



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 16/2025.

Em 5 de junho de 2025.

Assunto: Subsídios para análise da adequação orçamentária e financeira da Medida Provisória nº 1.301, de 30 de maio de 2025, que "Institui o Programa Agora Tem Especialistas, dispõe sobre o Grupo Hospitalar Conceição S.A., altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e a Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019.".

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 - MPV nº 1.301/2025 institui o Programa Agora Tem Especialistas, de adesão por estabelecimentos hospitalares privados, com ou sem fins lucrativos. Também dispõe sobre o Grupo Hospitalar Conceição S.A., altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, a Lei nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, e a Lei nº 13.958, de 18 de dezembro de 2019. Serão destacados os dispositivos que possuem, s.m.j., relação com a matéria orçamentária e financeira.

O Programa Agora Tem Especialistas vigorará até 31 de dezembro de 2030 (art. 6º). O art. 4º da MPV dispõe que o estabelecimento hospitalar, com ou sem fins lucrativos, que tiver o requerimento de adesão ao Programa Agora Tem Especialistas deferido poderá usufruir de créditos financeiros relativos ao total dos valores de atribuição dos atendimentos médico-hospitalares.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

A fruição desses créditos se dará a partir do exercício de 2026, mediante o preenchimento dos requisitos elencados em seus incisos (§ 1º, art. 4º) e serão limitados anualmente ao valor de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) (§2º, art. 4º). A partir do exercício de 2026, o Poder Executivo federal incluirá essa renúncia de receita na estimativa de receita da lei orçamentária anual (§ 3º, art. 4º). O art. 5º estabelece que os créditos financeiros, apurados mensalmente, serão utilizados na compensação de tributos federais, inscritos ou não em dívida ativa da União. Portanto, a partir de 2026, os estabelecimentos hospitalares que aderirem ao Programa obterão créditos financeiros por serviços prestados no âmbito do Programa, os quais serão utilizados na compensação de tributos federais.

O art. 18 da MPV, por sua vez, altera a Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, para incluir, no art. 32, o § 10 com a previsão de que o ressarcimento devido ao SUS por operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde, conforme as hipóteses previstas na lei, possa ser efetuado por meio da prestação de serviços ao SUS. Esse ressarcimento ocorrerá mediante celebração de termo de compromisso, que especificará os serviços a serem prestados, conforme condições estabelecidas em ato conjunto da Advocacia-Geral da União e do Ministério da Saúde.

O art. 20 da MPV altera a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, para incluir o art. 22-D que institui, no âmbito do Programa Mais Médicos, o Projeto Mais Médicos Especialistas, destinado ao provimento de profissionais com vistas à redução no tempo de espera de atendimento ao usuário do SUS, nas regiões prioritárias estabelecidas pelo Ministério da Saúde no âmbito da atenção especializada à saúde. Os parágrafos 2º e 3º do art. 22-D dispõem que os participantes do Projeto Mais Médicos Especialistas poderão fazer jus a bolsa-formação e demais benefícios do Projeto Mais Médicos para o Brasil e que ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre as normas para o funcionamento do Projeto Mais Médicos Especialistas.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

O art. 22, *caput* e parágrafo único, da MPV estatui, no âmbito do Poder Executivo federal, a transformação de 389 (trezentos e oitenta e nove) cargos efetivos vagos em 129 (cento e vinte e nove) cargos efetivos vagos, conforme discriminados em Anexo, cujo provimento se dará conforme as necessidades do serviço, em respeito ao art. 169, § 1º da Constituição Federal. O art. 23, por sua vez, dispõe que essa transformação de cargos será realizada sem aumento de despesa, mediante compensação financeira entre os valores correspondentes à totalidade da remuneração dos cargos a serem criados e os valores correspondentes à totalidade da remuneração dos cargos a serem transformados, vedada a produção de efeitos retroativos.

3 Subsídios acerca da adequação orçamentária e financeira

O exame de compatibilidade e adequação orçamentário-financeira deve verificar a repercussão da MPV sobre a receita ou a despesa pública da União e sua congruência com o direito financeiro, em especial: Lei Complementar nº 101/2000 (LRF); Lei Complementar nº 200/2023 (Regime Fiscal Sustentável); Lei do Plano Plurianual - PPA (Lei nº 14.802/2024); Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei nº 15.080/2024); e Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei nº 15.121/2025).

A presente análise limita-se a examinar a conformação da medida provisória às disposições constitucionais e legais relativas à matéria orçamentário-financeira. Assim, não se avaliam os pressupostos constitucionais gerais para edição de medidas provisórias, somente cabíveis para atender situações urgentes e relevantes que não possam ser prontamente atendidas pela via legislativa ordinária, conforme determina o art. 62 da Constituição.

De acordo com a Exposição de Motivos - EMI nº 00014/2025 MS MF MGI, “esta Medida Provisória traz benefício tributário com vigência de 2026 a 2030. Nesse



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

sentido, em cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cabe informar que: a instituição do instrumento não terá impacto orçamentário-financeiro em 2025, sendo, nos exercícios subsequentes, a renúncia de receita limitada a R\$ 2 bilhões (dois bilhões de reais), anualmente; e a compensação para a renúncia de receita foi atendida pela edição do Decreto nº 12.466, de 22 de maio de 2025.” O § 3º do art. 4º da MPV informa que, a partir do exercício de 2026, o Poder Executivo federal incluirá essa renúncia de receita na estimativa de receita da lei orçamentária anual.

Sobre esse assunto, cabe um breve comentário. De acordo com os arts. 4º e 5º da MPV, a partir de 2026, os estabelecimentos hospitalares que aderirem ao Programa terão créditos financeiros a receber por serviços prestados no âmbito do Programa Agora Tem Especialistas, os quais poderão ser utilizados na compensação de tributos federais. Ou seja, ao invés de serem remunerados pela prestação de serviços com recursos orçamentários do SUS, os estabelecimentos hospitalares serão remunerados mediante compensação de tributos federais.

Ainda que a MPV nº 1.301/2025 faça referência a “créditos financeiros”, na realidade trata-se de uma despesa segundo a contabilidade pública¹. Porém, de acordo com a EMI, o Poder Executivo federal estabeleceu que esses serviços não serão remunerados na forma de despesas orçamentárias², mas via dedução de tributos federais devidos pelos estabelecimentos hospitalares aderentes ao Programa.

¹ “Despesa corresponde a diminuições na situação patrimonial líquida da entidade não oriundas de distribuições aos proprietários”. Conselho Federal de Contabilidade Pública. **NBC TSP Estrutura Conceitual**, capítulo 5, item 5.30. Disponível em <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>, acessado em 5 de jun, 2025.

² “A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade”. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**, p. 72. 11ª Edição. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:51045. Acesso em 3 jun. 2025.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Essa forma de remuneração tem o condão de afastar o impacto da medida sobre os limites de despesas primárias previstos no art. 3º da LC nº 200/2023. Contudo, afetará o cumprimento das metas anuais de resultado primário do Governo Central fixadas na LDO. Em 2026, ano em que a renúncia de receita produzirá efeitos, o PLDO fixa uma meta de superávit primário na ordem de R\$ 34,26 bilhões.³

O art. 14 da LRF dispõe que a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, alternativamente, i) demonstrar que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO ou ii) apresentar as medidas de compensação no período por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

A EMI e o art. 4º, § 3º, da MPV indicam que a renúncia será considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária de 2026, em cumprimento ao art. 14, inciso I, da LRF⁴. Apesar de informado o cumprimento dos requisitos do art. 14 da LRF⁵, não foram apresentados na EMI, tampouco na referida MPV, metas e objetivos,

³ Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 encaminhado pelo Poder Executivo – PLDO 2026 (PLN nº 2/2025), p. 155. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9934799&ts=1748373558698&disposition=inline>. Acesso em 5 jun. 2025 e Nota Técnica Conjunta nº 4/2025 sobre o PLDO 2026, p. 19. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9961575&ts=1748373558754&disposition=inline>. Acesso em 5 jun. 2026.

⁴ A LDO 2025 (art. 129, § 7º) e o PLDO 2026 (art. 133, § 7º) autorizam que as proposições legislativas em tramitação que impliquem renúncia de receita possam ter seus efeitos considerados na estimativa de receita da respectiva LOA.

⁵ A EMI ressalta que a compensação foi atendida pela edição do Decreto nº 12.466/2025, que elevou as alíquotas do IOF. Não foi possível confirmar essa informação. O Relatório Bimestral de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do 2º Bimestre de 2025 não cita a criação do Programa “Agora Tem Especialistas” nas justificativas para a redução das receitas administradas pela Receita Federal, informando que essa redução é parcialmente compensada pelo aumento do IOF. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-avaliacao-de-receitas-e-despesas-primarias-rardp/2025/14>.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

preferencialmente quantitativos, na forma prevista no inciso II do art. 139 da LDO 2025. Há somente a menção de que a MPV “tem como escopo fundamental o fortalecimento da Política Nacional de Atenção Especializada em Saúde, com especial atenção ao programa ‘Mais Acesso a Especialistas’, cuja meta é ampliar o acesso da população brasileira a consultas, exames e procedimentos especializados no âmbito do SUS”. Também não consta na MPV uma cláusula de vigência do benefício, que deve durar, no máximo, cinco anos, conforme determina o inciso I do art. 139 da LDO 2025. Resta atendida, no entanto, a determinação contida no inciso III desse mesmo artigo, uma vez que foi designado o Ministério da Saúde como órgão responsável pelo benefício tributário,

A MPV também trará impacto orçamentário e financeiro decorrente *redução de receita* relativa à alteração da Lei nº 9.656, de 3 de junho de 1998, que passa a prever que o ressarcimento devido ao SUS por operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde, conforme as hipóteses previstas na lei, possa ser efetuado por meio da prestação de serviços ao SUS, na forma de ato a ser publicado pelo Ministro de Estado da Saúde (art. 18).

Sobre essa previsão, consta na EMI que “a implementação da medida ainda dependerá de atos infra legais, não sendo esperado impacto orçamentário-financeiro em 2025; para 2026 e 2027, é possível a ocorrência de alguma redução receita, estimada em montante da ordem de R\$ 750 milhões ao ano.” Porém, não foram apresentadas as premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas, conforme prevê o art. 132 da LDO 2025.

A MPV também trará impacto orçamentário e financeiro decorrente de *aumento de despesa* relativa à previsão de que os participantes do Projeto Mais Médicos Especialistas poderão fazer jus a bolsa-formação e demais benefícios do Projeto Mais



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

Médicos para o Brasil (art. 20). O dispositivo também prevê que ato do Ministro de Estado da Saúde disporá sobre as normas para o funcionamento do referido Projeto.

Trata-se, portanto, de despesa obrigatória de caráter continuado que, nos termos do art. 17 da LRF, decorre de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Ainda de acordo com esse artigo, os atos que criarem ou aumentarem esse tipo de despesa deverão ser instruídos com i) a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício de entrada em vigor e nos dois subsequentes, juntamente com as premissas e a metodologia de cálculo utilizadas nessa estimativa, bem como da demonstração da origem dos recursos para o seu custeio; ii) a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais; e iii) a apresentação da compensação dos efeitos financeiros da medida devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Porém, não foram encontradas essas informações juntamente à MPV.

Ademais, a Lei Complementar nº 200/2023 (LC nº 200/2023), com modificações inseridas pela Lei Complementar nº 211/2024, dispõe que o crescimento da despesa primária, sujeita aos limites do seu art. 3º, decorrente de criação ou prorrogação de benefícios da seguridade social está limitado pelas regras do seu art. 4º.

Sobre a transformação de cargos efetivos, conforme discriminados no Anexo da Medida Provisória, a EMI reitera a previsão contida no art. 23 da MPV de que “esses cargos novos são criados sem aumento de despesa” e, sendo assim, essa medida não acarreta impacto orçamentário e financeiro no âmbito da União.

A adequação com a Lei Orçamentária Anual impõe a existência de dotação suficiente, de modo que não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

exercício. Conforme informado pelo Poder Executivo, a previsão de compensação de créditos financeiros de estabelecimentos hospitalares aderentes ao Programa Agora Tem Especialistas com tributos federais não gera impacto orçamentário e financeiro neste exercício de 2025. Porém, não guarda conformidade com a LDO 2025 (inc. II, art. 139), por ausência de indicação das metas e objetivos, preferencialmente quantitativos.

No tocante à *redução de receita* decorrente da previsão de o ressarcimento devido ao SUS por operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde ser efetuado por meio da prestação de serviços ao SUS (art. 18), consta na EMI que não haverá impacto orçamentário e financeiro para este exercício de 2025. Porém, a medida também está em desconformidade com a LDO 2025 (art. 132), pois carece das premissas e as metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas.

Quanto ao *aumento de despesa* decorrente da previsão de que os participantes do Projeto Mais Médicos Especialistas poderão fazer jus a bolsa-formação e demais benefícios do Projeto Mais Médicos para o Brasil (art. 20), as normas para o funcionamento desse Projeto hão de ser instituídas por ato do Ministro de Estado da Saúde. Ressalta-se que o pagamento da bolsa-formação e dos demais benefícios depende do cumprimento dos requisitos do art. 17 da LRF, da observância dos limites de despesas primárias previstos na LC nº 200/2023 e da previsão dessa despesa na LOA 2025, sob pena de serem consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, nos termos do art. 15 da LRF.



SENADO FEDERAL

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle

4 Considerações Finais

São esses os subsídios que consideramos mais relevantes para a apreciação da Medida Provisória nº 1.301, de 30 de maio de 2025, quanto à adequação orçamentária e financeira.

FERNANDA TERCETTI NUNES PEREIRA

Consultora Legislativa – Assessoramento em Orçamentos