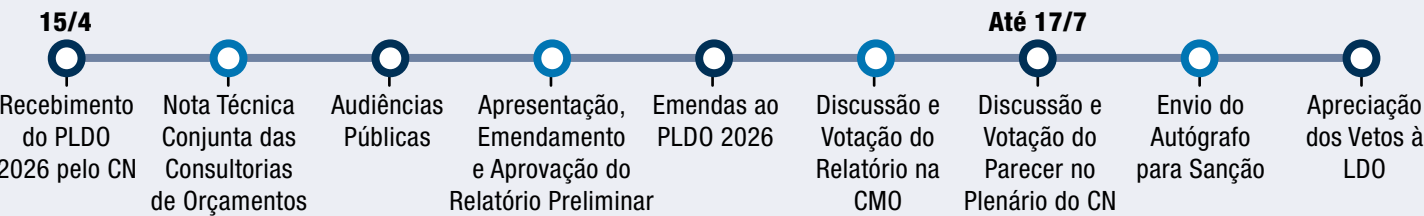


PLDO 2026

Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2026 • PLN 2/2025

Etapas de Tramitação do PLDO 2026



1. PARÂMETROS MACROECONÔMICOS PROJETADOS

As projeções do PLDO 2026 para o crescimento do PIB no quadriênio que se inicia em 2026 são otimistas em relação às do mercado. Com efeito, para 2026 o governo estima crescimento real de 2,5%, enquanto para 2027 a estimativa é de 2,6%, patamar mantido em 2028 e 2029. Em valores nominais, o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo projeta um PIB de R\$ 13,71 trilhões para 2026, montante que deve atingir R\$ 16,86 trilhões em 2029. De seu lado, o mercado espera crescimento de 1,7% em 2026 e 2,00% nos demais exercícios do período.

Para a taxa Selic, o governo projeta juros de 12,56% para 2026, número que cai gradualmente até 7,27% em 2029. O mercado, por sua vez, aponta para uma taxa de 12,5% em 2026 e, nos anos subsequentes, patamares consistentemente superiores aos previstos pelo governo, projetando uma taxa de juros que recua até 9,75% em 2029.

Quanto às estimativas de inflação, as projeções divergem ao longo do período. O maior distanciamento ocorre em 2026, quando a previsão incorporada no projeto de lei indica 3,5% para o IPCA, enquanto o mercado projeta 4,5%.

Sobre a taxa de câmbio, o Poder Executivo e o mercado trabalham com projeções muito próximas para 2026, de R\$ 5,97 e R\$ 5,96, respectivamente. A taxa projetada para 2027 difere pouco, ao passo que, em 2028, a discrepância tem leve aumento, voltando a se reduzir em 2029, em que o governo projeta R\$ 5,90, ante uma previsão de R\$ 5,89 do mercado.

Os parâmetros macroeconômicos apresentados no PLDO 2026 para os próximos exercícios são confrontados com as estimativas de mercado na Tabela 1.

Tabela 1 - Parâmetros Macroeconômicos - 2026 a 2029

ANO	2026		2027		2028		2029	
	PLDO	MERCADO	PLDO	MERCADO	PLDO	MERCADO	PLDO	MERCADO
Crescimento real do PIB (% a.a.)	2,5	1,7	2,6	2,0	2,6	2,0	2,6	2,0
Taxa Selic (média - % a.a.)	12,56	12,50	10,09	10,50	8,27	10,00	7,27	9,75
IPCA (acumulado - % a.a.)	3,50	4,50	3,10	4,00	3,00	3,80	3,00	3,67
Câmbio (médio - R\$/US\$)	5,97	5,96	5,91	5,89	5,90	5,85	5,90	5,89

Fontes: PLDO 2026, Anexo IV, Tabela 1: Grade de Parâmetros de Macroeconômicos de março/2025; Mercado 2026 a 2028: Relatório de Expectativas de Mercado Focus, de 17/04/2025; Mercado 2029: Sistema de Expectativas de Mercado: medianas das expectativas informadas nos últimos 30 dias, extraídas do relatório de 17/4/2025, consultado em 23/4/2025.

* Selic mercado final de período.

2. METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais aponta que a busca do equilíbrio fiscal dar-se-á com o controle e monitoramento do crescimento das despesas e com a recomposição da base arrecadatória, de sorte a alcançar trajetória sustentável da dívida. Diante dos indícios de crescimento econômico acima do potencial (hiato do produto positivo), a harmonização das políticas fiscal e monetária permitirá suavização do ciclo econômico sem a necessidade de novos impulsos fiscais, mas com a preservação dos ganhos sociais e redução das desigualdades.

Nesse contexto, para 2026, o Poder Executivo projeta meta de superávit primário de R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB) para o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social). Em verdade, nas projeções constantes do Anexo de metas fiscais, o PLDO estima resultado negativo do governo central de R\$ 16,9 bilhões (-0,12% do PIB). Entretanto, em decorrência de decisão do STF no âmbito das ADIs 7047 e 7064, o montante que exceder o limite estabelecido para despesas com precatórios não será computado para efeito de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2026, tais despesas são estimadas em 0,4% do PIB (ou R\$ 55,1 bilhões).

Assim, desconsiderando-se as despesas com precatórios excedentes ao limite aplicável, o PLDO estima resultado positivo de R\$ 38,2 bilhões (+0,28% do PIB) para o governo central em 2026. Levando-se em conta esse resultado, o PLDO 2026 indica espaço fiscal de R\$ 3,9 bilhões (0,03% do PIB) em relação ao centro da meta de R\$ 34,3 bilhões (0,25% do PIB).

Para fins de aferição do cumprimento da meta, admite-se qualquer valor de resultado primário igual ou superior ao limite inferior do intervalo de tolerância, 0,25 p.p. do PIB abaixo do previsto no PLDO. Isso significa que, mesmo apurado resultado zero, considerar-se-á cumprida a meta fiscal. O limite superior da meta equivale a superávit de R\$ 68,53 bilhões (0,5 p.p. do PIB).

Para o setor público consolidado, o Poder Executivo trabalha com estimativa de déficit primário (centro da meta) de R\$ 22,55 bilhões (-0,16% do PIB), divididos em:

- Déficit de R\$ 16,9 bilhões (-0,12% do PIB) para o governo central (orçamentos fiscal e da seguridade social);
- Déficit de R\$ 6,75 bilhões (-0,05% do PIB) para as empresas estatais federais (desconsiderando as empresas dos grupos Petrobras e ENBPar); e
- Superávit de R\$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB) para os estados, o Distrito Federal e os municípios (projeção apenas indicativa).

As previsões de mercado para o déficit primário do setor público consolidado em 2026 são de -0,67% do PIB, segundo o relatório Focus de 17/04/2025.

No que tange ao déficit nominal (que considera os encargos líquidos da dívida pública) para o setor público, o valor foi estimado em 8,59% do PIB, equivalente a R\$ 1,2 trilhão, em linha com as previsões de mercado de 9% do PIB, segundo o relatório Focus de 17/04/2025. A Tabela 2 apresenta os valores de resultado nominal projetados para o período de 2026 a 2029:

Tabela 2 - Resultados para o Setor Público - 2026 a 2029

	2026		2027		2028		2029	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
Resultado Primário do Setor Público	-22,55	-0,16	67,37	0,46	151,65	0,96	205,42	1,22
Res. Primário Governo Central	-16,90	-0,12	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
Res. Primário Gov. Central s/ precatórios	38,20	0,26	73,42	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
Meta de Res. Primário Gov. Central	34,26	0,25	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
Res. Primário Estatais Federais	-6,75	-0,05	-7,14	-0,05	-6,80	-0,04	-6,56	-0,04
Res. Primário Estados e Municípios	1,10	0,01	1,10	0,01	1,20	0,01	1,30	0,01
Dívida Bruta do Governo Geral	11.207,3	81,77	12.271,8	83,58	13.234,2	84,16	14.157,8	84,00
Dívida Líquida do Setor Público	9.592,1	69,98	9.969,6	72,74	10.134,1	73,92	10.175,2	74,24
Resultado Nominal Setor Público	-1.177,3	-8,59	-996,4	-7,27	-822,4	-6,00	-723,7	-5,28
Juros Nominais	-1.155,4	-8,43	-1.059,5	-7,73	-953,9	-6,96	-890,9	-6,50

Fonte: PLDO 2026

* Desconsidera intervalo de tolerância de -0,25% do PIB a +0,25% do PIB.

Sob a égide da LC nº 200/2023, as metas fiscais e os novos limites para despesa devem ser apresentados de forma a garantir a estabilização da trajetória de endividamento. Prognostica-se no PLDO 2026 ampliação do endividamento para até 84,2% do PIB em 2028 e a partir daí leve declínio ainda em patamar superior ao atual. Em atendimento

a novo dispositivo introduzido na LC nº 101/2000 (art. 4º, § 5º, inciso III), a estimativa para evolução da dívida bruta do governo geral (DBGG) em relação ao PIB foi apresentada no PLDO. Essa informação é reproduzida na Tabela 3 (Anexo IV.3).

Tabela 3 - Evolução da DBGG em relação ao PIB

ANO	DBGG
2025	78,5
2026	81,8
2027	83,6
2028	84,2
2029	84,0
2030	83,7
2031	83,3
2032	83,0
2033	82,6
2034	82,0
2035	81,6

Fonte: PLDO 2026.

Os resultados primários do governo central crescentes, de 0,25% do PIB em 2026 a 1,25% do PIB em 2029, serão insuficientes para estabilização da dívida no curto prazo,

mesmo em cenário otimista de crescimento do PIB em torno de 2,5% ao ano, com taxas de juros decrescentes e despesas discricionárias reduzidas a praticamente zero.

3. REGRA DE OURO

O art. 167, inciso III, da Constituição não permite a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortizações da dívida pública), salvo quando autorizadas por meio de créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta na representação de cada Casa Legislativa.

O PLDO 2026 replica disposição prevista na LDO vigente e autoriza que operações de crédito excedentes ao limite, bem como as despesas por elas suportadas, sejam consideradas desde logo no PLOA 2026. Para isso, essas receitas e despesas devem ser identificadas como “condicionadas” na proposta orçamentária (art. 22, caput). Somente as despesas correntes primárias poderão ser assim identificadas, cabendo à mensagem que encaminhar o PLOA 2026 justificar a escolha das programações correspondentes.

Como consequência, parte das operações de crédito e das despesas correntes poderão constar da LOA 2026 sem que gozem de autorização orçamentária para a execução. Esta somente será concedida no exercício de 2026, por meio da abertura de crédito adicional nos termos do mencionado dispositivo constitucional.

Por fim, o PLDO 2026 autoriza que, durante o exercício financeiro, os montantes condicionados sejam reduzidos quando as operações de crédito excedentes puderem ser substituídas por outras fontes de recursos, como excesso de arrecadação e superávit financeiro. Isso permite reduzir o montante do projeto de lei de crédito adicional a ser aprovado com fundamento no art. 167, inciso III, da Constituição. Para 2026, projeta-se que as operações de créditos ultrapassarão o limite constitucional em R\$ 269,7 bilhões. Essa previsão já considera a possibilidade de substituição de fontes durante o exercício financeiro, motivo pelo qual pode ser inferior ao que será apresentado no PLOA 2026.

4. LIMITE PARA DESPESAS PRIMÁRIAS

Os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cujo somatório determina o teto de gastos da União, estão disciplinados na LC nº 200/2023 (arts. 3º ao 5º). Esses limites são atualizados anualmente pela aplicação de fatores correspondentes à variação acumulada do IPCA e ao crescimento real situado entre 0,6% e 2,5%. Crescimento real acima de 0,6%, desde que não

ultrapasse 2,5%, corresponde a 70% do crescimento real da receita (corresponderia a 50% caso não tivesse sido cumprida a meta de resultado primário de 2024).

A Tabela 4 apresenta os limites individualizados para as despesas primárias, por Poder e órgão elencado no artigo 3º da LC nº 200/2023.

Tabela 4 - Limites de despesas primárias por poder ou órgão

R\$ milhões

PODER/ÓRGÃO	LIMITE 2025	ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA	CRESCIMENTO REAL	LIMITE 2026
		(IPCA = 5,44%)	(2,5%)	
Poder Executivo	2.161.713,0	117.597,2	56.982,8	2.336.292,9
Poder Legislativo	17.416,0	947,4	459,1	18.822,5
Poder Judiciário	59.949,0	3.261,2	1.580,3	64.790,4
Defensoria Pública da União	759,0	41,3	20,0	820,3
Ministério Público da União	9.153,1	497,9	241,3	9.892,4
Teto de Gastos	2.248.990,1	122.345,1	59.283,4	2.430.618,4

Fonte: PLOA 2025 e Anexo de Metas Fiscais - PLDO 2026.

Os limites individualizados aplicáveis a 2026 foram obtidos a partir dos valores de 2025 corrigidos pelas projeções do IPCA acumulado até junho de 2025 (5,44%), conforme grade de parâmetro de 10/03/2025 da Secretaria de Po-

lítica Econômica (SPE), e do fator de crescimento real de 2,5%, calculado pela SOF com base na projeção do crescimento real da receita até junho de 2025.

5. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES

Em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observados os limites estabelecidos pela LRF e a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária, o PLDO autoriza (art. 121):

- a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;
- a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;
- o provimento em cargos efetivos e empregos que estavam ocupados em março de 2025 e cujas vacâncias não tenham resultado em pagamento de proventos de aposentadoria ou pensão por morte;
- a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores, militares e empregados públicos;
- o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes;
- a revisão geral anual de que trata o art. 37, caput, inciso X, da Constituição, observado o disposto no art. 73,

caput, inciso VIII, da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei Eleitoral); e

- a criação de cargos, funções e gratificações, o provimento de cargos efetivos civis ou militares, a concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração e alterações de estrutura de carreiras, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários estabelecidos para o exercício financeiro, cujos valores deverão constar de programações específicas, e para a despesa anualizada constante de anexo específico da LOA 2026.

Diferentemente das LDOs anteriores, o PLDO autoriza a alteração do Anexo específico da LOA 2026 (Anexo V), por ato do Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, desde que não haja aumento dos valores autorizados no referido anexo, por Poder ou órgão (§ 4º do art. 121).

Além disso, o PLDO inova ao estabelecer que, no âmbito do Poder Executivo, as dotações orçamentárias destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais e com bene-

fícios obrigatórios, referentes aos inativos e pensionistas, não mais deverão ser preferencialmente descentralizadas, mas sim necessariamente centralizadas (ressalvados os casos de impedimentos jurídicos ou de ordem operacional, mediante apresentação de justificativa) nas unidades orçamentárias referentes aos encargos previdenciários da União, criadas especificamente para essa finalidade (art. 125, caput e § 1º).

Na apuração das despesas com pessoal, nos termos do art. 18 da LRF, deverão ser consideradas as despesas com o pagamento de serviços extraordinários prestados, volun-

tariamente ou não, por servidores, militares e empregados nos períodos de folga, repouso remunerado, férias e afastamentos (art. 115, § 3º). Quando caracterizada a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, deve-se também considerar as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado e à terceirização de mão de obra e serviços de terceiros (art. 127).

O projeto veda o reajuste dos benefícios auxílio-alimentação ou refeição e assistência pré-escolar em percentual superior à variação acumulada do IPCA, desde a última revisão de cada um dos benefícios. (art. 129).

6. ESTIMATIVA DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS

As projeções do PLDO 2026 para as despesas primárias (exceto as decorrentes da repartição de receita) para o

próximo quadriênio estão demonstradas na Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas Primárias Estimadas - 2026 a 2029

Preços Correntes

ESPECIFICAÇÃO	2026		2027		2028		2029	
	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB	R\$ BI	% PIB
Despesa Primária Total ⁽¹⁾	2.593,7	18,92	2.647,3	18,03	2.727,2	17,34	2.846,7	16,89
Despesas Obrigatórias	2.361,9	17,23	2.499,5	17,02	2.638,1	16,78	2.807,2	16,66
Benefícios Previdenciários	1.130,7	8,25	1.210,9	8,25	1.291,7	8,21	1.375,6	8,16
Pessoal e Encargos Sociais	451,2	3,29	472,5	3,22	491,3	3,12	509,3	3,02
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	140,1	1,02	151,5	1,03	165,7	1,05	184,5	1,09
Abono Salarial e Seguro-Desemprego	97,1	0,71	103,7	0,71	110,7	0,70	118,3	0,70
Complementação ao Fundeb	67,6	0,49	72,8	0,50	77,6	0,49	82,8	0,49
Sentenças Judiciais e Precatórios - Custeio e Capital	50,7	0,37	53,0	0,36	55,1	0,35	60,6	0,36
Subsídios, Subvenções Econômicas e Proagro	31,1	0,23	29,3	0,20	29,1	0,19	30,0	0,18
Outras Despesas Obrigatórias	22,7	0,17	23,5	0,16	23,2	0,15	46,6	0,28
Obrigatórias com Controle de Fluxo	370,7	2,70	382,4	2,60	393,8	2,50	399,5	2,37
Despesas Discricionárias	231,8	1,69	147,8	1,01	89,1	0,57	39,5	0,23
Despesas Discricionárias fora dos limites de despesas primárias (LC 200/23)	2,3	0,02	2,3	0,02	2,4	0,02	2,5	0,01
Despesas Discricionárias sujeitas aos limites de despesas primárias (LC 200/23)	229,5	1,67	145,5	0,99	86,7	0,55	37,1	0,22
Despesas Discricionárias do Poder Executivo	164,2	1,20	75,3	0,51	10,0	0,06	-42,9	-0,25
Custeio e Capital dos Poderes e Órgãos Autônomos ⁽²⁾	23,5	0,17	25,6	0,17	29,6	0,19	30,7	0,18
Emendas Impositivas ⁽²⁾	41,9	0,31	44,5	0,30	47,1	0,30	49,3	0,29

Fonte: PLDO 2026, Anexo IV, Tabela 4: Detalhamento das Variáveis Fiscais a Preços Correntes.

(1) Não inclui despesas decorrentes da repartição de receita; (2) Despesa classificadas como despesa obrigatória na Tabela 4 do Anexo IV.

Como apresentado na Tabela 5, as despesas primárias totais do governo central estão projetadas em R\$ 2.593,7

bilhões para 2026 (18,9% do PIB), das quais R\$ 2.361,9 bilhões (17,2% do PIB) correspondem às obrigatórias e

R\$ 231,8 bilhões (1,7% do PIB) às discricionárias. Quanto aos recursos destinados às despesas obrigatórias, destacam-se R\$ 1.130,7 bilhões (8,2% do PIB) para benefícios previdenciários, R\$ 451,2 bilhões (3,3% do PIB) para pessoal e encargos sociais e R\$ 370,7 bilhões (2,7% do PIB) para obrigatórias com controle de fluxo.

Verifica-se que a despesa obrigatória total representa 91,1% da despesa primária total estimada para 2026.

Consoante a projeção, essa relação deverá crescer nos anos subsequentes, de forma a atingir 98,6% em 2029.

Cabe ressaltar que, de acordo com o art. 8º da LC nº 200/2023, caso as despesas obrigatórias ultrapassem o patamar de 95% do total das despesas primárias, deverão ser imediatamente aplicadas as vedações previstas nos incisos I a IX do caput do art. 167-A da Constituição, que visam conter o avanço de gastos de natureza obrigatória.

7. PRIORIDADES E METAS

O PLDO 2026 propõe nova metodologia para o Anexo de Prioridades e Metas. Desde o PLDO 2020 o referido anexo tem sido elaborado durante a tramitação legislativa do projeto de lei, nos termos da Resolução nº 1/2006-CN. Contudo, recorrentemente o referido Anexo é vetado pelo Poder Executivo, e posteriormente o Congresso Nacional mantém o veto.

No PLDO 2026 o Poder Executivo apresentou o Anexo de Prioridades e Metas, integrando-o aos programas finalísticos do PPA 2024-2027. Assim, as prioridades da administração pública federal para o exercício de 2026 consistem no Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC)

e naquelas constantes do Anexo VIII, que abrangem 19 programas e 27 objetivos específicos com as respectivas metas:

- Combate à Fome e Redução das Desigualdades (5 programas e 6 objetivos específicos)
- Saúde: atenção primária e especializada (3 programas e 4 objetivos específicos)
- Educação Básica (1 programa e 3 objetivos específicos)
- Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática (5 programas e 6 objetivos específicos)
- Neoliberalização, Trabalho, Emprego e Renda (5 programas e 8 objetivos específicos).

8. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

O art. 75 do PLDO 2026 dispõe sobre o dever de a administração pública federal executar as programações discricionárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Esse dever implica a adoção pelo gestor dos meios e medidas que viabilizem a realização da despesa. Excetuam-se as hipóteses de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, §§ 10 e 11, da Constituição).

Entende-se como impedimento técnico a situação ou o evento, de ordem fática ou legal, que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, os quais são exemplificados no parágrafo único do art. 76. Dentre eles, destaca-se a não apresentação do plano de trabalho para a transferência especial, em consonância com as decisões do STF na ADPF nº 854.

O projeto não repetiu dispositivo da LDO 2025 que, nas hipóteses de impedimento por ausência de projeto de engenharia ou de licença ambiental, permite o empenho das programações classificadas com RP 6, RP 7 e RP 8. Nesses casos, a licença ambiental e o projeto de engenharia devem ser providenciados no prazo para resolução da cláusula suspensiva.

No contexto do regime de execução obrigatória das programações orçamentárias (Seção X do Cap. IV da LDO), as emendas recebem um tratamento diferenciado (Subseção II a V), dadas algumas especificidades. No caso das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), alguns atributos justificam sua caracterização como de execução impositiva: (i) execução orçamentária e financeira (inclui restos a pagar) com montante parametrizado (art. 166, §§ 11, 12 e 17, da Constituição); (ii) exigência de execução equitativa por autor (art. 166, § 19, da Constituição); (iii) cronograma para análise e verificação de impedimentos, nos termos da LDO (art. 166, § 14, da Constituição), o que inclui a possibilidade de o autor indicar beneficiários específicos e ordem de prioridade; e (iv) proporcionalidade em caso de contingenciamento (art. 166, § 18, da Constituição).

O PLDO prevê que o PLOA 2026 deverá conter reservas específicas destinadas ao atendimento de emendas individuais (RP 6) e de bancadas estaduais (RP 7), que deverão corresponder, no máximo, aos valores aplicáveis a 2025 (R\$ 24,7 bilhões e R\$ 14,3 bilhões, respectivamente) corrigidos de acordo com o art. 11, § 4º, inciso I, da LC nº 210/2024, o qual determina que sejam utilizados os critérios de correção dos limites individualizados de despesa

primária – teto de gastos. No entanto, a reserva destinada às emendas de bancada estadual deverá sofrer dedução da parcela que será destinada ao Fundo de Campanha - FEFC.

O PLOA poderá conter também reserva para o atendimento de emendas de comissão (RP 8), cujo limite de atendimento corresponde ao aplicável a 2025 (R\$ 11,5 bilhões) corrigido pela variação acumulada do IPCA no período de doze meses (encerrado em junho do ano de elaboração dos orçamentos), em conformidade com o disposto no art. 11, § 4º, inciso II, da LC nº 210/2024.

O projeto de lei prevê ainda que até metade dos valores das reservas destinadas a emendas de bancada estadual e de comissão poderá ser classificada para fins de observância do piso da saúde (art. 13, §§ 5º ao 7º). Ressalte-se, contudo, que não existe obrigatoriedade de destinação de recursos de emendas de bancada estadual para o setor

saúde, mas apenas dos referentes a emendas individuais e de comissão.

Quanto às emendas destinadas a investimento, o PLDO 2026 (art. 80) estabelece os seguintes requisitos: (i) quando dispuserem sobre o início de investimentos com duração plurianual, deverão corresponder a projetos incluídos no PPA 2024-2027 (art. 167, § 1º, da Constituição); (ii) destinação prioritária a projetos em andamento; e (iii) apresentação de nova emenda pelo mesmo autor, a cada exercício, até a conclusão do investimento cuja execução tenha sido iniciada em decorrência de emenda anterior.

A par das considerações gerais, o PLDO traz subseções específicas para cada tipo de emenda. No caso das emendas individuais, é apresentado, em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, o cronograma e os procedimentos de execução (art. 83), conforme Tabela seguinte.

Tabela 6 - Instrução para Execução de Emendas Individuais

EVENTO	PLDO 2026
Abertura do SIOP ou de outro sistema que vier a substituí-lo	5 dias da publicação da LOA
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas	15 dias da abertura do SIOP ou do início da sessão legislativa, o que ocorrer por último
Divulgação dos programas e das ações pelos concedentes, cadastramento e envio das propostas pelos proponentes, análise e ajustes das propostas, registro e divulgação de impedimentos de ordem técnica no SIOP e publicidade das propostas em sítio eletrônico	105 dias do término do prazo anterior ⁽¹⁾
Solicitação de remanejamento entre emendas do mesmo autor, no caso de impedimento parcial ou total, ou remanejamento para apenas uma programação constante da lei orçamentária, no caso de impedimento total	10 dias do término do prazo anterior
Edição de ato pelo Poder Executivo para promover os remanejamentos solicitados	30 dias do término do prazo anterior
Registro das programações remanejadas no SIOP	10 dias da edição do ato pelo Poder Executivo ⁽²⁾

(1) No mínimo 10 dias desse prazo para cadastramento e envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas; (2) Com reabertura imediata do prazo para indicação de beneficiários e ordem de prioridades.

Atenção especial é dedicada às transferências especiais, modalidade de destinação de recursos definida por emendas individuais. De acordo com o art. 84 do PLDO, o beneficiário, entre outras providências, deverá informar previamente o plano de trabalho, com o respectivo objeto. O art. 85 determina que o Poder Executivo do ente federativo beneficiário de transferência especial deverá comunicar ao TCU e aos respectivos Poder Legislativo e Tribunal de Contas, no prazo de trinta dias, o valor recebido, o respectivo plano de trabalho e o cronograma de execução, dos quais dará ampla publicidade.

Quanto às emendas de bancada estadual, o art. 87 estabelece um cronograma próprio para as indicações (ofícios dos autores), sendo que os órgãos terão 90 dias para divulgar os programa e ações, as análises e ajustes das

propostas e registrar o impedimento em sistema a ser definido pelo Poder Executivo.

A exigência de caráter estruturante das emendas de bancada (art. 2º, § 1º, da LC nº 210/2024) foi disciplinada no § 5º do art. 87 do PLDO 2026. Os projetos de investimento devem necessariamente estar registrados no Cadastro Integrado de Projetos de Investimento - Obrasgov.br (art. 165, § 15, da Constituição), além de previstos em atos próprios dos órgãos e das unidades executores de políticas públicas (art. 2º, § 6º, LC nº 210/2024). Tais atos conterão, por estado e Distrito Federal, os projetos de investimento, as estimativas de custos e a execução acumulada, além de critérios para a implementação dos projetos e das ações prioritárias. Quanto às ações prioritárias, devem ser direcionadas às políticas públicas citadas no art. 2º, § 3º, da

LC nº 210/2024 e estar igualmente previstas nos atos próprios dos órgãos de execução.

No que tange às emendas de comissão, o art. 88 do PLDO 2026, em consonância com a LC nº 210/2024 (art. 4º), reforça o propósito de execução de políticas públicas de interesse nacional ou regional, cujas ações orçamentárias

devem observar os seguintes critérios: (i) envolvimento de mais de uma microrregião; (ii) integração com planos ou programas nacionais ou regionais previstos na Constituição; (iii) previsão em atos dos órgão e unidades executores de políticas públicas; e (iv) execução de competência da União, de forma direta ou descentralizada pelos estados ou pelo Distrito Federal.

9. TRANSFERÊNCIAS

O capítulo referente a transferências apresenta ajustes pontuais que impactam a formalização de parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos.

Destaca-se a ausência da exigência de comprovação de atuação nos últimos três anos por essas entidades. O texto proposto não soluciona a lacuna normativa decorrente dos vetos ao inciso XIII e ao § 12 do art. 89 da LDO 2025, optando por suprimir requisitos essenciais e delegar integralmente a regulamentação ao Poder Executivo (art. 90, inciso I). Esse requisito, presente de forma ininterrupta nas LDOs desde 2015, estabelece um parâmetro mínimo de experiência institucional, fundamental para a seleção de organizações alinhadas ao objeto da parceria e comprometidas com o interesse público. Ressalte-se que a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 não abrangem todas as modalidades de parceria, como convênios na área da saúde, que são regidos por normas específicas. Por isso, a inclusão de um critério mínimo na LDO revela-se indispensável para uniformizar e qualificar a destinação de recursos federais.

O PLDO 2026 também suprime a cláusula de reversão patrimonial nos convênios ou instrumentos congêneres, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento (inciso VIII do art. 89 da LDO 2025), ao passo que propõe a introdução de cláusula para regular a destinação de bens remanescentes. Remete o assunto à “legislação específica”, que é aberta (o art. 36 da Lei nº 13.019/2014 prevê tão somente a possibilidade de doação de bens remanescentes ao beneficiário após a conclusão do objeto). Fica a descoberto, portanto, a proteção dos

bens adquiridos com recursos públicos, comprometendo inclusive cautelas necessárias para que não sejam objeto de desvio de finalidade.

Além disso, o projeto de lei inova ao inserir a possibilidade de utilização dos recursos públicos transferidos no âmbito das parcerias para custeio de despesas com equipe de trabalho, inclusive com pessoal próprio da organização da sociedade civil ou seus dirigentes (§ 1º do art. 93 do PLDO). Esta inovação deve ser confrontada com o risco de que as parcerias em questão sejam utilizadas como terceirização indireta ou dissimulada de mão-de-obra para execução de serviços públicos, dado que inexistem restrições a esse respeito nos demais dispositivos do PLDO. De fato, uma vez que as escassas exigências de contrapartida constantes do art. 90 do projeto permitem a concessão de recursos a entidades que só disponibilizem, por exemplo, imóveis ou equipamentos, o projeto permite que transferências federais mantenham integralmente o funcionamento de entidades privadas por meio da remuneração de seus dirigentes e empregados. Desta forma, abre-se o risco de burla à exigência constitucional de contratação de pessoal mediante concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição) e aos limites de despesas com pessoal.

Essas alterações refletem mudanças relevantes na gestão das transferências, demandando atenção quanto à segurança jurídica e à eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Em relação a transferências voluntárias, o texto mantém as regras vigentes, sem os dispositivos vetados na LDO 2025.

10. SALÁRIO MÍNIMO

A correção do salário mínimo deve observar o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663/2023 (aplicação de fatores correspondentes à variação anual do INPC e ao aumento real do PIB de 2 anos anteriores), com a restrição imposta pelo art. 4º da Lei nº 15.077/2024 (o ganho real fica limitado ao percentual aplicável ao aumento da despesa sujeita ao teto de gastos, que poderá

se situar entre 0,6% e 2,5%). Assim, o valor do salário mínimo previsto para 2026 é de R\$ 1.630,00, resultante da correção do valor vigente (R\$ 1.518,00) pela inflação medida pelo INPC, projetada em 4,76% (para o período de doze meses a se encerrar em novembro de 2025) e pelo percentual de 2,5% (o crescimento do PIB de 2024 foi de 3,4%). Portanto, o aumento previsto de R\$ 112,00

corresponde à atualização monetária de R\$ 72,25 e ao ganho real de R\$ 39,75.

O PLDO 2026 considera a previsão do INPC e do aumento real do salário mínimo na definição das metas fiscais, em virtude de seu efeito sobre diversas despesas obrigatórias (benefícios previdenciários e assistenciais, seguro-desemprego etc.), bem como sobre a arrecadação para o Fundo do Regime Geral de Previdência Social - FRGPS. A sensibilidade da despesa primária com benefícios iguais ao salário mínimo mostra que cada real de aumento nesse piso salarial a eleva em R\$ 429,3 milhões. No que se refere à arrecadação para o FRGPS, o impacto positivo é de R\$ 7,4 milhões (Anexo de Riscos Fiscais - Tabela 10).

Incluindo o efeito do INPC sobre os benefícios iguais ou superiores ao salário mínimo, o impacto de cada décimo de ponto percentual é de R\$ 1.424,9 milhões na despesa e R\$ 11,5 milhões na receita (Anexo de Riscos Fiscais - Tabela 10).

O Poder Executivo estima que o impacto fiscal referente ao ganho real do salário mínimo é de 16,2 bilhões (Anexo IV.17).

Destaque-se que o valor do salário mínimo considerado no PLDO 2026 é mera estimativa, devendo ser fixado por lei ou decreto específico, às vésperas do início do exercício financeiro de referência, quando haverá projeção mais atualizada referente à inflação anual medida pelo INPC.

11. EXECUÇÃO PROVISÓRIA - ANTEVIGÊNCIA DO ORÇAMENTO

O art. 167, inciso II, da Constituição veda a realização de despesas ou a assunção de compromissos sem autorização orçamentária correspondente. Entretanto, para garantir a continuidade dos serviços públicos, o PLDO 2026 prevê permissão para a execução de parcela da programação constante do projeto de lei orçamentária anual no caso de a lei correspondente não ser publicada até 31 de dezembro (art. 74).

Pela proposta, na hipótese de a lei orçamentária de 2026 não ser publicada no prazo mencionado, são passíveis de execução:

- integral: despesas afetas a obrigações constitucionais ou legais, ações de prevenção a desastres ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade; fortalecimento das fronteiras, ações emergenciais de recuperação de rodovias federais; ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública; concessão de financiamento a estudantes

- e integralização de cotas dos fundos garantidores do Fies; aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde; realização de eleições e identificação biométrica de eleitores; despesas custeadas com receitas próprias, de convênios ou de doações; formação de estoques públicos para garantia de preços mínimos; integralização de cotas de fundo privado com o objetivo de custear e gerir poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio; e
- submetida ao limite de 1/12 ao mês, até que ocorra a publicação da Lei Orçamentária: despesas do Novo PAC, classificadas com RP 3; outras despesas de capital referentes a projetos, obras ou empreendimentos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública; e despesas correntes e de capital consideradas inadmissíveis.

Importante destacar que foi repetido dispositivo que veda execução provisória de programações relacionadas a aumentos de despesas com pessoal (criação e provimento de cargos e funções, e outros), constantes de anexo específico do projeto de lei orçamentária de 2026 (art. 69, § 8º).

12. PRECATÓRIOS

O PLDO 2026 preservou o teor dos dispositivos da LDO 2025, promovendo apenas ajustes técnicos e redacionais, sem modificações de fundo. Como 2026 será o último exercício financeiro sujeito ao limite de despesas com precatórios definido pela EC nº 114/2021 (art. 107-A, alterado pela EC nº 126/2022), nos termos da ADI 7064, o projeto de lei determina, novamente, a alocação, em

programações orçamentárias distintas, das dotações correspondentes:

- ao limite do art. 107-A, § 1º, do ADCT;
- às parcelas dos precatórios decorrentes de demandas relativas à complementação da União ao Fundef, na forma prevista no art. 4º da EC nº 114/2021;

- c. às parcelas ou aos acordos firmados com fundamento no art. 100, § 20, da Constituição; e
- d. aos débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 2 de abril de 2025, excluídos os anteriormente especificados.

Em decisão de 30/11/2023 no âmbito da ADI 7064, o STF declarou a inconstitucionalidade do limite de pagamento de precatórios fixado pela EC nº 114/2021 para o período 2023-2026. Contudo, nos termos da decisão, as despesas necessárias à quitação dos débitos judiciais excedentes ao limite não se submetem ao limite das despesas primárias

fixado pela LC nº 200/2023, bem como não serão consideradas para fins de cumprimento da meta de resultado primário a que se refere o art. 4º, § 1º, da LC nº 101/2000. Atualmente, portanto, o limite instituído pelo art. 107-A do ADCT apenas determina o montante de precatórios sujeitos às regras fiscais mencionadas.

A parcela de precatórios a ser paga acima do limite mencionado está projetada em R\$ 55,1 bilhões para 2026. Já o montante de despesas decorrentes de sentenças judiciais, inclusive precatórios, a que se aplicam todas as regras fiscais está estimado em R\$ 50,7 bilhões.

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)
Diretor: Graciano Rocha Mendes
<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>
Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)
Consultor-Geral: Flavio Diogo Luz
<http://www.senado.leg.br/orcamento>
Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

EQUIPE TÉCNICA: Francisco Lúcio (Coordenação - Câmara dos Deputados), Otávio Gondim (Coordenação - Senado Federal), Bento Monteiro, Cezar Souza, Danilo Bonates, Eduardo Rodriguez, Eugênio Greggianin, Felipe Avezani, Fernanda Tercetti, Fernando Moutinho, Fidelis Fantin, Hélio Rêgo, Marcelo Teixeira, Marcos Martins, Marcos Nihari, Márcia Moura, Mário Gurgel, Maurício Macêdo, Neide Aparecida de Carvalho, Paulo Henrique Oliveira, Ricardo Volpe, Sergio Machado, Sérgio Tadao, Túlio Cambraia, Victor Nascimento, Vinícius Ribeiro e Wellington Araújo.

Formatação: Priscilla Paz | Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)