às hipóteses de autonomia financeira constitucional ou às decisões judiciais que especificamente a reconheçam.

Trata-se, porém, de juízo de oportunidade e conveniência afeto à deliberação parlamentar, não havendo, em si, óbice jurídico que impeça a aprovação da redação tal como proposta.

2.2. Inclusão da alínea "g" do inciso III do §1º

A inclusão da alínea "g" autoriza a suplementação de despesas relativas a projetos estratégicos em defesa nacional, de que trata a Lei Complementar nº 221, de 18 de novembro de 2025, no âmbito do Ministério da Defesa. A Exposição de Motivos justifica o acréscimo no fato de a referida Lei Complementar ter sido promulgada após o envio do PLOA-2026 ao Congresso Nacional.

A justificativa, contudo, merece ponderação quanto à sua premissa temporal. A LC nº 221 é de 18 de novembro de 2025, ao passo que a LOA 2026 (Lei nº 15.346) somente foi sancionada em 14 de janeiro de 2026 – ou seja, quase dois meses depois. Assim, **embora a LC nº 221 seja efetivamente posterior ao envio do PLOA ao Congresso, ela é anterior à aprovação da LOA 2026. Durante a tramitação do projeto de lei orçamentária houve, portanto, tempo hábil e oportunidade processual para que a alteração ora proposta fosse incorporada ainda naquele momento, o que não ocorreu** – seja por opção, seja por qualquer outra razão, fato é que a previsão não foi incluída no texto aprovado.

Disso decorre que não se trata, a rigor, de uma situação de superveniência que torne a alteração uma mera adequação técnica inevitável. A inclusão da alínea "g" no art. 4º da LOA 2026 configura, na realidade, decisão de mérito sobre a conveniência de ampliar as autorizações de suplementação por ato próprio do Poder Executivo em favor de despesas de defesa nacional.

2.3. Inclusão da alínea "h" do inciso III do §1º

A inclusão da alínea "h" autoriza a suplementação de despesas das subfunções 125 (Normatização e Fiscalização), 541 (Preservação e Conservação Ambiental), 542 (Controle Ambiental) e 543 (Recuperação de Áreas Degradadas), no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. A Exposição de Motivos justifica o acréscimo como mera renovação de autorização já prevista na LOA 2025.

De fato, autorização correspondente consta da Lei nº 15.121, de 10 de abril de 2025 (LOA 2025). Isso, no entanto, não significa que a alteração proposta seja uma mera renovação, como sugere a Exposição de Motivos.

Em primeiro lugar, a lei orçamentária anual rege-se pelo princípio da anualidade, referindo-se a um único exercício financeiro, coincidente com o ano civil (art. 34 da Lei nº 4.320/1964). A existência de uma autorização em determinado exercício não gera direito ou expectativa de sua reprodução automática no exercício seguinte; cada LOA é objeto de deliberação própria e autônoma do Congresso Nacional. Não há, portanto, "expiração" de um dispositivo que devesse ser naturalmente recomposto: a ausência da autorização na LOA 2026 é o resultado regular do processo legislativo orçamentário daquele exercício.

Em segundo lugar – e este é o ponto central –, a autorização ora proposta não está simplesmente ausente por omissão: ela **constou do PLOA 2026 encaminhado pelo Poder Executivo, mas não foi mantida na LOA 2026 aprovada pelo Congresso Nacional**. Isso significa que **o dispositivo, deliberadamente, não foi acolhido pelo Legislativo durante a apreciação da proposta orçamentária**. O que o PLN nº 18/2026 propõe, agora durante a execução orçamentária, é reintroduzir, por via de alteração legislativa posterior, autorização que o próprio Congresso optou por não incluir poucos meses antes.

Diante disso, a alínea "h" **não configura adequação técnica nem renovação de algo expirado, mas decisão de mérito** sobre a conveniência de restabelecer autorização anteriormente suprimida no curso do processo orçamentário.

Recomenda-se, portanto, que a deliberação parlamentar pondere a matéria sob o juízo de conveniência e oportunidade, à luz da decisão já tomada pelo Congresso por ocasião da aprovação da LOA 2026.

2.4. Nova redação ao inciso II do §2º

A LOA 2026, tal como publicada, contém imprecisão redacional no inciso II do §2º do art. 4º, ao fazer referência ao "item 20" da alínea "c" do inciso III do §1º. Essa referência é materialmente inexistente: a alínea "c" conta com apenas 14 itens, de modo que o "item 20" não existe no texto da Lei:

Art. 4º. [...]

§ 1º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei, consideradas as alterações de seus detalhamentos efetuadas com fundamento na lei de diretrizes orçamentárias, por meio da utilização dos recursos indicados no § 2º, relativos às seguintes despesas: [...]

III - despesas primárias discricionárias: [...]

14. “2113 - Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás”, no âmbito do Ministério das Comunicações;

d) de que trata art. 3º, § 2º, incisos III a V, da Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023; [...]

§ 2º Para a suplementação das dotações de que trata o § 1º, poderão ser utilizados recursos provenientes de: [...]

II - anulação de dotações, na hipótese de atendimento das despesas previstas nos incisos I, II e III, alíneas “c”, item 20, do § 1º;

Na redação atualmente em vigor, **essa imprecisão não gera prejuízo nem confere autorização para a suplementação pretendida**, na medida em que não se pode autorizar anulação de dotação com base em item que a própria lei não contempla. Em outras palavras, a hipótese de anulação vinculada à alínea "c" está, na prática, inoperante.

A redação proposta pelo PLN nº 18/2026, contudo, não se limita a corrigir a imprecisão redacional, simplesmente apontando para um dispositivo correto: ela **suprime integralmente** a expressão "item 20", fazendo com que a autorização de anulação passe a alcançar **todos os 14 itens** da alínea "c". Trata-se de **ampliação substancialmente mais abrangente do que a usualmente verificada em leis orçamentárias anteriores**, e que **não constava da proposta original do Poder Executivo**, que restringia a alteração à ação orçamentária "2113 – Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás", no âmbito do Ministério das Comunicações².

² PLOA 2026, na forma proposta pelo Poder Executivo:

Art. 4º [...]

§ 1º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei, e suas alterações, por meio da utilização dos recursos indicados no § 2º, relativos às seguintes despesas: [...]

III - despesas primárias discricionárias relativas: [...]

c) às ações: [...]

20. “2113 - Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás”, no âmbito do Ministério das Comunicações;

Verifica-se, portanto, que o resultado do processo legislativo orçamentário foi mais restritivo do que a proposta originalmente encaminhada pelo Poder Executivo. No PLOA 2026, a alínea “c” continha 20 itens, e a possibilidade de utilização de recursos provenientes de anulação de dotações estava circunscrita ao seu item 20, correspondente à ação “2113 – Manutenção de Contrato de Gestão com a Telecomunicações Brasileiras S.A. – Telebrás”. No texto aprovado pelo Congresso Nacional, a relação foi reduzida a 14 itens e a referida ação passou a ocupar o item 14, sem que a remissão constante do inciso II do § 2º fosse correspondentemente ajustada.

Ainda que a inconsistência numérica, isoladamente considerada, não permita concluir se a ausência de ajuste decorreu de decisão expressa ou de falha de conformação redacional, é objetivamente certo que a LOA 2026 vigente não contém autorização operacional para a utilização de anulação de dotações em favor de qualquer dos itens da alínea “c”.

O PLN nº 18/2026, contudo, não propõe apenas a substituição da referência ao “item 20” pelo atual “item 14”, providência que preservaria o alcance da autorização constante do PLOA. **Ao suprimir integralmente a referência a um item específico, a proposição passa a admitir a utilização de anulação de dotações para suplementar as despesas de todos os 14 itens da alínea “c”.** A solução é, assim, **mais abrangente** do que aquela originalmente proposta pelo próprio Poder Executivo e não incorporada, nesses termos, à LOA 2026.

Diante disso, a nova redação do inciso II do § 2º não busca, como consta da Exposição de Motivos, somente mera precisão redacional do dispositivo. Trata-se de decisão de mérito acerca da conveniência de ampliar significativamente a flexibilidade conferida ao Poder Executivo para suplementar as despesas discricionárias relacionadas na alínea “c” (e não somente uma ação orçamentária específica), mediante anulação de dotações.

Recomenda-se, portanto, que a deliberação parlamentar pondere a matéria sob o juízo de conveniência e oportunidade, à luz do resultado da apreciação do PLOA 2026 e do fato de que o alcance agora proposto supera o da autorização originalmente encaminhada. Caso se pretenda apenas sanar a imprecisão material, preservando o escopo inicialmente previsto, a correção poderia limitar-se à substituição da expressão “item 20” por “item 14”.

§ 2º Para a suplementação das dotações de que trata o § 1º, poderão ser utilizados recursos provenientes de: [...]

II - anulação de dotações, na hipótese de atendimento das despesas previstas nos incisos I, II e III, alíneas “b” e “c”, item 20, do § 1º;

2.5. Acréscimo do inciso VII ao §3º

O § 3º do art. 4º da LOA 2026 autoriza o **remanejamento** de dotações entre as programações abrangidas por um mesmo inciso, nas hipóteses nele especificadas. O PLN nº 18/2026 propõe acrescentar o inciso VII, com o seguinte teor:

VII – das ações “0A81 – Financiamento de Operações no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF (Lei nº 10.186, de 2001)” e “0A84 – Financiamento de Operações no âmbito do Programa de Financiamento às Exportações – PROEX (Lei nº 10.184, de 2001)”.

Com a alteração, o Poder Executivo ficará autorizado a remanejar dotações entre as duas ações por ato próprio, sem necessidade de encaminhamento de projeto de lei específico ao Congresso Nacional.

Segundo a Exposição de Motivos, os volumes de equalização relativos ao Pronaf e ao Proex estão sujeitos a fatores exógenos, que ocasionariam desequilíbrios recorrentes entre as respectivas dotações. Sob a perspectiva da gestão orçamentária, a autorização permitiria ajustar a distribuição dos recursos às necessidades verificadas durante a execução, conferindo maior agilidade para o atendimento de eventual insuficiência em uma das ações mediante a utilização de recursos disponíveis na outra.

A medida não amplia, por si só, o montante global das dotações abrangidas, uma vez que eventual suplementação de uma das ações deverá ser acompanhada do correspondente cancelamento na outra. Altera, entretanto, a distribuição dos recursos aprovada pelo Congresso Nacional, ao transferir para o Poder Executivo a decisão sobre a alocação entre as duas programações.

Cabe observar, ainda, que **a Exposição de Motivos não apresenta informações quantitativas sobre os desequilíbrios mencionados**, tais como valores já identificados como excedentes ou insuficientes, frequência de sua ocorrência ou estimativa dos remanejamentos que poderão ser necessários em 2026. Essa ausência não impede a apreciação da proposta, mas limita a avaliação da dimensão concreta da flexibilidade solicitada.

Trata-se, portanto, de ampliação da flexibilidade conferida ao Poder Executivo para gerir as dotações do Pronaf e do Proex, cuja justificativa se relaciona à necessidade de adaptação da execução orçamentária a fatores não integralmente conhecidos no momento da elaboração do orçamento.

A deliberação sobre o dispositivo envolve, assim, juízo de conveniência e oportunidade quanto ao equilíbrio entre a agilidade pretendida na gestão dessas programações e a preservação da alocação originalmente aprovada pelo Congresso Nacional.

Brasília, 22 de junho de 2026.