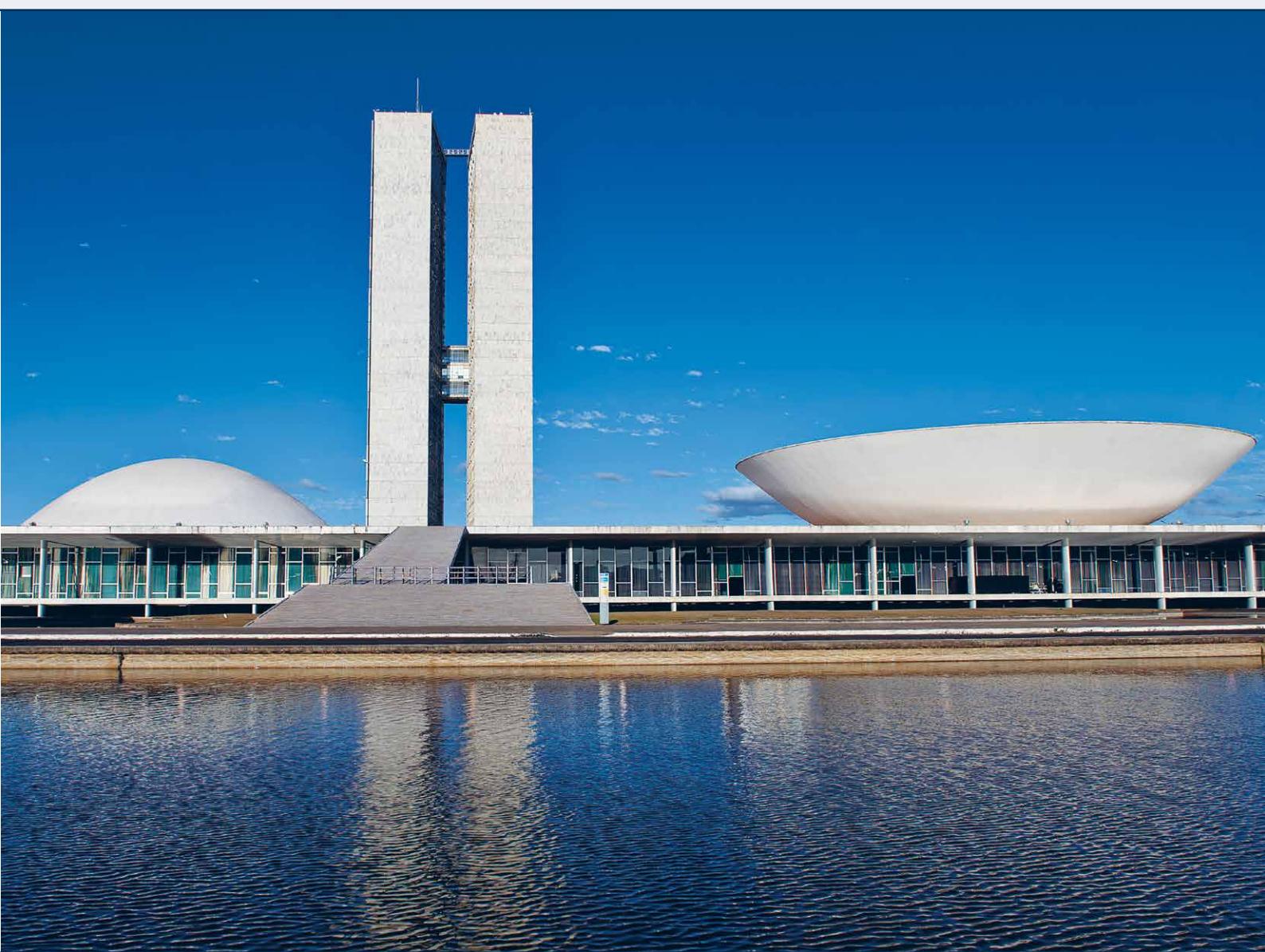


NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2025

SUBSÍDIOS À APRECIAÇÃO DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2026

PLN Nº 2/2025



Acesse o PLDO/2026 em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/168120>

Consultorias de Orçamentos na internet: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html> e <http://www12.senado.gov.br/orcamento>

MESA DO CONGRESSO NACIONAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Deputado Altineu Côrtes

1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa

2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras

1º Secretário

Senador Confúcio Moura

2º Secretário

Deputada Delegada Katarina

3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira

4º Secretário

MESA DO SENADO FEDERAL

Senador Davi Alcolumbre

Presidente

Senador Eduardo Gomes

1º Vice-Presidente

Senador Humberto Costa

2º Vice-Presidente

Senadora Daniella Ribeiro

1ª Secretária

Senador Confúcio Moura

2º Secretário

Senadora Ana Paula Lobato

3ª Secretária

Senador Laércio Oliveira

4º Secretário

MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Deputado Hugo Motta

Presidente

Deputado Altineu Côrtes

1º Vice-Presidente

Deputado Elmar Nascimento

2º Vice-Presidente

Deputado Carlos Veras

1º Secretário

Deputado Lula da Fonte

2º Secretário

Deputada Delegada Katarina

3ª Secretária

Deputado Sergio Souza

4º Secretário

NOTA TÉCNICA CONJUNTA Nº 4/2025 | MAIO/2025

ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS

Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF (SF)

Consultor-Geral de Orçamentos: Flavio Diogo Luz

<http://www.senado.leg.br/orcamento>

Tel: (61) 3303-3318 | conorf@senado.leg.br

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF (CD)

Diretor: Graciano Rocha

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/index2.html>

Tel: (61) 3216-5100 | conof@camara.leg.br

COORDENAÇÃO TÉCNICA

Francisco Lúcio (Câmara dos Deputados), Otávio Gondim (Senado Federal), Bento Monteiro, Fernanda Tercetti, Marcelo Teixeira, Maurício Macêdo, Paulo Oliveira, Sérgio Tadao.

Formatação: Priscilla Paz | Conorf/SF

APRESENTAÇÃO

Esta nota técnica conjunta tem a finalidade de subsidiar a análise e os trabalhos legislativos de apreciação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2026 (PLN nº 2/2025-CN - PLDO 2026) submetido ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo por intermédio da Mensagem nº 411, de 15 de abril de 2025.

A LDO cumpre papel de grande relevância na disciplina do processo orçamentário. A competência atribuída pela Constituição de orientar a elaboração da lei orçamentária, em adição às matérias reservadas pela LC nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), conferem à LDO a possibilidade de tratar de assuntos variados e de suma importância para o exercício das funções parlamentares, a exemplo de: disciplinamento de emendas de execução obrigatória; fixação de metas fiscais; regulamentação do Regime Fiscal Sustentável; adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas, entre outras.

Pela sua importância no processo legislativo orçamentário, o Parlamento estabeleceu no Regimento Comum que a matéria fosse objeto de apreciação técnico-jurídica em nota técnica de lavra das consultorias das duas Casas, de sorte a instruir o debate e as decisões colegiadas de mérito político. Isso corresponde à determinação no § 2º do art. 154 da Resolução nº 1, de 2006-CN, nos seguintes termos:

Art. 154. ...

[...]

§ 2º Serão elaboradas, pelos **órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto**, notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, **de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.** (grifou-se)

Nesta toada, foram realçadas as principais inovações propostas para 2026 e os pontos reiterados de anos anteriores que têm despertado maior debate parlamentar quanto da apreciação das diretrizes para os exercícios financeiros de referência. Sempre que possível, a descrição do teor material se faz acompanhar de considerações e análises críticas sob o prisma técnico e legal, apontando a evolução e as alterações promovidas nos dispositivos constantes das leis de diretrizes orçamentárias ao longo do tempo.

Esta nota técnica, prevista no § 2º do art. 154 da Resolução nº 1/2006-CN, contém observações técnicas das Consultorias de Orçamentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. No entanto, ela não reflete necessariamente a posição da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização ou de qualquer outro colegiado ou membro do Congresso Nacional ou de suas Casas.

Flavio Luz

Consultor-Geral de Orçamentos, Fiscalização e
Controle - Conorf/SF¹

Graciano Rocha Mendes

Diretor da Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira - Conof/CD²

¹ Autores: Alessandro Cocchieri, Bento Monteiro, Carlos Murilo Espínola, Cesar Vinícius de Souza, Daniel Couri, Danilo Bonates, Felipe Avezani, Fernanda Tercetti, Fernando Moutinho, Jonathan de Aguiar, Marcelo Teixeira, Marcos Felipe Martins, Maurício Macêdo, Murilo Hinojosa, Neide Aparecida de Carvalho, Otávio Gondim, Renan Milfont, Ricardo Liberalquino, Rita Santos, Sergio Machado e Victor Nascimento.

² Autores: Eugênio Greggianin, Gustavo Fialho, Hélio Rego, Marcelo Macedo, Márcia Moura, Mário Gurgel, Otávio Minatto, Paulo Oliveira, Ricardo Volpe, Sérgio Tadao, Thiago Almeida, Thyairo Ferreira, Túlio Cambraia, Vinícius Ribeiro e Wellington Araújo.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO | 1

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES | 4

1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 9

- 1.1. CENÁRIO MACROECONÔMICO EM 2024 E NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2025 | 9
- 1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS | 11

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS | 13

- 2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2024 | 13
- 2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS PARA 2026 | 15
- 2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS | 19
- 2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS | 20
- 2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA | 21
- 2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS E INVESTIMENTOS EM ANDAMENTO | 23

3. REVISÃO DE GASTOS | 25

4. PRIORIDADES E METAS | 27

5. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR | 31

6. ANEXO DE RISCOS FISCAIS | 36

- 6.1. IMPACTO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DA VARIAÇÃO DO INPC | 38

7. REGRA DE OURO | 40

8. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES | 43

- 8.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS | 43
- 8.2. REQUISITO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL | 46
- 8.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS | 46
- 8.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL | 46
- 8.5. EXECUÇÃO DA DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS | 48

9. EXECUÇÃO PROVISÓRIA | 49

10. ORÇAMENTO IMPOSITIVO | 53

- 10.1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PLOA 2026 | 53
- 10.2. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE O REGIME DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 55
- 10.3. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS (RP 6) | 57
- 10.4. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (RP 7) | 58
- 10.5. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE COMISSÃO PERMANENTE (RP 8) | 58

11. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS | 60

- 11.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO | 60
- 11.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS | 64
 - 11.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde | 67

12. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTIGENCIAMENTO) | 68

12.1. DISPOSIÇÕES GERAIS | 68

12.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO | 69

13. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E NOS CRÉDITOS ADICIONAIS | 70

13.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO | 70

13.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS | 70

13.3. DO BLOQUEIO DE DOTAÇÕES | 72

14. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS | 74

15. TRANSPARÊNCIA | 77

16. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS | 81

PRINCIPAIS ANÁLISES E CONCLUSÕES

- 1. Parâmetros Macroeconômicos.** A economia brasileira cresceu de 3,4% em 2024, acima das expectativas iniciais, com destaque para o dinamismo do setor de serviços e para a formação bruta de capital fixo. O mercado de trabalho manteve trajetória positiva, com queda da desocupação e crescimento da renda, enquanto a inflação superou o teto da meta, pressionada pela demanda aquecida e pela alta em itens voláteis. Em resposta, o Banco Central interrompeu o ciclo de cortes na taxa referencial de juros e iniciou novo aperto monetário no último trimestre de 2024, intensificado no primeiro trimestre de 2025. A inflação acumulada até março de 2025 seguiu elevada, mas o mercado de trabalho permaneceu resiliente. Indicadores antecedentes sugerem moderação no ritmo de crescimento neste início de ano. Para o horizonte 2025-2028, as projeções do governo e do mercado convergem quanto à tendência de desinflação e continuidade do crescimento, embora as estimativas do mercado sejam mais conservadoras em relação ao PIB e mais elevadas para a inflação e a taxa Selic.
- 2. Metas Fiscais.** A meta de resultado primário para o governo central é de superávit R\$ 34,26 bilhões (0,25% do PIB) em 2026. Essa meta admite intervalo de tolerância e será considerada cumprida mesmo se o resultado primário for igual a zero (limite inferior do intervalo). Contudo, o PLDO estima déficit de R\$ 16,9 bilhões (-0,12% do PIB) para o governo central. Em decorrência de decisão do STF nas ADIs 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedam o limite aplicável, estabelecido na EC nº 114/2021, não são computadas para efeito de verificação do cumprimento da meta de resultado primário e, para 2026, tais despesas são estimadas em R\$ 55,1 bilhões (0,4% do PIB). Portanto, desconsiderando o pagamento de precatórios acima do limite, estima-se resultado positivo de R\$ 38,2 bilhões (+0,28% do PIB) para o governo central, um excesso de R\$ 3,9 bilhões (0,03% do PIB) sobre o centro da meta. No que se refere às estatais federais integrantes do programa de dispêndios globais (PDG), a meta é de déficit primário de R\$ 6,75 bilhões (-0,05% do PIB). Considerando a projeção de superávit primário de R\$ 1,1 bilhão (0,01% do PIB) para o conjunto formado por estados, Distrito Federal e municípios, projeta-se que o setor público consolidado não financeiro apresente déficit de R\$ 22,5 bilhões (-0,16% do PIB).
- 3. Limite de Despesas Primárias.** A LC nº 200/2023 estabelece limites individualizados para despesas primárias (para o Executivo, para órgãos dos demais Poderes e para o MPU e a DPU). Para o cálculo dos limites aplicáveis a 2026 são considerados os do ano anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de 12 meses encerrado em junho de 2025 (projeto em 5,44%) e pelo fator de crescimento real da despesa entre 0,6% e 2,5%, limitado a 70% do crescimento real da receita primária observado no mesmo período. Uma vez que a projeção desses 70% corresponde a 4,44%, o crescimento real da despesa em 2026 cingir-se-á a 2,5%. Estima-se que o limite total para a despesa primária aplicável a 2026 é de R\$ 2.430,6 bilhões, dos quais R\$ 2.336,3 bilhões referentes ao Poder Executivo.
- 4. Revisão de Gastos.** De acordo com o anexo “IV.6 - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas”, o processo de revisão de gastos indica economia potencial de R\$ 50,7 bilhões para o quinquênio 2025-2029. No Proagro, ajustes aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (redução de limites de cobertura, novos tetos e redução de indenizações) poderão gerar economia de R\$ 18,9 bilhões. No RGPS, projeta-se economia de R\$ 16,4 bilhões, associada à implantação do AtestMed, que simplifica a concessão do auxílio-doença por análise documental; ao AR-BI, análise de risco que amplia a detecção de irregularidades;

e à cobrança administrativa de valores pagos indevidamente. Por fim, a revisão bienal do BPC, iniciada em 2024, combina atualização cadastral, verificação de renda familiar e avaliações biopsicossociais, resultando em redução prevista de R\$ 15,4 bilhões.

5. **Prioridades e Metas.** As prioridades para 2026 correspondem ao Novo PAC e ao Anexo VIII, composto por uma seleção de objetivos específicos e de metas a eles relacionadas no âmbito das prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027. Esse anexo prevê, para cada agenda prioritária do PPA, excetuado o Novo PAC, os órgãos responsáveis, os programas, os objetivos específicos e os indicadores com suas metas. A metodologia de definição das prioridades adotada pelo PLDO 2026 tem, como ponto forte, indicar os resultados a serem alcançados (objetivos específicos) a partir do cumprimento de metas associadas a determinados indicadores (entrega de bens e serviços), de modo que somente na lei orçamentária serão definidas as ações orçamentárias a que os recursos deverão ser consignados, necessários ao cumprimento das metas mencionadas. Os pontos para aperfeiçoamento consistem em: a) explicitar o volume de despesas ou os parâmetros de custo unitário necessários para que se possa calcular o impacto financeiro de cada meta; b) indicar a linha de base de cada meta proposta, de modo que se tenha claro como se encontrava o indicador em 2024, quanto se estima avançar em 2025 e quão factível é a proposta de meta para 2026; e c) especificar os projetos integrantes do Novo PAC, bem como o comprometimento fiscal assumido com a execução deles.
6. **Precatórios.** O PLDO 2026 manteve as regras da LDO 2025 sobre despesas com sentenças judiciais, influenciado pelas ADIs 7064 e 7047, que questionaram as ECs nºs 113/2021 e 114/2021. Em 2023, o STF declarou inconstitucional o teto de pagamento aplicável às despesas decorrentes de sentenças judiciais, exigindo que os valores fossem integralmente quitados, sem restrições. Por outro lado, a decisão do STF permite que a parcela excedente (ao teto da EC nº 114/2021 declarado inconstitucional) seja paga sem sujeição aos limites de despesas primárias da LC nº 200/2023 e à meta de resultado primário para cada exercício. Para 2026, a parcela de precatórios a ser paga sem sujeição a essas regras fiscais está projetada em R\$ 55,1 bilhões.
7. **Riscos Fiscais.** Em relação aos riscos gerais, destacam-se os impactos decorrentes do aumento real do salário mínimo e da variação do INPC. Cada unidade monetária de elevação real no salário mínimo gera um impacto fiscal estimado em R\$ 422,0 milhões (considerando apenas benefícios igual ao salário mínimo). Já o acréscimo de 0,1 p.p. no INPC implica impacto fiscal de R\$ 1.413,4 milhões (abrangendo também benefícios de valor superior ao salário mínimo). Quanto aos riscos específicos, sobressaem as demandas judiciais conduzidas pela Advocacia-Geral da União (AGU). Em 2024, o valor das ações classificadas como de risco possível atingiu R\$ 2.101,5 milhões, representando uma queda de 18,7% em relação a 2023. As ações consideradas de risco provável totalizaram R\$ 559,1 milhões, uma redução de 44,9% no mesmo comparativo anual.
8. **Impactos da variação do Salário Mínimo e do INPC.** Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, com a restrição imposta pelo art. 4º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, o valor estimado para o salário mínimo em 2026 é de R\$ 1.630,00, o que representa um aumento de R\$ 112,00 em relação ao valor vigente, de R\$ 1.518,00. Esse reajuste resulta da aplicação da inflação projetada pelo INPC, estimada em 4,76% para os doze meses a encerrar em novembro de 2025, acrescida de um crescimento real atrelado ao PIB de 2024, limitado a 2,5%. Estima-se que o impacto fiscal referente ao ganho real do salário mínimo seja de R\$ 16,8 milhões (aumento real de benefícios de valores iguais ao mínimo nacional) e o da inflação medida pelo INPC, de R\$ 67,3 milhões (correção de benefícios de valores iguais ou superiores ao salário mínimo), resultando em impacto primário total de R\$ 84,1 milhões.

- 9. Regra de Ouro.** O PLDO 2026 admite a inclusão na lei orçamentária de operações de crédito excedentes ao limite estabelecido no art. 167, inciso III, da Constituição (conhecido como regra de ouro das finanças públicas), bem como de despesas correntes suportadas por esses recursos, condicionadas à aprovação de projeto de lei de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional. No Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento desse limite no quadriênio 2026-2029. As margens negativas projetadas para 2026 e 2027 são de R\$ 269,7 bilhões e R\$ 399,8 bilhões, respectivamente. Essas estimativas consideram a possibilidade do uso do superávit financeiro para minimizar a necessidade de operações de crédito excedentes.
- 10. Montante dos Investimentos.** A LC nº 200/2023 criou o piso de investimentos nos orçamentos fiscal e da seguridade social, correspondente a 0,6% do PIB estimado no PLOA. Segundo a projeção atual contida no PLDO, serão R\$ 82,2 bilhões para o exercício de 2026. Em atenção ao comando no art. 165, § 12, da Constituição, foi definido que 30,9% desses recursos serão aplicados na continuação de investimentos em andamento, o que corresponde a R\$ 25,4 bilhões.
- 11. Despesas com Pessoal e Benefícios.** Uma das alterações mais significativas no PLDO 2026 em relação à LDO vigente é a inclusão de dispositivo que autoriza a alteração do Anexo V da LOA 2026 por ato unilateral 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). Contudo, essa permissão conflita com o disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, que exige autorização específica do Congresso Nacional para tais modificações. Dessa forma, a exigência constitucional de especificidade torna-se letra morta, prevalecendo apenas a condição do inciso I do mesmo dispositivo – a prévia existência de dotação orçamentária. Outra inovação que merece destaque foi o afastamento das medidas de ajuste fiscal dispostas no art. 6º-A da LC nº 200/2023 no caso de o governo central apresentar déficit primário em 2025. Dentre os gatilhos, a norma complementar proíbe a majoração real das despesas com pessoal e encargos acima de 0,6%, mas o art. 28 do PLDO está propondo suspender a sua eficácia para a execução da LOA 2026.
- 12. Execução Provisória.** O PLDO 2026 aumenta as hipóteses de execução provisória em relação à LDO 2025. Dentre as hipóteses de execução provisória sem limite, inclui-se a despesa com: (i) integralização de cotas pela União em fundo privado para custear e gerir o Programa Pé-de-Meia (Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio - Fipem); (ii) ações de prevenção a incêndios florestais; e (iii) ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em caso de situação de emergência ou estado de calamidade pública. No que se refere às possibilidades de execução provisória com limites, o projeto de lei inclui autorizações específicas para o Novo PAC, à razão de 1/12, e outras despesas de capital de caráter inadiável, à razão de 1/24 (metade da proporção autorizada para as despesas do Novo PAC). O projeto de lei mantém a disposição contida na LDO vigente que permite a execução de despesas correntes inadiáveis, à razão de 1/12.
- 13. Orçamento Impositivo.** O PLDO 2026 prevê que o PLOA 2026 deverá conter reservas específicas destinadas a suportar emendas individuais e de bancada estadual, ambas de execução obrigatória, as quais deverão ser classificadas com identificadores de resultado primário específicos (RP 6 e RP 7). Os montantes dessas emendas correspondem aos de 2025 corrigidos pelas projeções do IPCA (5,44%) e pelo fator de crescimento real de 2,5%, perfazendo R\$ 26,7 bilhões em RP 6 e R\$ 15,4 bilhões em RP 7. De acordo com o projeto de lei, o PLOA também poderá conter 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 (5,44%), o que equivale a R\$ 12,1 bilhões. As emendas parlamentares (RP 6, RP 7 e RP 8) são

suscetíveis de sofrer bloqueio de dotações, desde que não seja ultrapassado o percentual aplicado às demais despesas discricionárias do Poder Executivo. Similar restrição se aplica à limitação de empenho e movimentação financeira incidente sobre emendas individuais (RP 6) e de banca da estadual (RP 7).

14. **Transferências Voluntárias.** Destacam-se os seguintes pontos em relação a transferências voluntárias: (i) manutenção do dispositivo que impõe a verificação da regularidade fiscal dos entes da Federação apenas no momento da formalização do convênio, sendo dispensada quando dos desembolsos; (ii) não previsão de dispositivo que dispensa a verificação de adimplência de municípios com menos de 65 mil habitantes para celebração de convênios e outros instrumentos congêneres, assim como para o repasse de recursos (dispositivo vetado na LDO 2025: art. 92, § 4º).
15. **Transferências ao Setor Privado.** Nas transferências ao setor privado, destacam-se as seguintes inovações para 2026: (i) regulamentação infralegal da comprovação de efetivo exercício da entidade privada em atividades objeto da parceria, por delegação para o Executivo; (ii) possibilidade de utilização dos recursos transferidos para custeio de despesas com equipe de trabalho, inclusive com pessoal próprio da organização da sociedade civil ou seus dirigentes; (iii) supressão da cláusula de reversão patrimonial nos convênios ou instrumentos congêneres, válida até a depreciação integral do bem ou a amortização do investimento.
16. **Contingenciamento.** A opção adotada no projeto de lei permite que a política fiscal seja conduzida sem ter como baliza o centro da meta de resultado primário. Caso relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias indique que a arrecadação não será suficiente para alcançar o limite inferior do intervalo de tolerância, o Poder Executivo e os órgãos dos Poderes Legislativo, o MPU e a DPU limitarão o empenho e a movimentação financeira (contingenciamento), proporcionalmente à participação de cada um na despesa primária discricionária (art. 73). Essa limitação pode ser revertida com fulcro em relatório bimestral subsequente. O PLDO 2026 lista o rol de despesas primárias e financeiras que constituem obrigações constitucionais ou legais (anexo III), que, por sua condição, não serão objeto de contingenciamento, em observância ao disposto no § 2º do art. 9º da LRF. Além disso, não estão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira as despesas vinculadas às fontes do FNDCT, salvo em caso de frustração das receitas do Fundo, e aquelas que não estão sujeitas aos limites de que trata o art. 3º da LC nº 200/2023. O PLDO 2026 prevê que, se o contingenciamento for necessário, seu montante deverá preservar o nível mínimo de despesas primárias discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública (75% do valor autorizado na LOA), em harmonia com o art. 7º, inciso I e § 2º, da LC nº 200/2023.
17. **Alterações Orçamentárias.** As normas que regem as alterações da lei orçamentária e os créditos adicionais estão previstas entre os artigos 52 e 71 do PLDO 2026. O propósito é determinar regras que, a bem da execução dos orçamentos públicos, permitam alterações em elementos definidores das programações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem célere adaptação dos orçamentos a mudanças na estrutura administrativa da União. Basicamente, são normas que, em matéria orçamentária, refletem as tensões potenciais entre o primado da prévia autorização legislativa e as eventuais necessidades de rápida adaptação das peças orçamentárias para promover maior eficiência na execução. A seção do PLDO 2026 também contempla bloqueio de dotações orçamentárias para fins de prevenir o descumprimento dos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos na LC nº 200/2023.

18. Adequação Orçamentária de Inovações Legislativas. Entre os art. 133 e 143 estão normas de adequação orçamentária de proposições legislativas que reduzam a receita ou aumentem a despesa públicas. O PLDO 2026 amplia a exigência de demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro para proposições que remetam à futura legislação, parcelem despesa ou prevejam postergação do impacto, ou estejam em tramitação no Congresso ou em fase de sanção. No entanto, dispensa a avaliação do impacto na fase final de tramitação das proposições, independentemente do tempo transcorrido ou da eventual incorporação de aperfeiçoamentos durante a tramitação legislativa. Entre as medidas compensatórias, é vedada referência a proposição futura, mas anuída a compensação por norma editada até o exercício financeiro anterior, desde que esta preveja as situações em que possa ser oferecida em compensação. O PLOA 2026 poderá considerar os efeitos de propostas em tramitação, o que, nos termos do art. 14, inciso I, da LRF, dispensará a compensação de renúncia de receita com aumento permanente de outra receita como requisito para aprovação das proposições que concedam incentivos fiscais.

19. Transparéncia. O PLDO 2026 praticamente mantém a regulamentação da matéria constante da LDO vigente. Destacam-se as exigências de divulgação sobre transferências da União a entidades públicas e privadas, bem como a especificação das informações a publicar sobre a execução orçamentária e sobre as despesas com pessoal e com contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres. Como em LDOs anteriores, o projeto de lei prevê divulgação apenas parcial de informações relativas aos serviços sociais autônomos e aos conselhos de profissões regulamentadas. O PLDO 2026 não apresentou dispositivo constante da LDO 2025 que dispõe sobre a publicidade em sítios eletrônicos de informações de gastos com enfrentamento a calamidades públicas, reconhecidas pelo Congresso Nacional. Recomenda-se que o PLDO 2026 inclua dispositivo que preveja a divulgação, dentre as informações complementares do PLOA 2026, de dados sobre o refinanciamento da dívida pública federal, pormenorizando a atualização monetária e os juros reais.

20. Empresas Estatais. A LDO 2025 flexibilizou a forma de inserção das empresas estatais no orçamento de investimento, permitindo àquelas que dependam de recursos da União migrarem dos orçamentos fiscal ou da seguridade social, desde que as transferências do Tesouro Nacional estejam amparadas por contratos de gestão firmado nos termos do art. 47 da LC nº 101/2000. Essa possibilidade está sendo mantida no PLDO 2026. Uma maior autonomia orçamentária pode contribuir para o desenvolvimento da estatal de modo que possa cumprir da melhor forma a finalidade para a qual foi criada. Contudo, o ponto que merece atenção é que a inclusão no orçamento de investimento de empresa que dependa de recursos da União, transferidos no âmbito de contrato de gestão, cria o risco de que continue a demandar recursos públicos de forma significativa, mas com menor grau de transparéncia e de sujeição a controles fiscais.

1. CENÁRIO E CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

1.1. CENÁRIO MACROECONÔMICO EM 2024 E NO PRIMEIRO TRIMESTRE DE 2025

Em 2024, o Produto Interno Bruto (PIB) registrou avanço de 3,4%, superando as expectativas do mercado em dezembro de 2023 para o ano seguinte, que estimava crescimento do PIB de 1,52%³. Em termos nominais, o PIB atingiu R\$ 11,7 trilhões, enquanto o PIB *per capita* chegou a R\$ 55.247,45 em 2024, registrando um crescimento real de 3,0% em relação ao ano anterior⁴.

Sob a ótica da produção, o dinamismo veio sobretudo dos serviços, que cresceram 3,7%, com destaque para “outras atividades de serviços”, comércio e informação e comunicação. A indústria, por sua vez, avançou 3,3%, impulsionada pela construção civil (+4,3%) e pelas indústrias de transformação (+3,8%). Já a agropecuária recuou 3,2%, refletindo quebras nas safras de soja (-4,6%) e milho (-12,5%) em decorrência de condições climáticas adversas.

Pela ótica da demanda agregada, todos os componentes contribuíram positivamente. O consumo das famílias avançou 4,8%, impulsionado por transferências de renda, aumento da renda do trabalho e juros médios mais baixos. A formação bruta de capital fixo cresceu 7,3%, elevando a taxa de investimento para 17,0% do PIB. O consumo do setor público subiu 1,9%. No setor externo, as exportações aumentaram 2,9% e as importações, 14,7%, refletindo forte demanda por bens de capital e insumos. Apesar do aumento proporcionalmente maior nas importações, a balança comercial registrou superávit de US\$ 74,6 bilhões, o segundo maior da série histórica⁵.

O mercado de trabalho acompanhou o maior nível de atividade. A taxa média de desocupação caiu para 6,6%, menor patamar desde o início da série histórica em 2012, e a população ocupada atingiu 103,3 milhões de pessoas. O rendimento real habitual alcançou R\$ 3.225 por mês, aumento de 3,7% em termos reais, elevando a massa de rendimentos a um recorde de R\$ 328,6 bilhões⁶.

Nesse contexto de aquecimento da economia e expansão da demanda doméstica, a dinâmica inflacionária ganhou força ao longo de 2024. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), indicador utilizado para se definir a meta de inflação, encerrou o ano com variação acumulada de 4,83%⁷, superando o limite superior de 4,5% estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) e ficando significativamente acima da mediana das projeções de mercado (3,90%) apresentadas no início do ano.

O mesmo levantamento indica que o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)⁸, que mensura a variação do custo de vida para famílias com rendimento de até cinco salários mínimos, registrou elevação de 4,77% em 2024, acima dos 3,71% observados em 2023. Essa aceleração deve-se, em grande parte, do impacto expressivo da inflação no grupo de alimentação e bebidas, cuja taxa anual atingiu 7,60%.

3 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/focus/focus/R20231229.pdf>.

4 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42774-pib-cresce-3-4-em-2024-efecha-o-ano-em-r-11-7-trilhoes>.

5 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42775-pib-ficha-2024-em-3-4-e-registra-maior-taxa-desde-2021>.

6 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/42530-pnad-continua-em-2024-taxa-anual-de-desocupacao-foi-de-6-6-enquanto-taxa-de-subutilizacao-foi-de-16-2>.

7 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42416-ipca-em-dezembro-vai-a-0-52-e-acumula-4-83-em-2024>.

8 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42416-ipca-em-dezembro-vai-a-0-52-e-acumula-4-83-em-2024>.

Paralelamente, o Índice Geral de Preços - Mercado (IGP-M)⁹, amplamente utilizado em reajustes de aluguel e de prestação de serviços, reverteu a trajetória de deflação observada nos dois anos anteriores, apresentando inflação de 6,54% em 2024. Esse movimento foi impulsionado pela valorização dos preços no atacado e pela elevação nos custos da construção civil.

As três métricas convergem ao evidenciar um ambiente inflacionário pressionado por fatores similares: o fortalecimento da demanda doméstica, a volatilidade nos preços de combustíveis e alimentos e a recomposição dos preços de insumos industriais e agrícolas.

Diante do cenário inflacionário persistente e da atividade econômica mais aquecida, o Comitê de Política Monetária (Copom) interrompeu, em setembro de 2024, o ciclo de afrouxamento da taxa referencial de juros iniciado em 2023. A taxa Selic, que havia sido reduzida para 11,75% ao ano ao final de 2023¹⁰, foi elevada a partir do último trimestre de 2024, encerrando o ano em 12,25% ao ano¹¹.

No primeiro trimestre de 2025, o Copom deu continuidade ao aperto monetário diante da inflação resistente, majorando a taxa Selic para 14,25% ao ano em março¹². No mesmo período, a inflação acumulada pelo IPCA foi de 2,04%, com a taxa em 12 meses atingindo 5,48% até março, acima do teto da meta estabelecida para o ano. As principais pressões inflacionárias concentraram-se nos grupos de alimentação e bebidas, habitação e educação¹³.

Apesar da política monetária restritiva, o mercado de trabalho manteve relativa robustez. A taxa de desocupação foi de 7,0% no trimestre encerrado em março, o menor patamar histórico para o período. O rendimento médio real habitual atingiu novo recorde em R\$ 3.410, o que contribuiu para a sustentação da demanda interna no início do ano¹⁴.

Embora os dados oficiais do PIB para o primeiro trimestre de 2025 ainda não tenham sido divulgados, indicadores antecedentes sugerem uma moderação no ritmo de crescimento da atividade econômica, ainda que com sinais mistos. A produção industrial apresentou variação negativa de 0,1% em fevereiro frente a janeiro¹⁵, marcando o quinto mês consecutivo sem crescimento. Em sentido oposto, o volume de vendas no comércio varejista avançou 0,5% em fevereiro¹⁶, interrompendo quatro meses de estabilidade e atingindo o maior patamar da série histórica iniciada em 2000.

Quanto às expectativas dos agentes econômicos, o Índice de Confiança Empresarial (ICE) da FGV recuou 0,9 ponto em março¹⁷, atingindo 94 pontos, o menor nível desde novembro de 2023. Esses sinais, aliados ao aperto das condições financeiras e à inflação ainda elevada, indicam uma provável desaceleração no consumo das famílias e nos investimentos, sugerindo um início de ano com crescimento econômico mais modesto.

9 Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/igp-m-dezembro-2024>.

10 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/13122023>.

11 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/11122024>.

12 Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/publicacoes/atascopom/19032025>.

13 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/43116-em-marco-ipca-fica-em-0-56>.

14 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/43222-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-7-0-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-15-9-no-trimestre-encerrado-em-marco>.

15 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43063-producao-industrial-recua-em-sete-dos-15-locais-pesquisados-em-fevereiro>.

16 Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43084-apos-4-meses-de-estabilidade-varejo-cresce-0-5-e-atinge-maior-patamar-da-serie>.

17 Disponível em: https://portalibre.fgv.br/system/files/divulgacao/releases/2025-04/%C3%8Dndice%20de%20Confian%C3%A7a%20Empresarial%20FGV_press%20release_Mar25.pdf.

1.2. CONSISTÊNCIA DOS PARÂMETROS MACROECONÔMICOS

Os parâmetros econômicos, como as expectativas de inflação e para o crescimento do PIB, a massa salarial e as taxas de juros e de câmbio, são fatores condicionantes do desempenho da arrecadação de receitas da União e balizam a maioria das projeções orçamentárias, tanto de receita quanto de despesa. Dessa forma, é fundamental que sejam avaliadas sua magnitude e sua consistência, de modo a minimizar erros de estimativas e assegurar maior acuidade para a peça orçamentária.

A Tabela 1 apresenta os principais parâmetros econômicos relevantes para análise do PLDO 2026, comparados com as estimativas disponíveis no Relatório Focus divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Tabela 1 - Principais Parâmetros Macroeconômicos - 2025-2028

Parâmetro	2025		2026		2027		2028		2029
	PLDO	Focus	LDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO	Focus	PLDO
Crescimento real PIB (%)	2,30	2,14	2,50	1,70	2,60	2,00	2,60	2,00	2,60
PIB nominal (R\$ bilhões)	12.747,2		13.705,8		14.682,7		15.725,1		16.854,5
IPCA acumulado (%)	4,90	5,50	3,50	4,50	3,10	4,00	3,00	3,81	3,00
INPC acumulado (%)	4,76		3,40		3,00		3,00		3,00
IGP-DI acumulado (%) ⁽¹⁾	5,80	4,79	4,40	4,60	4,00	4,00	3,80	4,00	3,80
Taxa Selic (% a.a.)	14,02	14,75	12,56	12,50	10,09	10,50	8,27	10,00	7,27
Taxa de câmbio - média (R\$/US\$)	5,90		5,97		5,91		5,90		5,90
Taxa de câmbio - fim do Período (R\$/US\$)		5,80		5,90		5,80		5,82	
Preço médio do petróleo (US\$/barril)	70,12		66,74		66,26		66,42		66,65
Salário-Mínimo (R\$ 1,00)	1.518		1.630		1.724		1.823		1.925
Crescimento da Massa Salarial Nominal (%)	10,37		7,54		7,03		6,43		6,08

Fonte: PLDO 2026; Relatório Focus de 23/05/2025 (medianas), publicado em 26/05/2025.

(1) Focus: IGP-M

Passando a uma avaliação dos parâmetros descritos na Tabela 1, percebe-se que há certas divergências entre as projeções do Poder Executivo e as do mercado financeiro.

As projeções do PLDO indicam uma trajetória de crescimento superior à prevista pelo mercado ao longo de todo o período 2025 a 2028. Para 2025, o crescimento real do PIB é estimado em 2,30% pelo Executivo, frente a 2,14% na mediana das projeções do Focus. Em 2026, essa diferença se amplia: o governo projeta aceleração do crescimento para 2,50%, enquanto o mercado espera desaceleração para 1,70%. Para 2027 e 2028, ambas as projeções se estabilizam, mas em patamares distintos: 2,60% segundo o governo, contra 2,00% de crescimento anual esperado pelo mercado.

Os dois conjuntos de projeções – do governo e do mercado – apontam para uma trajetória gradativa de queda do IPCA entre 2025 e 2028, convergindo, no caso da previsão do governo, para a meta de 3% em 2028. Em 2025, a projeção do PLDO é de 4,90%, enquanto o Focus estima 5,5% – uma divergência de 0,6 p.p.. A partir de 2026, esse desvio entre as projeções permanece: 3,50% contra 4,5% em 2026 (diferença de 1 p.p.), 3,10% contra 4,00% em 2027 (diferença de 0,9 p.p.), e 3,00% contra 3,81% em 2028 (diferença de 0,81 p.p.).

As projeções para a Selic entre 2025 e 2027 são relativamente próximas nos dois cenários. Em 2025, o PLDO estima taxa média de 14,02% ao ano, contra 14,75% no Focus. Em 2026, a diferença é de apenas 0,06 p.p. – 12,56% (PLDO) ante 12,50% (Focus) –, o que pode ser considerado uma equivalência técnica, visto que os ajustes na Selic nunca foram inferiores a 0,25 p.p.. A partir de 2028,

contudo, as projeções se afastam mais significativamente: o governo projeta 8,27% ao ano, enquanto o mercado estima 10,00% – uma diferença de 1,73 p.p. –, evidenciando divergências quanto à velocidade de convergência inflacionária e à condução da política monetária no longo prazo.

No câmbio, tanto o PLDO quanto o mercado mantêm uma expectativa de estabilidade no período. A taxa de câmbio média estimada pelo governo, assim como a de fim do período, permanecem em torno de R\$ 5,90/US\$ de 2025 a 2028, com variações mínimas também nas estimativas do mercado para o fim do período.

No que se refere ao mercado de trabalho e rendimentos, o PLDO apresenta aumentos graduais para o salário mínimo, com valores nominais passando de R\$ 1.518 em 2025 para R\$ 1.925 em 2029. A massa salarial nominal, por sua vez, desacelera ao longo do período, com crescimento previsto de 10,37% em 2025, que diminui para 6,08% em 2029. Essa trajetória é compatível com a redução projetada da inflação, bem como com a expectativa de crescimento mais moderado da atividade econômica e do emprego no horizonte analisado.

2. POLÍTICA E RESULTADOS FISCAIS

2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS PARA 2024

O inciso I do § 2º do art. 4º da LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais deve conter apuração do cumprimento das metas fiscais fixadas para o exercício financeiro findo. Com efeito, as informações relativas a 2024 constam da seção IV.1 do Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026.

A Lei nº 14.791/2023 (LDO 2024) estabeleceu meta de resultado primário igual a zero para o governo central, admitindo-se, no entanto, que o resultado apurado pudesse alcançar um déficit primário de R\$ 28,8 bilhões (limite inferior do intervalo de tolerância correspondente 0,25% do PIB), nos termos do § 3º do art. 5º da LC nº 200/2023. Para as empresas estatais integrantes do Programa de Dispêndios Globais (PDG), a meta era de déficit primário de R\$ 7,3 bilhões, desconsiderando despesas destinadas ao Novo Programa de Aceleração do Crescimento (Novo PAC) em até R\$ 5,0 bilhões, bem como o resultado das empresas dos Grupos Petrobras e ENBPar.

Verifica-se que, ao fim de 2024, o governo federal (conjunto do governo central e empresas estatais) apresentou déficit primário de R\$ 51,6 bilhões. Desse total, R\$ 45,4 bilhões correspondem ao déficit do governo central e R\$ 6,3 bilhões, ao déficit das empresas estatais federais. Tal resultado encontra-se amparado pelo marco normativo e por precedentes judiciais, consoante se revelará adiante.

Tabela 2 - Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais de 2024

Discriminação	2024			
	LDO 2024		Realizado	
	R\$ milhões	% PIB	R\$ milhões	% PIB
Anexo IV - Tabela 4				
A - Resultado Primário: Governo Central (I - II + III)	0	0	-45.364	-0,38
I. Receita Primária Líquida	2.149.610	18,69	2.161.788	18,30
II. Despesa Primária Total	2.149.610	18,69	2.204.711	18,67
III. Discrepância Estatística e Ajuste Metodológico	-	-	-2.441	-0,02
B - Resultado Primário: Empresas Estatais Federais	-7.312	-0,06	-6.271	-0,05
C - Resultado Primário: Governo Federal (A + B)	-7.312	-0,06	-51.635	-0,44
D - Resultado Primário: Governos Estaduais e Municipais	-6.000	-0,05	4.546	0,04
E - Resultado Primário: Setor Público Não Financeiro (C + D)	-13.312	-0,12	-47.090	-0,40
Anexo IV - Tabela 3				
F - Resultado Nominal: Setor Público Não-Financeiro	-827.806	-7,2	-997.976	-8,45
G - Dívida Líquida: Setor Público	7.374.647	64,11	7.220.738	61,14

Fonte: Anexo IV do PLDO 2026 (IV.1. Avaliação do Cumprimento das Metas Relativas ao Ano Anterior).

Observa-se, ainda, que os estados, o Distrito Federal e os municípios acumularam superávit primário de R\$ 4,5 bilhões, resultado superior em R\$ 10,5 bilhões ao déficit de R\$ 6 bilhões previsto pela LDO 2024. Esclareça-se que a LDO 2024 estabeleceu apenas uma projeção de resultado primário para o conjunto desses entes. Essa projeção somente serviria para basear o estabelecimento dos limites para contratação de operações de crédito pelos demais entes federados e para concessão de garantias da União a essas operações. Diante disso, não se estabeleceu a possibilidade de compensação da União em caso de insuficiência de resultado primário gerado pelos demais entes da Federação.

Enquanto a LDO 2024 projetou a receita primária líquida e a despesa primária do governo central ambas em R\$ 2.149,6 bilhões, os valores realizados em 2024 foram de R\$ 2.161,8 bilhões (aumento de 0,57%) e R\$ 2.204,7 bilhões (aumento de 2,56%), respectivamente. Adicionalmente, foram constatadas discrepâncias estatísticas e ajustes metodológicos, que montaram um valor negativo de R\$ 2,4 bilhões. Assim, o resultado primário do governo central, inicialmente neutro na LDO 2024, foi apurado como déficit de R\$ 45,4 bilhões (0,38% do PIB).

Dentre as discrepâncias e ajustes metodológicos, R\$ 428,4 milhões se referem ao ajuste relativo à apuração dos subsídios e subvenções, realizado em conformidade com os Acórdãos nº 825/2015 e nº 3.297/2015 do TCU. Enquanto o Banco Central do Brasil (BCB) registra mensalmente os efeitos fiscais desses eventos pelo critério de competência, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o faz semestralmente, quando dos pagamentos dos saldos apurados pelas instituições financeiras operadoras dos programas.

Considerando o setor público consolidado, o déficit primário de R\$ 47,1 bilhões (0,40% do PIB) foi 253,7% superior à meta de déficit inicialmente prevista (R\$ 13,3 bilhões), enquanto o déficit nominal de R\$ 997,8 bilhões (8,45% do PIB) foi 20,6% superior ao déficit de R\$ 827,8 bilhões projetado na LDO 2024. A dívida líquida do setor público atingiu R\$ 7.220,7 bilhões ao final do exercício financeiro de 2024, correspondente a 61,14% do PIB.

Atente-se, no caso da persecução da meta de resultado primário, para alterações no ordenamento jurídico, inclusive decorrentes de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF), que permitiram que o déficit primário do governo central se tornasse superior à meta inicialmente fixada. Essas alterações excluíram determinadas despesas e renúncias de receitas para fins de verificação do seu cumprimento, totalizando R\$ 31,9 bilhões em deduções.

Nesses termos, na verificação do cumprimento da meta de resultado primário do governo central, foram excluídas do cômputo:

- (i) as despesas autorizadas mediante crédito extraordinário para enfrentamento da calamidade pública no Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do Decreto Legislativo nº 36/2024, que somaram R\$ 29,0 bilhões;
- (ii) as renúncias de receitas relacionadas ao enfrentamento da calamidade no Rio Grande do Sul, que perfizeram R\$ 124,0 milhões;
- (iii) despesas autorizadas por crédito extraordinário aberto para restituição dos limites de gastos pretéritos do Poder Judiciário e do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), conforme decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1103/2024-TCU-Plenário), no valor de R\$ 1,3 bilhão¹⁸; e
- (iv) despesas relativas a créditos extraordinários abertos para o enfrentamento de desastres naturais, conforme decisão do STF na ADPF 743, que totalizaram R\$ 1,4 bilhão.

Além disso, para a verificação do cumprimento da meta de resultado primário das empresas estatais federais, foram excluídos R\$ 1,9 bilhão referente a investimentos do Novo PAC, em conformidade com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso III, da LDO 2024.

Considerando-se, pois, o limite inferior aplicável à meta do governo central e as deduções admitidas, verifica-se que o resultado do governo federal, em 2024, foi superior em R\$ 18,2 bilhões

¹⁸ A decisão do TCU permitiu aumentar a despesa fora da incidência do teto de gastos e da meta de resultado primário aplicáveis ao exercício financeiro de 2024, possibilitando que o Poder Judiciário e o Conselho Nacional do Ministério Público pudessem compensar os montantes que não puderam programar em exercícios anteriores, antes da atualização dos limites de despesa primárias (definidos na EC nº 95/2016).

ao limite. Tomados separadamente, os resultados do governo central e das empresas estatais foram superiores às respectivas metas em R\$ 15,3 bilhões e R\$ 2,9 bilhões.

2.2. ANÁLISE DAS METAS FISCAIS PARA 2026

O Anexo de Metas Fiscais do PLDO (IV.2) destaca que o equilíbrio fiscal será alcançado pelo controle das despesas e pela recomposição da arrecadação, garantindo trajetória sustentável da dívida. Com maiores taxas de crescimento econômico, a coordenação entre políticas fiscal e monetária permitirá suavizar o ciclo econômico sem novos estímulos fiscais, com preservação dos ganhos sociais e redução das desigualdades.

Para 2026, a política fiscal do governo federal mantém o foco no equilíbrio orçamentário e na busca por superávits primários que permitam estabilizar a dívida no médio prazo, com suas ações alinhadas ao fortalecimento do arcabouço fiscal. Os resultados primários do governo central crescentes, de 0,25% do PIB em 2026 a 1,25% do PIB em 2029, contudo, serão insuficientes para estabilização da dívida no curto prazo, mesmo em cenário projetado de crescimento do PIB em torno de 2,5% ao ano, com taxas de juros decrescentes e despesas discricionárias reduzidas a praticamente zero.

Para cumprir as regras fiscais e fortalecer o novo regime fiscal sustentável (LC nº 200/2023), ênfase será dada à recomposição das receitas e à revisão do gasto público.

Do lado da receita, medidas aprovadas em 2023 para recomposição da base arrecadatória são elencadas por suas implicações estruturais. Com o lançamento do Programa de Transação Integral (PTI) em 2024, espera-se que haja redução permanente do contencioso tributário, com foco em grandes contribuintes. No tocante aos incentivos fiscais, a LC nº 211/2024 veda a concessão, ampliação ou prorrogação de benefício tributário em caso de déficit primário apurado no exercício anterior.

Com relação à reforma tributária do consumo, houve a aprovação da LC nº 214/2025, que instituiu o imposto sobre bens e serviços, a contribuição social sobre bens e serviços e o imposto seletivo, e está em discussão o Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024¹⁹. Para a reforma tributária da renda, foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, que amplia a isenção do imposto de renda para aqueles que auferem até R\$ 5.000,00 por mês, concede isenção parcial para quem ganha entre R\$ 5.000,01 e R\$ 7.000,00 e, para fins de compensação (art. 14, inciso II, da LRF), institui o imposto sobre a renda das pessoas físicas mínimo - IRPFM, com retenção na fonte e alíquota de 10%. Segundo o projeto de lei mencionado, esse imposto deverá incidir sobre lucros e dividendos pagos a pessoa física em valores superiores a R\$ 50 mil por mês.

Do lado das despesas, o Anexo de Metas Fiscais do PLDO ressalta as iniciativas para racionalizar o orçamento, eliminar distorções e reduzir o ritmo de crescimento das despesas obrigatórias. Entre as medidas apresentadas estão a aprovação da EC nº 135/2024, que tratou de regras do Fundeb e do financiamento da educação em tempo integral; correção de supersalários do setor público; política de abono salarial; prorrogação da DRU; e limite para crescimento de novas despesas.

Ademais, a LC nº 211/2024, alterou regras sobre bloqueio e contingenciamento de despesas de correntes de emendas, além de desvinculação de superávit financeiro de fundos. A Lei nº 15.077/2024 aprimorou a gestão de benefícios sociais com o uso do cadastro biométrico, cruzamento de dados e restrição a inscrição de domicílios unipessoais no programa Bolsa Família, bem como sujeitou o

¹⁹ Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços - CG-IBS, dispõe sobre o processo administrativo tributário relativo ao lançamento de ofício do Imposto sobre Bens e Serviços - IBS, sobre a distribuição para os entes federativos do produto da arrecadação do IBS, e sobre o Imposto sobre Transmissão Causa mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos - ITCMD, e dá outras providências.

aumento do salário mínimo aos critérios de correção do limite de despesa primária (teto de gastos) definidos pela LC nº 200/2023. Outras ações ainda estão pendentes de deliberação, tais como regulamentação dos limites dos supersalários, novas regras para ingresso de militares na reserva remunerada, critérios para a concessão de pensão e extinção de pensão em caso de “morte ficta”.

Nos termos da Constituição (art. 165, § 2º), a LDO deve estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública. Ademais, em obediência às disposições da LRF, a LDO deve contemplar metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas aos resultados primário e nominal e ao montante da dívida. No caso da União, essas metas devem ser apresentadas para o exercício financeiro de referência e para os três seguintes, com o objetivo de garantir sustentabilidade à trajetória da dívida pública.

Os arts. 2º e 3º do PLDO 2026 estabelecem a meta de resultado primário do governo federal²⁰ para o exercício seguinte, decomposta da seguinte forma:

- superávit de R\$ 34,26 bilhões para o governo central (abrange os orçamentos fiscal e da seguridade social e demais operações que afetam o resultado primário), equivalente a 0,25% do PIB; e
- déficit de R\$ 6,75 bilhões para as empresas estatais integrantes do PDG²¹, desconsideradas as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar²².

Para fins de aferição do cumprimento da meta do governo central, admite-se um intervalo de tolerância equivalente a 0,25% do PIB. Isso significa que, mesmo apurado resultado primário nulo ao final do exercício de 2026, considerar-se-á cumprida a meta fiscal.

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). Contudo, em decorrência de decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIs 7047 e 7064, as despesas com precatórios que excedam o limite de despesas dessa natureza, estabelecido na EC nº 114/2021, não serão computadas para efeito de verificação do cumprimento da meta de resultado primário. Para 2026, tais despesas são estimadas em R\$ 55,1 bilhões (0,4% do PIB). Portanto, não considerando tais despesas com precatórios, o PLDO estima resultado positivo do governo central de R\$ 38,2 bilhões (+0,28% do PIB), o que indica excedente de R\$ 3,9 bilhões (0,03% do PIB) em relação ao centro da meta (R\$ 34,3 bilhões).

À semelhança do estabelecido na LDO 2025, despesas do orçamento de investimento destinadas ao Novo PAC, limitadas a R\$ 5,0 bilhões, não são consideradas na definição da meta relativa ao PDG.

Para os estados, o Distrito Federal e os municípios, projeta-se superávit primário de R\$ 1,1 bilhão no Anexo de Metas Fiscais. Entretanto, trata-se de valor meramente indicativo, de referência para a contratação de operações de crédito pelos demais entes federativos e para a União garantir essas operações. Também têm menor peso normativo as previsões para o resultado nominal e o estoque da dívida pública em fins de período, tanto para a União quanto para o setor público consolidado.

20 Para fins de estatísticas fiscais, governo federal consolida as operações e saldos do governo central e das empresas estatais não dependentes, exceto as integrantes dos grupos Petrobras e ENBPar.

21 A LRF abrange apenas empresas estatais caracterizadas como dependentes (arts. 1º, §§ 3º, inciso I, alínea “b”, e 2º, inciso III). Contudo, o estabelecimento de meta de resultado primário para estatais integrantes do PDG (não dependentes) pode se justificar em face da necessidade de controle da dívida pública de responsabilidade do governo federal, conceito que, para fins de estatísticas fiscais, abrange o governo central e as empresas estatais federais.

22 Grupos empresariais liderados pela Petróleo Brasileiro S.A. e pela Empresa Brasileira de Participações em Energia Nuclear e Binacional S.A.

Tabela 3 - Detalhamento das Variáveis Fiscais - 2026 a 2029

Especificação	2026		2027		2028		2029	
	R\$ Milhões	%PIB						
A - GOVERNO CENTRAL	-16.896,3	-0,12	73.413,4	0,50	157.251,0	1,00	210.681,3	1,25
I - Receita Primária Total	3.197.382,2	23,33	3.366.503,8	22,93	3.562.075,6	22,65	3.765.596,9	22,34
I.1 - Receita Administrada pela RFB	2.107.879,4	15,38	2.184.430,2	14,88	2.313.302,0	14,71	2.452.065,3	14,55
I.2 - Arrecadação Líquida para o RGPS	768.524,3	5,61	834.525,7	5,68	888.121,3	5,65	942.774,0	5,59
I.3 - Receitas Não Administradas pela RFB	320.978,5	2,34	347.547,8	2,37	360.652,4	2,29	370.757,6	2,20
II- Transferências por Repartição de Receitas	620.554,4	4,53	645.813,1	4,40	677.601,3	4,31	708.167,0	4,20
III - Receita Primária Líquida (I - II)	2.576.827,8	18,80	2.720.690,7	18,53	2.884.474,3	18,34	3.057.429,8	18,14
IV - Despesa Primária Total	2.593.724,1	18,92	2.647.277,3	18,03	2.727.223,3	17,34	2.846.748,6	16,89
IV.1 - Benefícios Previdenciários	1.130.665,0	8,25	1.210.914,9	8,25	1.291.658,2	8,21	1.375.551,3	8,16
IV.2 - Pessoal e Encargos Sociais	451.218,2	3,29	472.464,1	3,22	491.279,9	3,12	509.320,5	3,02
IV.3 - Outras Despesas Obrigatórias	432.850,1	3,16	459.333,6	3,13	491.002,3	3,12	553.520,5	3,28
IV.4 - Despesas do Poder Executivo sujeitas à Programação Financeira	578.990,8	4,22	504.564,7	3,44	453.282,9	2,88	408.356,5	2,42
IV.4.1 - Obrigatórias com controle de fluxo	370.706,6	2,70	382.355,7	2,60	393.760,5	2,50	399.504,4	2,37
IV.4.2 - discricionárias	208.284,2	1,52	122.209,0	0,83	59.522,4	0,38	8.852,1	0,05
V - Resultado Primário Governo Central (III - IV)	-16.896,3	-0,12	73.413,4	0,50	157.251,0	1,00	210.681,3	1,25
V.1 Resultado do Tesouro Nacional e Banco Central	345.244,4	2,52	449.802,6	3,06	560.787,9	3,57	643.458,6	3,82
V.2 Resultado da Previdência Social	-362.140,7	-2,64	376.389,2	-2,56	-403.536,9	-2,57	-432.777,3	-2,57
B - GOVERNO CENTRAL - EXCLUSÃO DE PRECATÓRIOS	55.093,2	0,40	0,0	0,00	0,0	0,00	0,0	0,00
C- GOVERNO CENTRAL - CONTABILIZADA EXCLUSÃO DA META PRIMÁRIA (A+B)	38.196,9	0,28	73.413,4	0,50	157.251,0	1,00	210.681,3	1,25
D - GOVERNO CENTRAL – META PRIMÁRIA	34.264,6	0,25	73.413,4	0,50	157.251,0	1,00	210.681,3	1,25
E - EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS – META DE RESULTADO PRIMÁRIO	-6.752,0	-0,05	-7.144,7	-0,05	-6.797,5	-0,04	-6.560,5	-0,04
F - GOVERNO FEDERAL - RESULTADO PRIMÁRIO (A+E)	-23.648,3	-0,17	66.268,7	0,45	150.453,5	0,96	204.120,8	1,21
G - GOVERNOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS - RESULTADO PRIMÁRIO	1.100,0	0,01	1.100,0	0,01	1.200,0	0,01	1.300,0	0,01
H - SETOR PÚBLICO NÃO FINANCEIRO - RESULTADO PRIMÁRIO (F+G)	-22.548,3	-0,16	67.368,7	0,46	151.653,5	0,96	205.420,8	1,22

Fonte: PLDO 2026.

Com relação aos agregados de receitas e despesas, projetam-se R\$ 3.197,4 bilhões (23,3% do PIB) para a receita primária total do governo central para 2026, assim distribuída: R\$ 2.107,9 bilhões²³ (15,4% do PIB) para a receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB), exceto a arrecadação líquida para o regime geral de previdência social (RGPS); R\$ 768,5 bilhões (5,6% do PIB) para a arrecadação líquida para o RGPS; e R\$ 320,9 bilhões (2,3% do PIB) para as receitas não administradas pela RFB. Deduzindo-se de tais números a previsão de transferências por repartição de receita (R\$ 620,6 bilhões, ou 4,5% do PIB), chega-se à cifra de R\$ 2.576,8 bilhões (18,8% do PIB), que corresponde à receita primária líquida do governo central.

De seu lado, estima-se que as despesas primárias do governo central alcançarão R\$ 2.593,7 bilhões (18,9% do PIB), dos quais R\$ 1.130,7 bilhões (8,3% do PIB) se referem a benefícios previdenciários, R\$ 451,2 bilhões (3,3% do PIB) a despesas com pessoal e encargos sociais, R\$ 432,9 bilhões

²³ Valor líquido de restituições e incentivos fiscais.

(3,2% do PIB) a outras despesas obrigatórias; R\$ 370,7 bilhões (2,7% do PIB) a outras despesas obrigatórias com controle de fluxo e R\$ 208,3 bilhões (1,5% do PIB) a despesas discricionárias.

Tem-se, assim, do cotejamento entre receitas e despesas, que o PLDO 2026 embute uma projeção de resultado primário deficitária em R\$ 16,9 bilhões (-0,12% do PIB) para o ano de 2026. A meta de resultado primário de 0,25% do PIB, portanto, somente é alcançada quando desconsiderados R\$ 55,1 bilhões de despesas com o pagamento de precatórios em valor excedente ao limite estabelecido pela EC nº 114/2021, conforme autorizado pelo STF no julgamento das ADIs 7064 e 7047.

A LRF determina que o Anexo de Metas Fiscais deve conter memória e metodologia de cálculo no demonstrativo de metas anuais. Dentre as principais premissas e hipóteses para a projeção dos agregados para o próximo quadriênio, destacam-se:

Para as receitas:

- (i) histórico de arrecadação recente e parâmetros macroeconômicos específicos;
- (ii) efeitos do Projeto de Lei nº 1.087, de 2025, e do encerramento do Programa Emergencial de Retomada do Setor de Eventos (PERSE);
- (iii) efeitos de medidas em estudo para aperfeiçoamento da garantia do crédito tributário e resolução de litígios; e
- (iv) término escalonado da desoneração da folha.

Para as despesas:

- (i) variação da massa salarial, crescimento vegetativo e correção dos benefícios previdenciários pelo INPC e pela variação do salário mínimo;
- (ii) crescimento vegetativo da folha salarial, reestruturação de carreiras e reajustes concedidos por meio da MP nº 1.286/2024, criação de cargos, reajustes e autorizações para provimentos já concedidos;
- (iii) seguro-desemprego e abono salarial projetados com base nos indicadores do mercado de trabalho, valor do salário mínimo e efeitos da EC nº 135/2024;
- (iv) sentenças judiciais e precatórios com retomada do cômputo do valor integral, a partir de 2027, na meta de resultado primário e no limite de despesa primária. Como regra, considerou-se o crescimento médio nos últimos dez anos com atualização pelo IPCA;
- (v) aumento da complementação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), conforme Lei nº 14.113/2020;
- (vi) avaliação do fluxo recente de concessões e cessações de benefícios, bem como informações sobre estoque de requerimentos pendentes para projeção do benefício de prestação continuada (BPC) e renda mensal vitalícia (RMV);
- (vii) ampliação esperada nos recursos a serem aportados no Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), em virtude da variação na receita corrente líquida;
- (viii) transferências a estados e municípios consideram o cumprimento integral das metas previstas no art. 1º da MP nº 1.274/2024 (Lei Aldir Blanc de fomento à cultura);
- (ix) indenizações do Proagro conforme projeções do Banco Central acrescidas de possibilidade de eventos meteorológicos extremos;

- (x) subsídios e subvenções econômicas de acordo com expectativas de contratações atualizadas pela grade de parâmetros da SPE;
- (xi) despesas obrigatórias com controle de fluxo de acordo com a legislação vigente, corrigidas, em regra, com crescimento equivalente à projeção do IPCA; e
- (xii) despesas discricionárias como variável de ajuste para o cumprimento do teto dos gastos, as quais teriam que cair do equivalente a 1,5% do PIB em 2026 para 0,05% do PIB em 2029.

2.3. LIMITES DE DESPESAS PRIMÁRIAS

Os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias dos Poderes, do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU), cujo somatório determina o teto de gastos da União, estão atualmente definidos na LC nº 200/2023²⁴ (art. 3º, incisos I a V). Quando da elaboração e aprovação dos orçamentos, esses limites incidem diretamente sobre as dotações orçamentárias primárias, excluídas aquelas a que se referem o art. 3º, § 2º, dessa lei complementar. Portanto, tais limites não se aplicam às demais operações que, sem transitar pelos orçamentos fiscal e da segurança social, afetam o resultado primário²⁵. Os limites individualizados devem também ser observados durante a execução orçamentária, salvo quando pagamentos excedentes não apresentarem risco de descumprimento da meta de resultado primário (art. 3º, § 7º, da LC nº 200/2023).

Para o cálculo dos limites aplicáveis a 2026, são considerados os do ano anterior corrigidos pela variação acumulada do IPCA no período de 12 meses encerrado em junho de 2025 (projeto em 5,44%) e, respeitado o intervalo de 0,6% a 2,5%, pelo fator de crescimento real da despesa, correspondente a 70%²⁶ do crescimento real da receita primária observado no mesmo período. Uma vez que a projeção desses 70% corresponde a 4,44%²⁷, o crescimento real da despesa em 2026 ficará limitado a 2,5%.

Projeta-se que o total dos limites individualizados aplicáveis a 2026 é de R\$ 2.430,6 bilhões, conforme demonstrado na Tabela a seguir apresentada.

Tabela 4 - Demonstração dos Limites Individualizados

Poder/Órgão	2025	IPCA (5,44%)	Crescimento Real (2,5%)	R\$ milhões 2026
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
Câmara dos Deputados	8.365,3	455,1	220,5	9.040,8
Senado Federal	6.157,5	335,0	162,3	6.654,8
Tribunal de Contas da União	2.893,2	157,4	76,3	3.126,8
PODER JUDICIÁRIO	59.949,0	3.261,2	1.580,3	64.790,4
Supremo Tribunal Federal	894,7	48,7	23,6	967,0
Superior Tribunal de Justiça	2.103,0	114,4	55,4	2.272,8
Justiça Federal	15.514,5	844,0	409,0	16.767,4
Justiça Militar	755,9	41,1	19,9	816,9

²⁴ Até a elaboração e aprovação da LDO 2023 e da LOA 2023, os limites individualizados aplicáveis à despesa primária estavam regulados pelo art. 107 do ADCT, introduzido pela EC nº 95/2016. Com a sanção da LC nº 200/2023, diversos artigos do ADCT foram revogados, inclusive o 107.

²⁵ São exemplos de demais operações que afetam o resultado primário a fabricação de moeda e a perda da União relativa a financiamentos concedidos a pessoas físicas e jurídicas.

²⁶ Se a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual for cumprida, o fator será de 70% da variação real da receita. De outro modo, ou seja, se a meta de resultado primário não for cumprida, o fator será de 50% da variação real da receita, sem prejuízo da aplicação das medidas de ajuste fiscal previstas no art. 6º da LC nº 200/2023.

²⁷ Na coletiva de imprensa sobre o PLDO 2026, o Executivo informou que a projeção de crescimento real da receita é de 6,34%.

Poder/Órgão	2025	IPCA (5,44%)	Crescimento Real (2,5%)	2026
Justiça Eleitoral	10.223,3	556,1	269,5	11.048,9
Justiça do Trabalho	26.415,8	1.437,0	696,3	28.549,2
Justiça do Distrito Federal e Territórios	3.736,4	203,3	98,5	4.038,1
Conselho Nacional de Justiça	305,4	16,6	8,1	330,1
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
Ministério Público da União	9.036,7	491,6	238,2	9.766,5
Conselho Nac. do Ministério Público da União	116,4	6,3	3,1	125,8
Total	2.248.990,1	122.345,1	59.283,4	2.430.618,4

Fonte: PLDO 2026 (Anexo IV.7).

Cabe destacar que o § 1º do art. 4º da LC nº 200/2023 prevê que a diferença entre a inflação (medida pelo IPCA) de 2025 e a de 12 meses encerrados em junho de 2025 poderá ser utilizada para ampliação, sem incorporação à base de cálculo, do limite individualizado do Poder Executivo aplicável ao exercício financeiro, por meio de crédito adicional. De acordo com o art. 23 do PLDO 2026, a lei orçamentária poderá considerar essa ampliação de limite, caso em que as despesas correspondentes permanecerão condicionadas à abertura de crédito suplementar no exercício financeiro.

2.4. RESULTADOS PRIMÁRIOS PROJETADOS

A LC nº 200/2023 dispõe que a “lei de diretrizes orçamentárias estabelecerá as diretrizes de política fiscal e as respectivas metas anuais de resultado primário do Governo Central, para o exercício a que se referir e para os 3 (três) seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública” (art. 2º, caput).

O anexo IV.2 do PLDO 2026, item “D) Metas Fiscais e Marco Fiscal de Médio Prazo”, apresenta a projeção da trajetória do resultado primário no período de 2026 a 2029. A Tabela 5 mostra essa trajetória.

Tabela 5 - Trajetória Estimada do Resultado Primário

Esfera de Governo	2026		2027		2028		2029	
	R\$ Bi	% PIB						
Governo Central	-16,90	-0,12	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
• Exclusão de despesa para fins de verificação do cumprimento da meta	55,09	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
• Resultado após a exclusão de despesa	38,20	0,28	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
• Meta de Resultado Primário	34,26	0,25	73,41	0,50	157,25	1,00	210,68	1,25
Estatais Federais	-6,75	-0,05	-7,14	-0,05	-6,80	-0,04	-6,56	-0,04
Estados, Distrito Federal e Municípios⁽¹⁾	1,10	0,01	1,10	0,01	1,20	0,01	1,30	0,01
Setor Público	-22,55	-0,16	67,37	0,46	151,65	0,96	205,42	1,22

Fonte: PLDO (Tabela 2 do Anexo IV.2).

(1) Indicativo (não constitui meta).

Segundo o Poder Executivo, a projeção de resultado primário para o governo central, como proporção do PIB, é de déficit de 0,12% em 2026 e de superávit de 0,50% em 2027, de 1,00% em 2028 e de 1,25% em 2029. Entretanto, as ADIs 7064 e 7047 permitem excluir da meta de 2026 o valor referente ao pagamento de precatórios excedentes ao limite aplicável, estimado em R\$ 55,1

bilhões para o exercício (0,40% do PIB). Assim, o resultado primário para fins de verificação do cumprimento da meta passaria a ser superavitário em 0,28% do PIB.

O centro da meta de resultado primário do governo central prevista para 2026 é de R\$ 34,26 bilhões, conforme art. 2º do PLDO 2026, admitindo-se como limite inferior resultado igual a zero e como limite superior superávit de R\$ 68,53 bilhões²⁸. Trata-se de estimativa superior à mediana de mercado coletada no relatório Prisma Fiscal de abril de 2025, de déficit de R\$ 78,16 bilhões, que desconsidera as exclusões de despesas da meta.

Conforme estimativa do Poder Executivo (Tabela 4 do Anexo IV.2), a despesa primária total decresce de 18,92% do PIB em 2026 para 16,89% do PIB em 2029, enquanto a receita primária total passa de 23,33% do PIB em 2026 para 22,34% em 2029.

O Poder Executivo destaca a queda em proporção do PIB nas despesas discricionárias (1,47%), nas obrigatórias com controle de fluxo (0,33%) e nas de pessoal e encargos sociais (0,27%). Destaca ainda a previsão de queda do nível das despesas com benefícios previdenciários do patamar de 8,25% do PIB em 2026 e 2027 para 8,16% do PIB em 2029 (queda de 0,09%).

Por outro lado, estima-se crescimento nas despesas primárias obrigatórias, com o início do Fundo de Compensação de Benefícios Fiscais e do Fundo de Desenvolvimento Regional, ambos previstos na reforma tributária (0,10% e 0,06% do PIB, respectivamente), e nos benefícios de prestação continuada (0,07% do PIB) no mesmo período.

Destaca-se a estabilização dos dispêndios da União decorrentes de sentenças judiciais, precatórios e requisições de pequeno valor (custeio e capital) em torno de 0,36% do PIB nesse período. Registra-se que tais dispêndios passaram de um percentual em torno de 0,05% do PIB em 2013 para 0,30% do PIB em 2024.

2.5. TRAJETÓRIA DA DÍVIDA PÚBLICA

A LC nº 200/2023 prevê que a LDO da União deve estabelecer diretrizes da política fiscal e metas anuais de resultado primário para o exercício de referência e para os três seguintes, compatíveis com a trajetória sustentável da dívida pública, conforme previsto nos arts. 1º, § 2º, e 2º, caput e § 2º. Além disso, o Anexo de Metas Fiscais deve incluir demonstração do efeito esperado do cumprimento das metas de resultado primário para o período de 10 anos e da compatibilidade destas com a trajetória de convergência da dívida bruta do governo geral (DBGG) a patamar sustentável, de acordo com o art. 4º, § 5º, inciso III, da LRF (dispositivo incluído pela LC nº 200/2023).

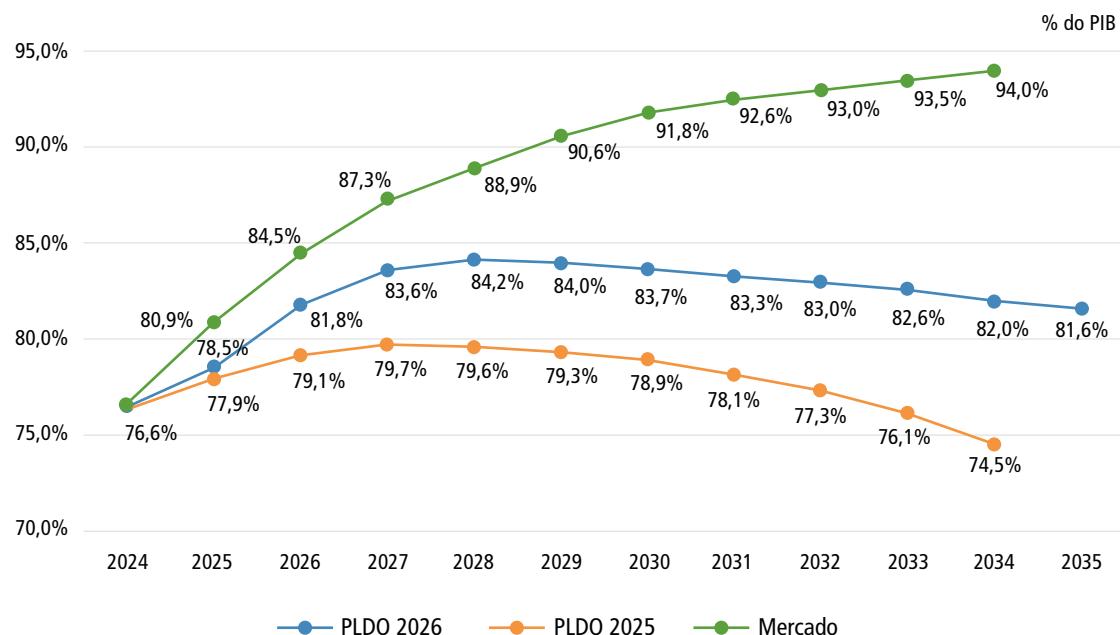
Nesse contexto, as projeções do Anexo de Metas Fiscais, que consideram os resultados primários para os anos entre 2026 e 2029 e hipóteses sobre crescimento econômico e juros reais, indicam que a relação DBGG/PIB tende a se estabilizar a partir de 2028. A dificuldade em estabilizar a dívida durante esse período é explicada por uma projeção de taxas de juros reais acima da taxa estrutural de equilíbrio, ocasionando um custo real de financiamento da dívida pública superior à taxa real de crescimento econômico. Ao mesmo tempo, deve-se ressaltar que a preocupação com a capacidade do governo em estabilizar a dívida é um dos fatores que vem aumentando os juros pagos pelo Tesouro Nacional.

²⁸ O limite superior corresponde à soma da meta central com valor equivalente a 0,25% do PIB projetado para 2026 no PLDO. O limite inferior corresponde à diferença entre a meta central e o valor mencionado.

Ainda segundo o anexo, a DBGG alcançaria 83,6% do PIB em 2027 e 84,2% em 2028, exibindo, a partir de então, movimento decrescente para atingir 81,6% em 2035. A premissa para essa reversão de tendência é a apresentação de superávits primários para o governo central a partir de 2027. Os resultados primários estimados para o período são de déficit de 0,23% do PIB em 2025 e de 0,12% em 2026, bem como de superávit de 0,5% em 2027, de 1% em 2028 e de 1,25% em 2029. A partir disso, as projeções de resultados primários no PLDO 2026 permitiriam trajetória de estabilização da dívida bruta até o final da década, semelhante àquela apresentada no PLDO 2025, porém em patamares consideravelmente mais elevados.

Ressalte-se que há um otimismo quanto às previsões sobre os parâmetros e, por conseguinte, sobre a própria trajetória de resultados primários, especialmente quanto à taxa de juros e ao crescimento real do PIB. Segundo a proposta, espera-se que a DBGG siga a trajetória em proporção do PIB apresentada no Gráfico 1, juntamente com as projeções de mercado e as estimativas apresentadas no PLDO 2025.

Gráfico 1 - Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) - 2024 a 2035



Fonte: PLDO 2025, PLDO 2026 e Sistema Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 28/04/2025.

O Gráfico 1 demonstra que o PLDO 2025 teve por fundamento a estabilização da dívida bruta abaixo de 80%, ao passo que o PLDO 2026 projeta uma dívida acima desse patamar em todo o período, já a partir do primeiro ano. A diferença observada entre as projeções do PLDO 2025 e do PLDO 2026 se explica principalmente pela adoção, no projeto de lei anterior, de pressupostos mais favoráveis sobre juros reais que não se concretizaram.

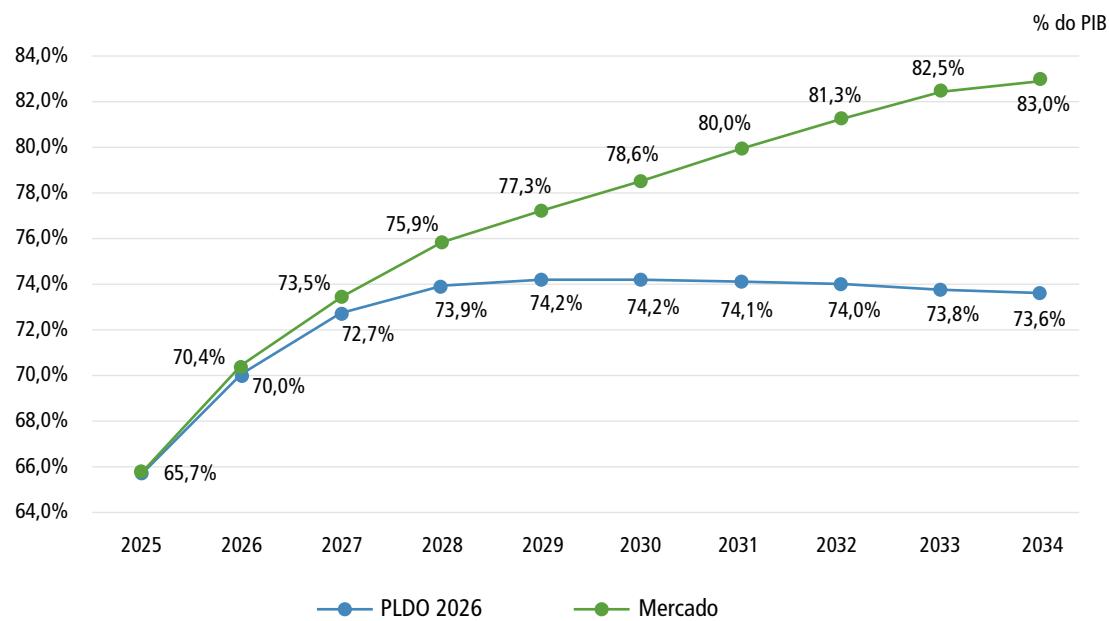
Pontue-se, ainda, que os referidos parâmetros macroeconômicos são todos mais otimistas do que aqueles adotados pelo mercado. Para os analistas financeiros consultados pelo BCB, a DBGG subirá continuamente até 2035, chegando a 94,0% do PIB, 12 p.p. acima do previsto pelo Poder Executivo no PLDO 2026.

O Poder Executivo ressalta ainda “a importância do aprofundamento das medidas de revisão de gastos públicos e medidas de incremento de receitas públicas”. Entretanto, o processo de revisão de gastos iniciado pelo atual governo não vem obtendo os resultados esperados, o que aumenta o risco de não alcançar os objetivos relacionados à sustentabilidade da dívida.

Cumpre observar que o Anexo de Riscos Fiscais apresenta a análise de estresse do impacto na DBGG de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado primário e a taxa Selic a partir de maio de 2025 subjacentes ao cenário do PLDO 2026. O resultado acumulado dos três fatores elevaria a DBGG a 94,2% do PIB já em 2028, com manutenção da tendência até alcançar 111,3% do PIB em 2035.

Com relação à dívida líquida do setor público (DLSP), o prognóstico do PLDO 2026 é de crescimento contínuo até 2031. O patamar em que se encontrava em 2020 será superado já em 2025, quando chegará a 65,7% do PIB. Em 2029 deverá alcançar 74,2%, reduzindo-se levemente a partir de 2031. As estimativas do mercado, de 25 de abril último, não indicam um ponto de estabilização, projetando um crescimento da DLSP por todo o período, alcançando 82,95% em 2034. Essas projeções são apresentadas no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Trajetória da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) - 2025 a 2034



Fonte: PLDO 2026 e Sistema Expectativas de Mercado do BCB, acessado em 28/04/2025.

Por fim, os testes de estresse de 100 pontos base sobre o crescimento do PIB, o resultado fiscal primário e a taxa Selic, a partir do cenário do PLDO 2026 apresentado no Anexo de Riscos Fiscais, projetam a DLSP em 74,5% do PIB já em 2026, com crescimento contínuo até atingir 102,7% do PIB em 2035.

2.6. MONTANTE DOS INVESTIMENTOS E INVESTIMENTOS EM ANDAMENTO

O montante dos investimentos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social não será inferior a 0,6% do PIB estimado no projeto de lei orçamentária anual (art. 10, caput, da LC nº 200/2023), classificado conforme incisos IV (GND 4 - investimentos) e V (GND 5 - inversões financeiras) do § 2º do art. 7º do PLDO 2026. Somente são consideradas as despesas classificadas no GND 5 quando relativas a programas habitacionais que incluem em seus objetivos a provisão subsidiada ou financiada de unidades habitacionais (art. 10, § 1º, inciso II, da LC nº 200/2023). Considerada a estimativa para o PIB contida no projeto de lei, o piso de investimentos para 2026 é de R\$ 82,2 bilhões.

O Anexo IV.4 do PLDO 2026 define que a proporção desse piso a ser aplicada na continuidade dos investimentos em andamento é de 30,9%, o que corresponde a R\$ 25,4 bilhões. Considerando-se as projeções do PIB para o período de 2026 a 2029, e mantendo-se inalterada a proporção mencionada²⁹, pode-se projetar o piso e a parcela a ser aplicada na continuidade de investimentos em cada ano do período.

Tabela 6 - Piso de Investimentos (2026 a 2029)

Parâmetro	2026	2027	2028	2029	R\$ bilhões
PIB nominal	13.705,8	14.682,7	15.725,1	16.854,5	
Piso de investimentos (0,6% do PIB)	82,2	88,1	94,4	101,1	
Parcela para investimentos em andamento (30,9% do piso) (1)	25,4	27,2	29,2	31,2	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais do PLDO 2026.

(1) Proporção referente a 2026 aplicada aos anos seguintes.

Na hipótese remota de ocorrer, no exercício de 2025, excesso de resultado primário em relação ao limite superior da meta, o Poder Executivo poderá ampliar as dotações orçamentárias de 2026 destinadas a investimentos em valor equivalente a até 70% do montante excedente³⁰, limitado a 0,25% do PIB de 2025 (art. 9º, caput e § 3º, da LC nº 200/2023).

29 Na LDO 2025, essa proporção foi estabelecida em 30,4%.

30 No caso das despesas classificadas no GND 4, a ampliação das dotações deve ser destinada prioritariamente para obras inacabadas ou em andamento (art. 9º, inciso I, da LC nº 200/2023). Em todos os casos, a ampliação de dotação não será contabilizada para fins de verificação do valor mínimo (0,6% do PIB) definido para as despesas com investimentos a cada exercício (art. 9º, § 2º, da LC nº 200/2023).

3. REVISÃO DE GASTOS

A revisão de gastos corresponde ao exame sistemático de políticas públicas financiadas por recursos públicos com a finalidade de otimizar a eficiência alocativa. Abrange as despesas obrigatórias e discricionárias. O processo de revisão instituído pelo Poder Executivo busca reduzir a pressão das despesas obrigatórias, abrir espaço para criar ou expandir políticas e ampliar a participação de programas efetivos e equitativos nos orçamentos da União. O anexo “IV.6 - Impacto Fiscal das Recomendações Resultantes da Avaliação de Políticas Públicas” do PLDO 2026, além de estar alinhado com os arts. 37, § 16, e 165, § 16, da Constituição, atende ao art. 4º, § 5º, inciso VI, da LRF, incluído pela LC nº 200/2023.

O ciclo de 2026 manteve o escopo inaugurado em 2025 – benefícios previdenciários do RGPS e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) – e acrescentou a revisão bienal do Benefício de Prestação Continuada (BPC). As ações adotadas baseiam-se em relatórios de avaliação e auditorias, estudos nacionais e internacionais.

A economia potencial para o período 2025-2029 concentra-se nessas três frentes. No Proagro, ajustes aprovados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) – redução de limites de cobertura, novos tetos e redução de indenizações – poderão gerar economia de R\$ 3,8 bilhões em 2025 e de R\$ 18,9 bilhões no quinquênio. No RGPS, projeta-se economia de R\$ 16,4 bilhões, associada à implantação do AtestMed, que simplifica a concessão do auxílio-doença por análise documental; ao AR-BI, análise de risco que amplia a detecção de irregularidades; e à cobrança administrativa de valores pagos indevidamente. Por fim, a revisão bienal do BPC, iniciada em 2024, combina atualização cadastral, verificação de renda familiar e avaliações biopsicossociais, resultando em redução prevista de R\$ 15,4 bilhões até 2029.

Tabela 7 - Estimativas de Economia da Revisão de Gastos Federais (2025 - 2029)

Objeto de Revisão	Linha de Atuação	Cod. Ação	Economia Potencial (R\$ bilhões)					
			2025	2026	2027	2028	2029	Total
Proagro	Limites de cobertura, tetos e regras de indenização	0265	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	18,9
Benefícios Previdenciários (RGPS)	AtestMed, AR-BI e cobrança de valores indevidos	00SJ	2,5	3,1	3,4	3,6	3,8	16,4
Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Pessoa Idosa	Revisão bienal e verificação de renda	00H5	1,2	0,9	1,9	2,0	2,0	8,0
Benefício de Prestação Continuada (BPC) – Pessoa com Deficiência	Revisão bienal, avaliação biopsicossocial e verificação de renda	00IN	1,5	1,1	2,3	2,5	0,0	7,4
Total Geral			9,0	8,9	11,4	11,9	9,6	50,7

Fonte: Anexo IV.6 do PLDO 2026.

A revisão de gastos delineada para 2026 dá continuidade ao processo de inserção das avaliações de políticas públicas no processo orçamentário, preservando o escopo delimitado e os objetivos definidos. A iniciativa busca conferir maior racionalidade à alocação de recursos e fortalecer o papel da LDO como elo entre o diagnóstico de políticas e as decisões de natureza orçamentária, em consonância com o art. 4º da LRF.

Apesar desses avanços, a vinculação efetiva entre os resultados das avaliações e a programação orçamentária ainda se mostra incipiente. O art. 16, inciso III, do PLDO 2026 prevê que a alocação de recursos, “quando for o caso”, deverá considerar os resultados de avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Tal sistemática configura uma obrigação de aplicabilidade condicionada e de difícil aferição. Para que esse dispositivo produza efeitos concretos e verificáveis, é essencial que o PLOA explice em quais programações houve consideração de avaliações e como esses insumos influenciaram as decisões. A ausência dessa informação compromete o vínculo entre avaliação e orçamento, enfraquecendo a diretriz e restringindo sua atuação ao caráter programático.

Ressalta-se que o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) divulga periodicamente relatórios de avaliação de programas custeados com recursos públicos. Apesar disso, não se observa, como regra, a existência de um nexo verificável entre essas avaliações e as decisões de alocação no orçamento.

Assim, os estudos produzidos tendem a permanecer como insumos informativos que, embora úteis pelo valor analítico que oferecem, mostram-se inefetivos como fundamento para a destinação de recursos orçamentários. Nos próximos ciclos de revisão de gastos, é recomendável que o processo vá além das análises de conformidade, incorporando avaliações de resultados como elemento estruturante para orientar decisões sobre manutenção, reformulação ou expansão de políticas públicas.

Por fim, apesar dos avanços normativos e institucionais recentes, a revisão de gastos ainda não foi consolidada como uma política permanente e institucionalizada no âmbito do Poder Executivo. Torná-la uma prática de Estado, e não apenas de governo, é essencial para fortalecê-la como instrumento da gestão fiscal. Isso envolve definir conceitos, estabelecer uma governança clara, criar mecanismos de articulação entre instituições e desenvolver sistemas de incentivos que sustentem a revisão de gastos ao longo do tempo.

4. PRIORIDADES E METAS

A Constituição, em seu art. 165, § 2º, conforme redação dada pela EC nº 109/2021, determina que a LDO, entre outras atribuições, deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual. No sistema de planejamento e orçamento desenhado na Constituição, a LDO desempenha a importante tarefa de articular o planejamento de médio prazo com a execução orçamentária anual, servindo como instrumento de conexão entre o plano plurianual (PPA) e a lei orçamentária anual.

Não obstante a notória relevância do papel a ser desempenhado pela LDO, o Poder Executivo, desde a criação desse instrumento programático, tem encontrado dificuldades para conferir um formato adequado a fim de dar cumprimento a esse mandamento constitucional. Nos últimos anos, ao enviar o projeto de diretrizes orçamentárias, o Poder Executivo tem especificado as prioridades da administração pública federal mediante declarações abertas e amplas em dispositivos constantes do corpo do texto da LDO, sem indicação precisa e exaustiva das programações.

O Poder Legislativo, por seu turno, inclusive por força de dispositivos da Resolução nº 1/2006-CN, tem procedido à elaboração de anexo próprio de prioridades e metas, em que são selecionados programas, ações orçamentárias e suas metas físicas, mediante aprovação de emendas apresentadas por parlamentares, comissões permanentes e bancadas estaduais. As prioridades e metas elencadas em anexo específico, contudo, não têm sido acatadas pelo Poder Executivo, que reiteradamente o veta. A alegação é de que o anexo produzido pelo Congresso Nacional amplia demasiadamente o rol de prioridades e dispersa os esforços do governo federal em sua execução, além de implicar maior rigidez orçamentária.

Em que se pese a indefinição quanto ao formato de apresentação, considerando posicionamentos discordantes dos Poderes Executivo e Legislativo quanto ao tema, é nítido reconhecer que as prioridades e metas, na maior parte das vezes, cumpriram apenas formalmente a determinação constitucional, não sendo capazes de nortear a alocação de recursos na lei orçamentária anual. As prioridades, assim, têm apresentado caráter meramente indicativo, gerando dificuldade de efetivação do comando constitucional. Notas técnicas conjuntas referentes ao PLDO de anos anteriores abordam o tema com mais detalhes³¹.

O PLDO 2026 procura inovar em relação às leis de diretrizes orçamentárias anteriores, pois propõe um novo formato para o Anexo de Prioridade e Metas (Anexo VIII), com a finalidade de estabelecer maior integração entre o PPA 2024-2027 e a Lei orçamentária anual.

A esse respeito, o art. 4º do projeto de lei prevê:

*Art. 4º As prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício de 2026, atendidas as despesas obrigatórias e as de funcionamento dos órgãos e das entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, **consistem no Programa de Aceleração do Crescimento (- Novo PAC e na relação de objetivos específicos e de metas do Plano Plurianual 2024-2027 constante do Anexo VIII, selecionados no âmbito das prioridades estabelecidas no art. 3º da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024**, e devem ser consideradas, em caráter indicativo, durante a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento.*

³¹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/lde/2025/tramitacao/notas-tecnicas-e-informativos-conjuntos>.

Parágrafo único. O rol de despesas que contribuem para o atendimento das prioridades e das metas referidas no caput será evidenciado no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e na respectiva Lei, sem prejuízo de atualização posterior. (grifou-se)

As prioridades para 2026 correspondem ao Novo PAC e, no que se refere ao Anexo VIII, à relação de objetivos específicos e de metas selecionados no âmbito das prioridades estabelecidas no PPA 2024-2027. Deve-se destacar que as prioridades e metas são definidas no âmbito das despesas discricionárias, sem prejuízo da execução das despesas obrigatórias e as de funcionamento da administração pública, conforme previsto no art. 4º, caput, do PLDO 2026.

Ressalte-se que o PPA 2024-2027 inaugurou, no âmbito das agendas prioritárias, a vinculação das entregas de bens e serviços³² (com metas definidas para os indicadores-chave³³) aos resultados esperados³⁴. As agendas prioritárias definidas no PPA são seis: combate à fome e redução das desigualdades; educação básica; saúde: atenção primária e atenção especializada; Programa de Aceleração do Crescimento - Novo PAC; neoindustrialização, trabalho, emprego e renda; e combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática.

Salvo no que se refere ao Novo PAC (previsto também como prioridade no art. 4º), essas agendas prioritárias são consideradas no Anexo VIII do PLDO 2026, que discrimina, para cada uma delas, os órgãos responsáveis, os programas, os objetivos específicos e os indicadores com suas metas.

De forma resumida, apresentam-se a seguir os indicadores com as respectivas metas no âmbito de cada agenda prioritária considerada no Anexo VIII:

Combate à fome e redução das desigualdades

- Assistência técnica e extensão rural para 45.000 famílias de agricultores familiares;
- 118.817 contratos do Pronaf celebrados;
- Inclusão no PAA de 65% de agricultores(as) familiares dos grupos prioritários;
- Programa Bolsa Família para 100% das famílias com perfil;
- Apoio à comercialização de produtos para 100 empreendimentos, associações e cooperativas da agricultura familiar; e
- Assentamento de 60.000 novas famílias.

Saúde: atenção básica e atenção especializada

- 21.661 Unidades Básicas de Saúde (UBS) com investimento em obras, equipamentos e materiais permanentes, visando prover condições adequada para o trabalho em saúde na Atenção Primária;
- 84% da população coberta com Atenção Primária à Saúde;

32 Art. 2º, inciso XXII, do PPA 2024-2027:

XXII - entrega - atributo infralegal do PPA 2024-2027 que declara produtos (bens ou serviços) relevantes que contribuem para o alcance de objetivo específico do programa;

33 Art. 2º, inciso VI, do PPA 2024-2027:

VI - indicadores-chave nacionais - conjunto de indicadores que mensuram o progresso social, econômico, ambiental e institucional do País, consideradas as múltiplas dimensões do bem-estar individual e coletivo, para que sejam alcançados os objetivos nacionais nas respectivas áreas;

34 Art. 2º, inciso XI, do PPA 2024-2027:

XI - objetivos específicos - detalhamento do objetivo do programa que declara cada resultado esperado decorrente da entrega de bens e serviços ou de medidas institucionais e normativas, consideradas as limitações temporal e fiscal do PPA 2024-2027; (grifou-se)

- Índice de 0,9 de redução das filas de espera por procedimentos de Atenção Especializada à Saúde; e
- 45% dos municípios com cobertura adequada (95%) das vacinas: penta (DTP/HepB/Hib) - PENTA; pólio injetável - VIP; e pneumo 10 - VPC10, sarampo, caxumba, rubéola - SCR, em crianças de até 1 ano de idade.

Educação básica

- 53,4% de estudantes alfabetizados ao final do 2º Ano do ensino fundamental;
- 95,05% dos municípios atendidos por pelo menos quatro dos seguintes programas do FNDE: PAR, Pnate, PDDE, PNAE e PNLD; e
- 40% dos entes apoiados no PR para infraestrutura.

Combate ao desmatamento e enfrentamento da emergência climática

- 20% de redução da área total de vegetação nativa suprimida por ano e por bioma;
- 26% do território terrestre e marinho protegido;
- 100.000 famílias atendidas pelo Programa Bolsa Verde e outras políticas de fomento a atividades produtivas sustentáveis;
- 75% dos municípios com ações de adaptação a eventos hidrológicos extremos;
- 43% dos municípios nas faixas “Alta” e “Intermediária Avançada” do Índice de Capacidade Municipal na Gestão de Riscos e de Desastres; e
- 95,7% de impacto econômico das soluções tecnológicas agropecuárias transferidas à sociedade.

Neoindustrialização, trabalho, emprego e renda

- US\$ 345 bilhões na corrente de comércio a preços constantes (exportações e importações a preços de 1998);
- 12,52% de participação do valor agregado da indústria de transformação no PIB;
- 63 projetos e instrumentos voltados para o desenvolvimento, inovação e produção local na área de saúde;
- Ampliação de R\$ 668,6 mil no valor bruto de P&D nos complexos industriais-tecnológicos;
- 7.350 crianças e adolescentes afastados da situação de trabalho infantil;
- 2,6 milhões de beneficiados pelas políticas de qualificação social e profissional;
- Redução de 50% nos riscos ocupacionais aferidos por fiscalizações de segurança e saúde; e
- 6.000 iniciativas de Economia Popular e Solidária implementadas.

Deve-se destacar que o PLDO 2026 estabelece que o rol de despesas que contribuirão para o atendimento das prioridades e metas somente será explicitado no PLOA 2026. Assim, diferentemente dos anexos de prioridades e metas anteriores, propostos pelo Executivo ou incluídos pelo Congresso Nacional nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias, o atual Anexo VIII não apresenta detalhamento por ação orçamentária.

A metodologia de definição das prioridades adotada pelo PLDO 2026 tem, como ponto forte, indicar os resultados a serem alcançados (objetivos específicos) a partir do cumprimento de metas associadas a determinados indicadores (entrega de bens e serviços), de modo que somente na lei orçamentária serão definidas as ações orçamentárias em que os recursos deverão ser consignados, necessários ao cumprimento das metas mencionadas. Então, o foco deixa de ser a indicação de ações orçamentárias e a quantificação de metas associadas a seus produtos/itens de mensuração, para ser a definição, no âmbito das agendas prioritárias, dos objetivos específicos e das metas associadas a determinados indicadores.

Assim como o PPA, o PLDO 2026 se exime de explicitar o volume de despesas ou os parâmetros de custo unitário necessários para que se possa calcular o impacto financeiro de cada meta e as possibilidades de expansão ou necessidades de redução diante do espaço fiscal disponível. Observe-se que não há necessidade de se conhecer previamente as ações orçamentárias referentes a cada indicador, as quais podem ser remetidas ao PLOA, mas seria relevante conhecer o volume de recursos comprometido por cada meta arrolada.

Outra informação ausente é a linha de base de cada meta proposta, de modo que se tenha claro como se encontrava o indicador em 2024, quanto se estima avançar em 2025 e quão factível é a proposta de meta para 2026.

Ademais, ressalta-se que o PLDO 2026 estabelece como prioritárias as programações do Novo PAC, sem informar o comprometimento fiscal que geram ou os projetos que compõem essa prioridade. Caso concorde com essa proposta, o Legislativo estaria delegando na LDO o poder de definir prioridades, já que o Poder Executivo exerceria total liberdade de repriorização na medida em que altere a carteira de projetos do Novo PAC por mera reclassificação do indicador de resultado primário.

5. PRECATÓRIOS E REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR

No que tange às despesas decorrentes de sentenças judiciais, o PLDO 2026 manteve as disposições da LDO 2025, as quais foram editadas no contexto das decisões do STF proferidas no âmbito das ADIs 7064 e 7047, ambas propostas em face das ECs nºs 113/2021 e 114/2021. As emendas promoveram mudanças no regramento do sistema de execução de débitos judiciais contra a Fazenda Pública (precatórios e requisições de pequeno valor - RPVs).

A EC nº 113/2021 ampliou as hipóteses de compensação entre credores e entes federativos devedores, bem como autorizou o encontro de contas entre entes federativos nas hipóteses especificadas (§§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição). A taxa Selic, acumulada mensalmente, passou a incidir sobre os débitos da Fazenda Pública, independentemente de sua natureza, para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora (art. 3º de EC nº 113/2021).

A EC nº 114/2021, por sua vez, antecipou o termo final para apresentação dos precatórios a serem incluídos na proposta orçamentária da entidade devedora (de 1º de julho para 2 de abril, data anterior ao envio do PLDO). No que diz respeito ao fluxo de gastos na esfera federal, a EC nº 114/2021, vigente o teto de gastos instituído pela EC nº 95/2016, fixou limites para alocação, na proposta orçamentária, de recursos destinados ao pagamento das despesas decorrentes de sentenças judiciais de que trata o art. 100 da Constituição, nos seguintes termos:

- (i) até o final de 2026, o limite equivaleria ao valor da despesa paga no exercício de 2016, incluindo os restos a pagar pagos, corrigido pela variação do IPCA em cada exercício (art. 107-A, caput, do ADCT); para o pagamento de precatórios, a dotação corresponderia a esse limite, descontada a projeção para pagamento de RPVs no mesmo exercício (idem, § 1º);
- (ii) instituiu-se regra específica para o pagamento de precatórios decorrentes da complementação da União aos estados e municípios no âmbito do antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Esses débitos devem ser pagos em três parcelas anuais e sucessivas, sendo 40% no primeiro ano e 30% em cada um dos dois anos seguintes (EC nº 114/2021, art. 4º);
- (iii) autorizou-se a celebração de acordos diretos perante Juízos Auxiliares de Conciliação de Pagamento de Condenações Judiciais contra a Fazenda Pública Federal para quitação de precatórios preteridos, em razão do limite, mediante parcela única vincenda até o final do exercício seguinte, com renúncia de 40% do valor pelo credor (ADCT, art. 107-A, § 3º); e
- (iv) excluíram-se as seguintes despesas do teto de gastos definido pela EC nº 95/2016: (i) compensações previstas nos §§ 11 e 21 do art. 100 da Constituição; (ii) parcelas ou acordos (com redução de até 40%) previstos no § 20 do mencionado artigo; (iii) acordos com renúncia de parte do valor devido (parcela única com redução de 40%), disciplinados no § 3º do art. 107-A do ADCT; e (iv) precatórios referentes ao antigo Fundef.

O principal propósito da EC nº 114/2021 era diferir o pagamento dos débitos judiciais, de modo a não comprimir outras despesas em face do limite da EC nº 95/2016. Criaram-se, ainda, incentivos para redução de passivos mediante compensações ou deságios.

Em 30/11/2023, contudo, o STF julgou as duas ADIs (7064 e 7047), declarando a inconstitucionalidade do limite de pagamento fixado pela EC nº 114/2021 para o período 2023-2026. De acordo com a decisão proferida, as despesas necessárias à quitação dos débitos judiciais excedentes ao

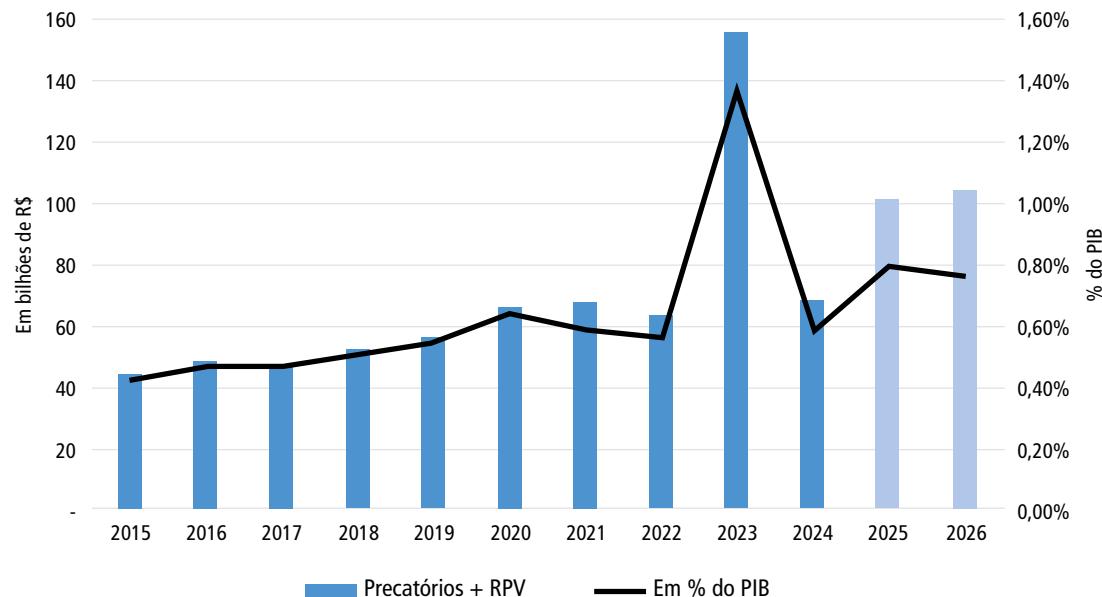
limite da EC nº 114/2021 ficam afastadas da incidência do teto das despesas primárias fixado pela LC nº 200/2023, bem como são excepcionalizadas para fins de verificação do cumprimento da meta de resultado primário estabelecida para o exercício. Deferiu-se, ademais, o pedido de abertura de créditos extraordinários para quitação, ao longo do período, dos precatórios excedentes ao limite imposto pela EC nº 114/2021, com presunção, no caso concreto, de atendimento aos requisitos constitucionais para abertura de créditos extraordinários.

Foram julgadas inconstitucionais, ademais, a possibilidade de o credor do precatório diferido optar, mediante acordo, pelo recebimento com renúncia de 40% do valor e a autoaplicabilidade para a União das compensações previstas no art. 100, § 11, da Constituição.

Portanto, atualmente o limite instituído pelo art. 107-A do ADCT apenas determina o montante de precatórios sujeitos às regras fiscais mencionadas. Para 2026, o limite é de R\$ 49,2 bilhões e a parcela excedente está projetada em R\$ 55,1 bilhões.

O gráfico 3 apresenta a despesa primária da União decorrente de precatórios e RPVs no período de 2015-2026. O volume de pagamentos em 2023 inclui os autorizados na MP nº 1.200/2023³⁵, que buscou liquidar o saldo de requisitórios excedentes ao limite aplicável desde 2022.

Gráfico 3 - Gasto Primário com Precatórios e RPVs - 2015 a 2026



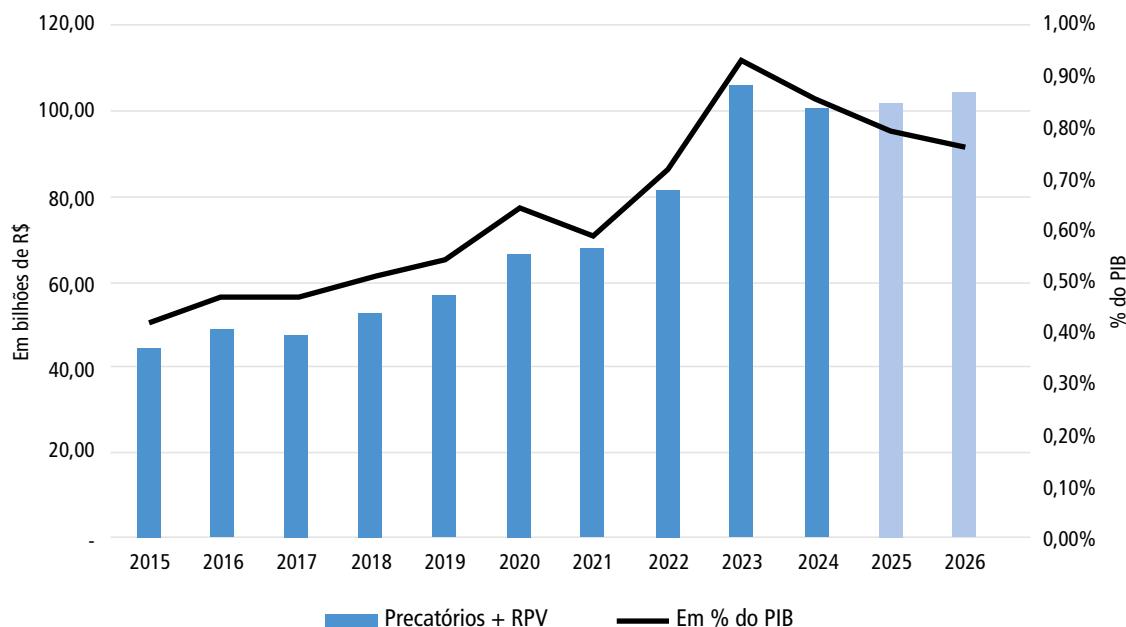
Fonte: Siga Brasil/Siafi. (1): Ações orçamentárias 0005, 0486, 00UP, 0EC7, 0EC8, 0625 e 00WU. Para o período de 2015 a 2024, valores pagos no exercício, incluindo restos a pagar; 2025 considera a dotação autorizada em 29/04/2024 e os restos a pagar pagos no exercício até a mesma data; para 2026, projeções do PLDO 2026. Valores a preços de 2024, atualizados pelo deflator implícito do PIB, exceto 2025 e 2026. (2) Valores deflacionados e em percentual do PIB.

O gráfico 4 ajusta parcialmente³⁶ o gasto primário anual decorrente de sentenças judiciais à competência orçamentária, considerando informações da MP no 1.200/2023 e da Prestação de Contas do Presidente da República referente a 2024.

35 A Medida Provisória nº 1.200, de 20/12/2023 (MP nº 1.200/2023), veiculou crédito extraordinário no total de R\$ 93,1 bilhões para quitar os precatórios excedentes acumulados no período 2022-2023 e o montante não incluído na LOA 2024.

36 O limite da EC nº 114/2021 passou a vigorar no exercício de 2022. Na LOA 2023 foram incluídas despesas com requisitórios que deveriam ter sido autorizadas na LOA 2022, e dali por diante. O ajuste integral conforme a competência orçamentária exigiria identificar nas LOAs do período 2022-2024 todos os débitos diferidos, de competências anteriores.

**Gráfico 4 - Gasto Primário com Precatórios e RPVs
por Competência Orçamentária - 2015-2026**



Fonte: Siga Brasil/Siafi. (1): Ações orçamentárias 0005, 0486, 00UP, 0EC7, 0EC8, 0625 e 00WU. Para o período de 2015 a 2021, valores pagos no exercício, incluindo restos a pagar; 2022 inclui R\$ 15,8 bilhões pagos mediante o crédito aberto pela MP nº 1.200/2023; 2023 desconsidera os valores atribuídos à competência orçamentária de outros exercícios financeiros: R\$ 15,8 bilhões de 2022 e R\$ 32,2 bi de 2024; 2024 incorpora R\$ 32,2 bilhões pagos em 2023; 2025 considera a dotação autorizada em 29/04/2024 e os restos a pagar pagos até a mesma data; para 2026, valores projetados no PLDO. Valores a preços de 2024, atualizados pelo deflator implícito do PIB, exceto 2025 e 2026.

De acordo com o Balanço Geral da União, o saldo de precatórios e RPVs em 31/12/2024 indica variação de R\$ 84,5 bilhões para R\$ 130,8 bilhões entre 2023 e 2024.

O anexo V do PLDO 2026, por sua vez, trata dos riscos fiscais, onde os débitos judiciais são classificados como riscos específicos, pois derivam de provisões³⁷ ou passivos contingentes³⁸. A Portaria Normativa AGU nº 68/2022 estabelece critérios e procedimentos para prestação de informações sobre ações judiciais com riscos fiscais³⁹.

Segundo dados da tabela 2 do anexo V do PLDO 2026, o inventário de riscos específicos contém potencial impacto de R\$ 5,1 trilhões. Desse total, R\$ 0,6 trilhão está associado a demandas judiciais de risco provável e R\$ 2,1 trilhões, de risco possível. Houve redução de R\$ 0,5 trilhão nos passivos de riscos possíveis e de R\$ 0,4 trilhão nos de riscos prováveis entre os exercícios de 2023 e 2024. Em caso de materialização do risco, o anexo V informa que os arts. 32 a 45 do PLDO 2026 disciplinam as providências a serem adotadas.

³⁷ Provisões são obrigações presentes, derivadas de eventos passados e que possuem prazo ou valor incerto. São requisitos para reconhecimento de uma provisão, segundo o MCASP:

- a) existir uma obrigação presente (formalizada ou não) resultante de eventos passados;
- b) ser provável uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para a extinção da obrigação; e
- c) ser possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

³⁸ De acordo com o MCASP, passivo contingente é:

- a) uma obrigação possível resultante de eventos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade; ou
- b) uma obrigação presente resultante de eventos passados, mas que não é reconhecida porque:
 - i. é improvável que uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços seja exigida para a extinção da obrigação; ou
 - ii. não é possível fazer uma estimativa confiável do valor da obrigação.

³⁹ Para fins de classificação de risco, são consideradas as ações judiciais (ou conjunto de ações com fundamento em idêntica questão de direito) cujo eventual impacto financeiro seja estimado em valor igual ou superior a R\$ 1 bilhão. As ações são classificadas pelo risco de perda em três categorias: provável, possível ou remota.

O tratamento da matéria no PLDO 2026 reflete as decisões proferidas nas ADIs 7064 e 7047, repetindo os dispositivos da LDO 2025. O art. 34 determina a alocação em programação orçamentária específica das dotações para atender ao pagamento de precatórios, inclusive atualizações monetárias estimadas, correspondentes:

- (i) ao limite previsto no art. 107-A, § 1º, do ADCT (limite de despesas decorrentes de sentenças judiciais no contexto da EC nº 95/2016), sujeito ao teto da despesa primária fixado pela LC nº 200/2023 e considerado na verificação do cumprimento da meta de resultado primário;
- (ii) 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;
- (iii) às parcelas ou aos acordos firmados com fundamento no art. 100, § 20, da Constituição; e
- (iv) aos demais precatórios apresentados, que, nos termos da decisão do STF, não se submetem ao limite de despesas primárias estabelecido pela LC nº 200/2023 e não afetam a meta de resultado primário até 2026.

O art. 33, § 3º, do PLDO estabelece o prazo de 30 de abril para o Poder Judiciário prestar informações à CMO sobre os débitos inscritos. O dispositivo parece incongruente, pois a aprovação do PLDO tende a ocorrer meses após a data fixada para o envio das informações. Prazos procedimentais como esse deveriam compor normas de caráter permanente.

Entre as inovações do PLDO em relação à LDO vigente, citam-se:

- a necessidade de especificação, na relação dos precatórios encaminhados aos órgãos a que se refere o caput do art. 33, da data do trânsito em julgado dos embargos à execução, da decisão que resolveu sobre a impugnação do cálculo no cumprimento de sentença ou do decurso do prazo para sua apresentação ou, se for o caso, da decisão que reconheceu parcela controversa (inciso XI do art. 33);
- a possibilidade de alocação das dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de requisições de pequeno valor expedidas em desfavor de empresas estatais dependentes nas respectivas unidades orçamentárias, para execução direta (§ 2º do art. 36);
- a alteração de procedimento quanto a dotações descentralizadas em montantes superiores aos necessários para pagamento dos débitos judiciais, caso em que os Tribunais deverão informar os saldos remanescentes dessas descentralizações à Secretaria de Orçamento Federal, para fins de cancelamento. Pela regra vigente, o Tribunal deverá providenciar a devolução imediata da dotação e da disponibilidade financeira excedentes, exceto se houver necessidade de abertura de créditos adicionais para o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor. Para 2026, a devolução ao Tesouro Nacional deverá ocorrer somente quando houver disponibilidade financeira decorrente de rendimentos ou de saldos de exercícios anteriores relativos a precatórios e a requisições de pequeno valor (§§ 6º e 7º do art. 37);
- a alteração dos dados a serem disponibilizados pelo Poder Judiciário ao Ministério do Planejamento e Orçamento, na relação mensal de débitos autuados e pagos pelo Poder Judiciário, para que a relação não contenha qualquer dado que possibilite a identificação direta dos destinatários dos requisitórios (parágrafo único do art. 39);
- esclarecimento quanto à descentralização das dotações orçamentárias destinadas ao pagamento de honorários periciais nas ações em que o INSS figure como parte, detalhando

que tais ações devem ser de competência da Justiça Federal, incluídas as que tramitem na Justiça Estadual por delegação de competência (art. 43).

Estudo recente publicado pelo Insper⁴⁰ destaca que os precatórios e RPVs representam aproximadamente 30% do custo fiscal total das decisões judiciais contra a União, enquanto os outros 70% são compostos por itens como: compensações tributárias; fluxos futuros de benefícios previdenciários e assistenciais concedidos pela via judicial; sentenças judiciais contra estatais dependentes; vantagens e benefícios a servidores reconhecidos em âmbito judicial, entre outros, revelando um problema estrutural.

A inexistência de uma base de dados que permita identificar, de forma simples e direta, o custo fiscal das decisões judiciais contribui para o descontrole das contas públicas. Isso faz com que as atenções se concentrem nos precatórios e RPVs, os quais, embora por si só sejam relevantes, não cobrem o problema em toda sua extensão.

Segundo o estudo, procedimentos protelatórios, como tetos de pagamentos e restrições à compensação de tributos, não apenas deixam de tratar as causas do problema como estimulam mais judicialização.

Entre as possíveis causas da judicialização no âmbito previdenciário, citam-se: (i) a incapacidade do INSS para atender a demanda, com as consequentes filas de espera que induzem à judicialização; (ii) a tendência do Judiciário a dar interpretação alargada à letra da lei, ampliando o universo de indivíduos elegíveis; e (iii) as mudanças frequentes na jurisprudência que incentivam o comportamento oportunista de escritórios especializados em explorar novas teses.

No campo tributário, mencionam-se a complexidade das leis e a elasticidade interpretativa por parte de órgãos de arrecadação, as quais geram contestações judiciais. No âmbito federativo, o viés do STF em favor dos entes subnacionais e contra a União estimula a litigância, em especial nas contestações relativas à legislação tributária, à dívida dos entes subnacionais e à execução de garantias e contragarantias oferecidas em operações de crédito contratadas por esses entes.

No âmbito da administração pública, persiste a preocupação quanto a potenciais conflitos de interesse na concessão de benefícios e vantagens a servidores, especialmente quando tais medidas favorecem os próprios agentes responsáveis pela defesa da União ou integrantes da magistratura ou do Ministério Público, muitas vezes pela invocação do princípio da simetria, entre outras distorções.

⁴⁰ MENDES, Marcos; COELHO, Cristiane; LISBOA, Marcos; BARBOSA, Leonardo. A despesa do Governo Federal decorrente de sentenças judiciais: precatórios são apenas uma parte de problema bem maior. *Insper*, 2025.

6. ANEXO DE RISCOS FISCAIS

O Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026 (Anexo V) avalia riscos que possam afetar as contas públicas e informa as providências a serem adotadas caso se concretizem. Seu fundamento se encontra no art. 4º, § 3º, da LRF.

Os riscos fiscais estão agrupados em duas categorias: gerais e específicos. Os primeiros se relacionam com os efeitos resultantes de variações em parâmetros utilizados nas projeções fiscais do PLDO 2026, como PIB, taxas de juros, câmbio e inflação, preços de *commodities* e indicadores do mercado de trabalho. Já os riscos específicos referem-se aos ativos e passivos contingentes, relacionados a demandas judiciais, garantias dadas pela União aos demais entes da Federação, assunções de dívidas como as relativas ao Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) e aqueles assumidos pela União nos contratos de concessões, permissões e parcerias público-privadas (PPPs).

No tocante aos riscos gerais, importa avaliar a sensibilidade da receita administrada pela Receita Federal do Brasil (RFB) à variação de 1 p.p. nos principais parâmetros macroeconômicos.

Tabela 8 - Sensibilidade da Receita Administrada pela RFB à Variação de 1 p.p. nos Principais Parâmetros Macroeconômicos

Parâmetro Macroeconômico	Demais Administradas	Receita Previdenciária
PIB	0,59%	0,15%
Inflação (1)	0,55%	0,15%
Câmbio	0,10%	–
Massa Salarial	0,07%	0,73%
Juros (Over)	0,03%	–

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais do PLDO 2026, p. 20.

(1) Média ponderada de 55% da taxa média do IPCA e 45% da taxa média do IGP-DI.

A intensidade da reação da receita à variação nos parâmetros selecionados não difere muito daquela estimada no PLDO 2025. O Anexo V evidencia que a maior variação ocorre sobre a receita previdenciária (0,73%) em função da elevação da massa salarial, ao passo que a menor se verifica na relação entre as demais receitas administradas e a taxa de juros (0,03%). O maior efeito sobre as demais receitas administradas (0,59%) decorre da taxa de crescimento real do PIB, que afeta a arrecadação de diversos tributos.

O aumento de 1 p.p. na taxa de crescimento do PIB eleva em 0,59% as demais receitas administradas (R\$ 13,7 bilhões) e em 0,15% as receitas previdenciárias (R\$ 1,2 bilhão), o que se traduz em quase R\$ 14,9 bilhões. Já o efeito da alta de 1 p.p. na inflação resulta em aumento de 0,15% nas receitas previdenciárias (R\$ 1,2 bilhão) e de 0,55% nas demais receitas administradas (R\$ 12,6 bilhões), totalizando um incremento de R\$ 13,8 bilhões.

Alteração de igual magnitude na massa salarial resulta em impacto de 0,73% na receita previdenciária (R\$ 6,0 bilhões) e de 0,07% nas demais receitas administradas (R\$ 1,5 bilhão), correspondendo a mais R\$ 7,5 bilhões no total.

Em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais, os riscos se devem ao crescimento vegetativo, influenciado pelas transformações demográficas, e, principalmente, ao aumento do salário mínimo e à variação do INPC. Considerando-se os efeitos sobre a despesa e a receita, cada real de

aumento no salário mínimo resulta em redução líquida de R\$ 422,0 milhões no resultado primário do governo central (projeção referente a benefícios de valor igual ao salário mínimo). No caso de aumento de 0,1 p.p. no INPC, a diminuição líquida no resultado primário é de R\$ 1.413,4 milhões (projeção de atualização monetária aplicável aos benefícios de valor igual ou superior ao salário mínimo).

No que se refere à dívida pública federal (DPF), dentre os riscos legais para sua gestão destaca-se aquele relativo ao descumprimento do limite para realização de operações de crédito (regra de ouro), estabelecida pelo art. 167, inciso III, da Constituição, tema tratado em seção específica desta nota técnica. Considerando-se o cenário fiscal esperado para o período de 2026 a 2029, as projeções indicam que haverá margens negativas de cumprimento da regra de ouro ao longo dos quatro próximos anos, havendo a necessidade de monitoramento constante.

No que diz respeito ao risco de refinanciamento da DPF, o prazo médio apresentou melhora nos últimos três anos, aumentando de 3,6 ao final de 2020 para 4,0 anos ao final de 2024. A tendência é de estabilidade desse indicador, que deve se manter no patamar de 4,0 anos nos próximos períodos. O prazo médio é um dos principais indicadores do risco de refinanciamento e representa a possibilidade de o Tesouro Nacional suportar aumento de custo para se financiar no curto prazo ou, no limite, não conseguir captar recursos suficientes para honrar o pagamento da dívida vincenda. Para mitigar risco de inadimplência no curto prazo, o Tesouro Nacional mantém uma reserva de liquidez na conta única. Em dezembro de 2024, essa reserva totalizou R\$ 860,1 bilhões, indicando redução de 12,4% em comparação aos R\$ 982,4 bilhões registrados em 2023.

Compõe seção específica do Anexo de Riscos Fiscais a avaliação de passivos contingentes e de outros riscos específicos com impacto direto em receitas e despesas. Os riscos não incorporados na análise macroeconômica detêm menor grau de previsibilidade e podem afetar projeções de resultado primário, nominal e da dívida. As contingências passivas se referem a possíveis novas obrigações cuja confirmação depende da ocorrência de eventos futuros, ou cuja probabilidade de ocorrência e magnitude dependem de condições exógenas imprevisíveis. São também consideradas contingentes as obrigações que surgem de eventos passados, mas que ainda não são reconhecidas no corpo das demonstrações contábeis em razão da improbabilidade da necessidade de liquidação, ou porque o valor ainda não pode ser mensurado com suficiente segurança (obrigações ilíquidas).

Um dos expressivos riscos fiscais específicos diz respeito a demandas judiciais nas quais a AGU atua. Em 2024, as ações classificadas como de risco possível somaram R\$ 2.101,5 bilhões, representando queda de 18,7% em relação a 2023. As ações de risco provável, por sua vez, totalizaram R\$ 559,1 bilhões, o que corresponde a redução de 44,9% no mesmo período comparativo. Dessa forma, o risco total associado às demandas judiciais, compreendendo os riscos provável e possível, diminuiu de R\$ 3.601,8 bilhões, em 2023, para R\$ 2.660,6 bilhões, em 2024, o que equivale a retração de 26,1%.

Destacam-se, ainda, a instituição do Conselho de Acompanhamento e Monitoramento de Riscos Fiscais Judiciais pelo Decreto nº 11.379, de 12 de janeiro de 2023, e a restrição temporal da possibilidade da utilização dos créditos de ação judicial para extinção de débitos por meio da Lei nº 14.873, de 28 de maio de 2024, como providências para melhorar a governança dos riscos judiciais da União.

Por fim, cumpre mencionar que o anexo traz, em item específico, os riscos referentes ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regido pela Lei nº 10.260/2001, que tem como objetivo financiar a graduação de estudantes em instituições privadas de ensino superior. A concessão de crédito aos estudantes expõe a União ao risco de crédito do Fies, valorado em R\$ 91,2 bilhões ao final de 2024.

6.1. IMPACTO FISCAL DO AUMENTO DO SALÁRIO MÍNIMO E DA VARIAÇÃO DO INPC

Em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso IV, da Constituição e na política de valorização do salário mínimo instituída pela Lei nº 14.663, de 28 de agosto de 2023, com a restrição imposta pelo art. 4º da Lei nº 15.077, de 27 de dezembro de 2024, o valor do salário mínimo previsto para 2026 é de R\$ 1.630,00 (Anexo IV.2⁴¹), 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 encerrar em novembro de 2025, e pelo crescimento real do PIB de 2024, limitado a 2,5%. Nesses termos, o aumento previsto de R\$ 112,00 corresponde à atualização monetária de R\$ 72,24 e ao ganho real de R\$ 39,76.

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 Tabela 9 demonstra o impacto do aumento do salário mínimo e do INPC sobre o resultado primário do governo central.

Tabela 9 - Impacto Fiscal do Aumento do Salário Mínimo e do INPC - 2026

Descrição	Aumento de R\$ 1,00 no S.M.	Aumento de 0,1 p.p no INPC			R\$ milhões
	Benefícios de 1 S.M.	Benefícios de até 1 S.M.	Benefícios acima de 1 S.M.	Impacto Total	
	7,4	-	-	11,5	
I. Arrecadação Previdenciária	7,4	-	-	11,5	
II. Benefícios Previdenciários	294,2	430,4	550,9	981,3	
III. Déficit do RGPS (II - I)	286,8	-	-	969,8	
IV. Benefícios Assistenciais	75,8	351,1	-	351,1	
IV.1 RMV	0,5	2,4	-	2,4	
IV.2 LOAS	75,3	348,7	-	348,7	
V. FAT	59,3	47,2	45,3	92,5	
V.1 Abono Salarial	20,5	32,1	0,0	32,1	
V.2. Seguro-Desemprego	38,8	15,1	45,3	60,4	
Total de Receitas (I)	7,4	-	-	11,5	
Total de Despesas (II+IV+V)	429,3	828,7	596,2	1.424,9	
Total de Resultado (III+IV+V)	422,0	-	-	1.413,4	

Fonte: Anexo de Riscos Fiscais – PLDO 2026 (Anexo V - Tabela 10).

A sensibilidade da despesa primária com benefícios iguais ao salário mínimo mostra que cada real de aumento nesse piso salarial eleva os gastos da União em R\$ 429,3 milhões. No que se refere à arrecadação para o FRGPs, o impacto positivo é de R\$ 7,4 milhões. Considerando 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 previdenciária.

Com base no efeito indicado nessa tabela, pode-se estimar que o impacto referente ao ganho real do salário mínimo⁴² seja de aproximadamente R\$ 16,8 bilhões⁴³. No que se refere à atualização monetária, pode-se estimar também impacto da ordem de R\$ 67,3 bilhões. Portanto, estima-se que

41 Para 2027 e 2028, o salário mínimo esperado é de R\$ 1.724,00 e R\$ 1.823,00, respectivamente.

42 Impacto do aumento de R\$ 1 no salário mínimo em relação aos benefícios iguais ao piso salarial.

43 O Poder Executivo estima o impacto do crescimento real do salário mínimo em R\$ 16,21 bilhões, conforme indicado no Anexo IV.17 - Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

as variações do salário mínimo e do INPC previstas no PLDO 2026 acarretam impacto total de aproximadamente R\$ 84,1 bilhões no resultado primário.

Destaque-se que, em conformidade com a Lei nº 14.663/2023, o valor do salário mínimo é fixado anualmente pelo Poder Executivo após apuração da variação acumulada do INPC no período, quando será possível obter projeção atualizada do impacto fiscal⁴⁴.

⁴⁴ Quando da elaboração do PLOA 2026, a ser encaminhado ao Congresso Nacional até 31/08/2025, o Poder Executivo poderá contar com projeções mais atualizadas do salário mínimo e do INPC, bem como do impacto fiscal deles decorrentes.

7. REGRA DE OURO

O art. 167, inciso III, da Constituição estabelece como limite para a realização de operações de crédito, em cada exercício financeiro, o montante das despesas de capital, que compreendem investimentos, inversões financeiras⁴⁵ e amortização da dívida.

Esse limite constitucional, conhecido como “regra de ouro das finanças públicas”, não se aplica em caso de estado de calamidade pública de âmbito nacional (art. 167-E da Constituição⁴⁶), nem às operações de crédito realizadas cujos recursos ainda não tenham sido utilizados na amortização da dívida (art. 167, § 6º, da Constituição⁴⁷ e art. 6º, § 4º, da Resolução/Senado Federal nº 48/2007).

Ressalvados esses casos de inaplicabilidade, o limite somente pode ser ultrapassado por operações de crédito autorizadas por meio de projetos de lei de crédito adicional (suplementar ou especial) com finalidade precisa, aprovados por maioria absoluta do Congresso Nacional⁴⁸:

Art. 167. São vedados:

[...]

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

A regra de ouro visa impedir que se recorra ao aumento da dívida pública para o financiamento das despesas correntes⁴⁹ ⁵⁰. Contudo, isso não impossibilita que parte das despesas correntes sejam suportadas por recursos oriundos de operações de crédito, desde que o montante dessas operações não ultrapasse o limite constitucional aplicável.

Essa regra foi concebida de modo a ser aplicada ao longo de todo o ciclo orçamentário, abrangendo assim a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária⁵¹ e a posterior execução da respectiva lei. Consequentemente, o excesso de operações de crédito em relação ao limite constitucional somente deveria ser aprovado, ou até mesmo proposto, após a publicação dos orçamentos fiscal e da segurança social. Isso decorre do fato de que o excesso de operações de crédito deve necessariamente ser aprovado por meio de projeto de lei de crédito adicional

Ademais, os orçamentos da União devem abranger todas as despesas necessárias ao cumprimento de seus propósitos, o que implica destinação de recursos suficientes para o atendimento tanto das

45 Segundo a Lei nº 4.320/1964, inversões financeiras (GND 5) abrangem aquisição de imóveis ou de bens de capital já em utilização, aumento de capital de empresas e concessão de empréstimos e financiamentos. Para o estabelecimento do limite, não são consideradas os empréstimos e financiamentos a contribuintes quando essas operações se enquadrem no disposto no art. 32, § 3º, incisos I e II, da LRF.

46 Art. 167-E. Fica dispensada, durante a integralidade do exercício financeiro em que vigore a calamidade pública de âmbito nacional, a observância do inciso III do caput do art. 167 desta Constituição.

47 § 6º Para fins da apuração ao término do exercício financeiro do cumprimento do limite de que trata o inciso III do caput deste artigo, as receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa.

48 Exige-se maioria simples para a aprovação de demais projetos de lei relativos às matérias orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos suplementares e especiais).

49 Pessoal e encargos sociais (GND 1), juros e encargos da dívida (GND 2) e outras despesas correntes (GND 3), as quais abrangem o funcionamento dos órgãos e entidades, subsídios, benefícios previdenciários e assistenciais, transferências aos setores público e privado etc.

50 Idealmente, o orçamento corrente deveria ser superavitário, de modo a restar saldo que pudesse ser aplicado na realização de parte das despesas de capital, ou pelo menos equilibrado, com vistas a impedir a utilização de recursos oriundos do orçamento de capital. Então, uma regra de ouro mais rigorosa, porém condizente com a necessidade de controle mais eficaz do endividamento público, levaria a que o montante das receitas de capital não pudesse superar o das despesas de capital. Contudo, o art. 167, inciso III, da Constituição admite que outras receitas de capital, como a alienação de ativos e a amortização de empréstimos concedidos, possam suportar o déficit do orçamento corrente.

51 De acordo com o art. 12, § 2º, da LRF, “O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária”.

despesas obrigatórias quanto das discricionárias indispensáveis ao adequado funcionamento da administração pública federal. Logo, operações de crédito excedentes apenas deveriam ser requeridas para o atendimento de novas despesas, decorrentes de necessidades identificadas após a aprovação dos orçamentos anuais.

Não obstante, desde o momento da elaboração das últimas leis de diretrizes orçamentárias vislumbra-se a ocorrência de operações de crédito acima do limite constitucional aplicável ao exercício financeiro. Então, essas operações de crédito excedentes se destinam ao atendimento de necessidades já conhecidas mesmo antes da elaboração dos orçamentos, o que se repete desde o envio do PLDO 2019 e do PLOA 2019.

Essa situação, inesperada em face da ressalva contida no art. 167, inciso III, da Constituição (que pressupõe a autorização de operações de crédito excedentes ao limite somente na fase de alteração orçamentária), combinada com a necessidade de evidenciar nos orçamentos da União todas as despesas que se espera realizar no exercício financeiro (por serem obrigatórias ou discricionárias necessárias), levou a que o Executivo propusesse e o Legislativo aprovasse, relativamente aos exercícios a partir de 2019:

- (i) diretrizes orçamentárias que admitiram a inclusão na lei orçamentária de despesas e de recursos correspondentes (operações de crédito excedentes ao limite constitucional) condicionados a posterior aprovação, em projetos de lei de crédito adicional, pela maioria absoluta do Congresso Nacional; e
- (ii) orçamentos com receitas e despesas condicionadas, na forma admitida nas diretrizes orçamentárias mencionadas.

Importante ressaltar que a diferença entre os montantes de operações de crédito e de despesas de capital observada durante a execução orçamentária pode se afastar do valor considerado nas leis orçamentárias, geralmente produzindo margem mais favorável em face do que prescreve a regra de ouro. Isso se deve principalmente à ocorrência de eventuais excessos de arrecadação e à utilização de recursos provenientes de saldos de exercícios anteriores, eventos que reduzem a necessidade de realização de operações de crédito.

Mantendo o padrão adotado a partir da LDO 2019, o PLDO 2026 admite a inclusão de operações de crédito excedentes no PLOA 2026 e na respectiva lei, bem como de despesas correntes por elas suportadas, condicionadas à aprovação de projeto de crédito adicional por maioria absoluta do Congresso Nacional (art. 22).

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, estima-se descumprimento da regra de ouro em 2026 e 2027, com margens negativas de R\$ 269,7 bilhões e R\$ 399,8 bilhões, respectivamente. Quanto a essas estimativas, destacam-se as seguintes informações constantes do anexo:

O Cenário Base contempla estimativas preliminares, com base em hipóteses simplificadas. Entre as hipóteses, o cenário projeta a possibilidade de uso de superávit financeiro de exercícios anteriores para minimizar a insuficiência da regra de ouro por meio de remanejamento de fontes durante o exercício. O cenário deve ser atualizado quando da elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual, momento em que serão definidas com maior exatidão a necessidade de operações de crédito para o financiamento das despesas orçamentárias, bem como serão atualizados os parâmetros macroeconômicos que afetam as projeções de despesas de capital. (sic)

Observa-se que a utilização dos superávits financeiros (saldos de exercícios anteriores) não tem sido considerada nas estimativas da lei orçamentária anual, que admite somente receitas do exercício financeiro. Em decorrência desse entendimento, o Poder Executivo destaca, no Anexo de Riscos Fiscais, que:

[...] a LOA pode apresentar excesso de operações de crédito sobre as despesas de capital ainda maior do que no cenário acima, e indicar recursos de operações de crédito condicionados a aprovação de crédito suplementar ou especial por maioria absoluta do Congresso Nacional. Todavia, após a apuração do superávit financeiro do exercício anterior durante o exercício, e caso haja saldo suficiente, é possível remanejar as fontes condicionadas e cumprir a exigência da regra de ouro quando da execução financeira, sem a necessidade do crédito suplementar (o que de fato vem ocorrendo nos exercícios recentes).

8. DESPESAS COM PESSOAL E BENEFÍCIOS AOS SERVIDORES

As despesas com pessoal e com benefícios aos servidores estão entre os principais componentes do orçamento público, demandando rigoroso controle com vistas ao cumprimento dos limites estabelecidos pela Constituição e pela LRF. Nesse sentido, detalham-se a seguir as condições e os mecanismos previstos na LDO para controlar essas despesas, garantindo a sustentabilidade fiscal e a transparência na gestão dos recursos públicos.

8.1. AUTORIZAÇÕES PARA ADMISSÕES E CONCESSÕES DE AUMENTOS

Em atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, desde que observada a existência de prévia e suficiente dotação orçamentária e os limites estabelecidos pela LRF, bem como os arts. 118 e 120 do PLDO 2026, ficam autorizados, conforme incisos I a VII do art. 121:

- I - a criação de cargos, funções e gratificações por meio de transformação de cargos, funções e gratificações que, justificadamente, não implique aumento de despesa;
- II - 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;
- III - a contratação de pessoal por tempo determinado, quando caracterizar substituição de servidores, militares e empregados públicos;
- IV - 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 Lei Orçamentária de 2026;
- V - a reestruturação de carreiras que não implique aumento de despesa;
- VI - o provimento em cargos em comissão, funções e gratificações existentes; e
- VII - 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.

Essas regras têm sido as norteadoras das projeções para as despesas com pessoal constantes das leis orçamentárias anuais no âmbito da União há algum tempo, não havendo mudanças em relação à LDO 2025. O disposto no art. 169, § 1º, da Constituição tem o objetivo de exigir planejamento e transparência para a expansão do gasto com pessoal. Para esse efeito, faz-se referência à “concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração”. Além disso, também se busca o controle dos quantitativos de vagas, quando se alude à “criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal”. Em todo caso, a disposição constitucional exige prévias e suficientes dotações para suportar o aumento das despesas, além de autorização específica da LDO e de abrigo em lei material que regule a carreira objeto de expansão da despesa.

É nesse contexto que as LDOs têm delegado à LOA o papel de explicitar os limites quantitativos e financeiros aplicáveis às despesas com pessoal. Assim, via de regra, o detalhamento das autorizações e os quantitativos e limites financeiros têm constado de anexo específico à LOA, geralmente denominado “anexo V”⁵².

Como exceção a essa regra geral, observa-se que há autorizações constantes dos incisos do caput do art. 121 que independem de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2026. Esse tratamento se mostra razoável quanto às autorizações que:

- não impliquem aumento de despesa (incisos I e V);
- permitam a mera reposição de pessoal em cargos efetivos e empregos que fiquem vagos a partir de março de 2025 (inciso II);
- possibilitem a contratação de pessoal por tempo determinado (inciso III); ou
- permitam a revisão geral anual (inciso VII).

A reposição de servidores em cargos cujas vacâncias ocorram a partir de março de 2025, facultada no inciso II, não redundaria, *per se*, em projeção de aumento de despesas. As posições já estavam ocupadas no início do exercício, e é requisito para novo provimento que o desligamento não tenha gerado ônus para a União com pagamento de proventos de aposentadoria ou de pensão por morte. Logo, em harmonia com os incisos I e V, há plausibilidade na dispensa de detalhamento posterior em anexo específico da LOA 2026.

Por seu turno, a autorização para o provimento de cargos em comissão, funções e gratificações existentes (inciso VI) pode implicar aumento no quantitativo de vagas preenchidas e nas despesas correspondentes. Trata-se de disposição que colide com o espírito do que dispõe o inciso II, o qual pressupõe que não sejam ampliadas as vagas ocupadas ou as despesas relativas, no provimento de cargos efetivos e de empregos.

Do ponto de vista fiscal, há pouca razão para conferir tratamento mais flexível em relação aos cargos não efetivos, com a evidente exceção de que o impacto fiscal poderá ser retraído com a posterior exoneração, que poderá ser imotivada (os efeitos dos atos administrativos não são permanentes).

Sabendo-se, então, que anexo específico da lei orçamentária deve identificar, claramente, as autorizações que alterem as dotações das despesas com pessoal, nota-se, com base na providência do inciso VI do art. 121 do PLDO 2026, enfraquecimento não só desse instrumento, mas também das disposições gerais constantes do art. 115 do PLDO 2026, que define a base de projeção para os limites de despesas com pessoal.

Para a concessão de reajustes ou a reestruturações de carreiras, o inciso IV do art. 121 do PLDO 2026 impõe que as propostas constem de anexo próprio da LOA 2026 (“anexo V”). Dessa sorte, caso o PLDO 2026 seja aprovado neste particular ponto na forma proposta pelo Poder Executivo, apenas a revisão geral de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição estará previamente autorizada para 2026, nos termos do inciso VII do art. 121 do PLDO 2026.

Afora demais vantagens condicionadas à autorização em anexo próprio da LOA, perpassadas em outras linhas, o § 1º do art. 121 também prevê a concessão de gratificações que não comporão a remuneração do cargo efetivo, do emprego ou do posto ou da graduação militar, por ato discricionário

52 Recurso de constitucionalidade questionável porquanto, a um só tempo, afasta prerrogativa constitucional da LDO (art. 169, § 1º, inciso II, da Constituição) e afronta o princípio da exclusividade ao incluir na LOA matéria a ela estranha (art. 165, § 8º, da Constituição).

da autoridade competente. Nesse particular, o dispositivo encerra indesejável ambiguidade para uma norma autorizativa. À primeira mirada, não resta claro se a discricionariedade repousa sobre a criação da vantagem pecuniária ou apenas sobre a sua concessão após regular observância do primado da reserva legal para fixação ou aumento de remuneração e de vantagens para servidores públicos.

Ressalte-se que as admissões dependerão, ainda, da existência de cargos e empregos públicos vagos, que deverão ser demonstrados em tabela disponibilizada em sítios eletrônicos, em portal da transparência ou similar, em formato de dados abertos (art. 118).

Cabe destacar que, diferentemente das LDOs anteriores, o PLDO 2026 autoriza a alteração do Anexo V da LOA 2026 por ato unilateral 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). Contudo, essa permissão conflita com o disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição, que exige autorização específica do Congresso Nacional para tais modificações. Dessa forma, a exigência de especificidade constitucional tornar-se-ia letra morta, prevalecendo apenas a condição do inciso I do mesmo dispositivo – a prévia existência de dotação orçamentária.

Por derradeiro, o art. 28 afasta de forma incondicional as medidas de ajuste fiscal previstas no art. 6º-A da LC nº 200/2023, no caso de obtenção de resultado primário deficitário para o governo central em 2025. Pela lei complementar, a ocorrência de déficit primário em um exercício tornaria defesa, no exercício seguinte, a promulgação de lei para a concessão, ampliação ou prorrogação de renúncia de receita, por um lado, e, por outro, a majoração real das despesas com pessoal e encargos no PLOA e na LOA para além de 0,6%, ressalvada a decorrente de sentença judicial.

A rigor, durante a elaboração do PLOA, o resultado primário de 2025 ainda não terá sido apurado. Seguramente já haverá sinalizações nos relatórios bimestrais de receitas e despesas primárias sobre a factibilidade de um resultado nulo ou superavitário, o que asseguraria a adoção desses gatilhos fiscais. Não fosse assim, em nenhum momento teria eficácia a porção inicial do inciso II do art. 6º-A da LC nº 200/2023, porquanto sempre que da elaboração do orçamento ainda não se tem o resultado primário do ano em curso. De qualquer forma, a justificativa neste particular poderia ser causa plausível de intervenção da LDO, na estrita medida da adaptação intertemporal das vedações da lei complementar à defasagem da informação relativa ao resultado definitivo do superávit do exercício atual durante a elaboração e a discussão do PLOA 2026. Já na execução do orçamento de 2026, as vedações podem e devem ser observadas.

Contudo, o aludido art. 28 também se presta a afastar a restrição durante a execução da lei orçamentária, medida que juridicamente não pode prevalecer. A LC nº 200/2023 trata de matéria a si reservada no altopiano constitucional (finanças públicas, no art. 163), e não pode ser afastada por lei ordinária de caráter temporário. No extremo, é como se o PLDO 2026 adiasse a eficácia da norma geral para 2027, sem competência para fazê-lo, não apenas pela sua natureza de lei ordinária, mas porque também não lhe cabe disciplinar exercício financeiro para além do de referência, qual seja 2026. E a norma complementar é explícita ao condicionar o aumento real do montante das despesas com pessoal e encargos acima de 0,6% à obtenção de superávit primário no exercício financeiro imediatamente anterior.

Logo, o art. 28 estaria afastando integralmente a aplicação do art. 6º-A da LC nº 200/2023, perdendo de esteio para tanto dentro da distribuição de prerrogativas legislativas que a Constituição faz entre as diferentes espécies normativas. O único aspecto dessa matéria que seria passível de tratamento pela LDO seria uma adaptação da aplicação do próprio art. 6º-A da LC nº 200/2023 durante o período em que não se conhece o resultado primário definitivo de 2025.

8.2. REQUISITO DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS PARA AUMENTO DE GASTOS COM PESSOAL

O art. 120 do PLDO 2026 mantém, como requisito para as proposições legislativas relacionadas à criação ou ao aumento de gastos com pessoal e encargos sociais ou com benefícios obrigatórios devidos aos agentes públicos e aos seus dependentes:

- o demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro da medida proposta, com detalhamento dos ativos, inativos e pensionistas e premissas e metodologia de cálculo utilizadas;
- a comprovação de que a medida, em seu conjunto, observa a meta de resultado primário estabelecida para 2026, considerado o intervalo de tolerância (§ 1º do art. 2º do PLDO 2026), os limites de despesas primárias estabelecidos na LC nº 200/2023 e os limites estabelecidos no art. 20 da LC nº 101/2000;
- a manifestação do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no caso do Poder Executivo federal, e dos órgãos próprios dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU sobre o mérito e a adequação orçamentária e financeira; e
- parecer ou comprovação de solicitação de parecer do Conselho Nacional de Justiça sobre o cumprimento dos requisitos previstos no artigo, quando se tratar de projetos de lei de iniciativa do Poder Judiciário.

Além disso, o § 1º do art. 120 veda inovações legislativas que criem ou aumentem despesa com efeitos financeiros anteriores ao início da vigência da norma ou à sua plena eficácia.

8.3. REAJUSTE DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS

No art. 129, o PLDO 2026 propõe vedar o reajuste, no exercício de 2026, dos benefícios de auxílio-alimentação ou refeição e de assistência pré-escolar em percentual superior à variação acumulada do IPCA desde a última revisão de cada um dos benefícios pelo Poder Executivo, inclusive pelas estatais dependentes, pelos Poderes Legislativo e Judiciário, pelo MPU e pela DPU. Portanto, seria possível conceder tais reajustes, desde que em percentuais iguais ou inferiores ao parâmetro adotado, correspondente à atualização do poder de compra da verba indenizatória correspondente.

8.4. APURAÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL

O art. 127 do PLDO 2026 trata da apuração da despesa com pessoal, conforme prevista no art. 18 da LRF. O objetivo do dispositivo é esclarecer quais tipos de despesas devem ser incluídas na apuração para fins de constatação da observância dos limites particularizados nos arts. 19 e 20 da LRF, e orientar como essas despesas devem ser classificadas.

De acordo com mencionado artigo, devem ser incluídas na apuração da despesa com pessoal, desde que caracterizem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, a contratação de pessoal por tempo determinado e a terceirização de mão de obra e serviços de terceiros. Além disso, o dispositivo estabelece critérios para caracterizar tal substituição e define como essas despesas devem ser classificadas nos orçamentos.

O § 1º do art. 127 estabelece que são consideradas substituição de militares, servidores ou empregados públicos as contratações para atividades estratégicas, de tomada de decisão, relacionadas ao poder de polícia, à regulação, à outorga de serviços públicos e à aplicação de sanções, bem como aquelas inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade.

Já o § 2º estabelece que as despesas relativas à contratação de pessoal por tempo determinado serão classificadas no elemento de despesa “04 - Contratação por Tempo Determinado” no âmbito do GND 1 (pessoal e encargos sociais), quando caracterizarem a substituição de militares, servidores ou empregados públicos, caso em que as despesas serão computadas para fins de apuração da despesa com pessoal a que se refere o art. 18 da LC nº 100/2000. Se não caracterizarem essa substituição, as despesas devem ser classificadas no GND 3 (outras despesas correntes) ou GND 4 (investimentos), mantido o mesmo elemento de despesa.

Contudo, o PLDO 2026 não explicita quais os casos concretos em que despesas com pessoal temporário não têm sido consideradas para fins de apuração da despesa com pessoal, para que o critério de classificação possa ser avaliado. Por fim, o § 3º estabelece que as despesas de terceirização de mão de obra e serviços de terceiros, quando caracterizarem a mencionada substituição, nos termos do disposto no § 1º do art. 18 da LRF, serão classificadas no GND 3 ou GND 4 e no elemento de despesa “34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”.

No tocante à terceirização, vale lembrar que o art. 3º do Decreto nº 9.507/2018 veda a execução indireta das atividades elencadas nos incisos do § 1º do art. 127 do PLDO 2026. Segundo o dispositivo, *ipsis litteris*:

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle;

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; e

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado.

Conforme § 1º do artigo transcrito, a execução indireta é permitida somente nos casos de serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios, desde que não seja transferida para o contratado responsabilidade para a realização de atos administrativos ou para a tomada de decisão. Ademais, obedecidas as vedações, não poderia existir a terceirização de mão de obra para a realização dos serviços elencados nos incisos I a IV do caput.

8.5. EXECUÇÃO DA DESPESA COM INATIVOS E PENSIONISTAS

O PLDO inova ao estabelecer que, no âmbito do Poder Executivo, as dotações orçamentárias destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais e com benefícios 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).

Para viabilizar essa centralização, os órgãos envolvidos informarão à Secretaria de Orçamento Federal as estimativas previstas para o custeio das despesas, conforme procedimentos e prazos por ela estabelecidos (art. 125, § 2º).

9. EXECUÇÃO PROVISÓRIA

Para evitar o risco de paralisação da administração pública federal, que poderia advir da demora na aprovação dos orçamentos da União, as LDOs têm permitido a execução de determinadas despesas caso a lei orçamentária não seja sancionada antes do início do exercício financeiro de referência⁵³. A execução dessas despesas é suportada por antecipação de créditos constantes do PLOA, a serem posteriormente aprovados na respectiva lei.

Nesse sentido, caso a lei orçamentária não seja publicada até 31 de dezembro de 2025, o PLDO 2026 permite a execução das programações constantes da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo em conformidade com os incisos I a XVI do art. 74:

I - despesas com obrigações constitucionais ou legais da União relacionadas nas Seções I e II do Anexo III;

II - ações emergenciais de recuperação de ativos de infraestrutura na subfunção "Transporte Rodoviário" para garantia da segurança e trafegabilidade dos usuários nos eixos rodoviários;

III - ações de fortalecimento do controle de fronteiras;

IV - ações relativas a operações de garantia da lei e da ordem, ações de acolhimento humanitário e interiorização de migrantes em situação de vulnerabilidade;

V - ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;

VI - ações de prevenção a desastres e a incêndios florestais ou resposta a eventos críticos em situação de emergência ou estado de calamidade pública, classificadas: a) na subfunção "Defesa Civil"; ou b) nas subfunções "Normatização e Fiscalização", "Preservação e Conservação Ambiental", "Controle Ambiental" e "Recuperação de Áreas Degradadas", no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

VII - concessão de financiamento ao estudante e integralização de cotas nos fundos garantidores no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;

VIII - dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde classificadas com o IU 6;

IX - realização de eleições e continuidade da implementação do sistema de automação de identificação biométrica de eleitores pela Justiça Eleitoral;

X - despesas custeadas com receitas próprias, de convênios ou de doações;

XI - formação de estoques públicos vinculados ao programa de garantia de preços mínimos;

53 A execução provisória não encontra previsão expressa na Constituição ou em lei complementar, mas apenas nas LDOs. Na verdade, é de se questionar se essa prática normativa se conforma com as disposições contidas no art. 167, caput, incisos I e II, da Constituição, que veda o "início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual" e a "realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". Na antevisão da LOA, não há programas ou projetos (a peça orçamentária inexiste) ou créditos aprovados, e, assim, a heterodoxa execução do projeto de lei estaria desamparada. A solução engendrada pelo constituinte originário, para evitar a paralisação do Estado (*shutdown*), é certamente a abertura de crédito extraordinário para acudir despesas urgentes e imprevisíveis, nos termos do art. 167, § 3º, pois a não apreciação tempestiva do PLOA pelo Legislativo constitui evento incerto e fora da governabilidade do Executivo.

XII - integralização de cotas pela União em fundo privado com o objetivo de custear e gerir poupança de incentivo à permanência e conclusão escolar para estudantes do ensino médio;

XIII - despesas do Novo PAC, classificadas com RP 3, até o limite de um doze avos do montante total das referidas despesas alocadas para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2026, multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei;

XIV - 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, até o limite de um doze avos do montante total das outras despesas de capital alocadas no âmbito de cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2026, multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei;

XV - outras despesas de capital de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a XIV, até o limite de um vinte e quatro avos do montante total das referidas despesas alocadas para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2026 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei; e

XVI - outras despesas correntes de caráter inadiável não autorizadas nos incisos I a XIII, até o limite de um doze avos do valor previsto para outras despesas correntes no âmbito de cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2025 multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da respectiva Lei.

Como se pode observar, as autorizações provisórias contidas nos incisos I a XII não estabelecem limites de execução dos valores previstos no projeto de lei orçamentária. Diferentemente, os demais incisos estabelecem limites para a execução das despesas à razão de 1/12 (um doze avos) ou 1/24 (um vinte e quatro avos) dos valores previstos no âmbito de cada órgão multiplicado pelo número de meses decorridos, total ou parcialmente, até a data de publicação da lei orçamentária.

O PLDO 2026 aumenta as hipóteses de execução provisória em relação ao PLDO 2025. Dentre as hipóteses de execução provisória sem limite, inclui-se a despesa com: (i) integralização de cotas pela União em fundo privado⁵⁴ para custear e gerir o Programa Pé-de-Meia (Fundo de Custeio da Poupança de Incentivo à Permanência e Conclusão Escolar para Estudantes do Ensino Médio - Fipem, conforme designação constante de seus estatuto⁵⁵); (ii) ações de prevenção a incêndios florestais; e (iii) ações de proteção socioassistencial e de distribuição de alimentos em situação de emergência ou estado de calamidade pública.

Cumpre observar que o pagamento do incentivo do Programa Pé-de-Meia, instituído pela Lei nº 14.818/2024, atualmente é efetuado sem trânsito no orçamento fiscal. Além disso, salvo no que se refere ao exercício de 2023, quando foram destinados ao Fipem R\$ 6,1 bilhões⁵⁶, a integralização de cotas desse fundo ocorreu por meio de transferências diretas de recursos do Fundo de Garantia

54 Embora possa ter natureza jurídica de direito privado e, por isso, esteja situado fora da abrangência dos orçamentos fiscal e da seguridade social, o Fipem deve ser considerado um fundo público, uma vez que suas cotas são integralizadas pela União, e seus recursos são utilizados na execução de política pública voltada para incentivar a permanência de alunos na escola e a conclusão do ensino médio.

55 Disponível em: <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/detalhe-fundo/63/FIPEM>.

56 Por meio de crédito especial, aberto pela Lei nº 14.771, de 22/12/2023, foram destinados R\$ 100,0 milhões para a integralização do Fipem (ação 00W2). Com a ampliação de dotações autorizada no art. 3º dessa lei (efetuada por meio do Decreto nº 11.847, de 22/12/2023), o valor autorizado alcançou R\$ 6,1 bilhões, integralmente transferido ao fundo em 2023. Foi consignado R\$ 1,0 bilhão, tanto na lei orçamentária vigente como na anterior, para integralização de cotas do Fipem (na mesma ação). Entretanto, a despesa não foi empenhada em 2024, e em 2025 também não houve empenho até o momento.

de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC (não utilizados em operações de garantia), no valor de R\$ 6,0 bilhões⁵⁷. Essas questões são objeto de apreciação em curso no TCU, que, em 12/02/2025, adotou a seguinte decisão no Acórdão 229/2025:

9.3. determinar ao Poder Executivo que, **no prazo máximo de 120 dias**, adote as providências de sua alçada para o início de processo legislativo concernente à regularização orçamentária do programa Pé-de-Meia, se for o caso, promovendo o devido cancelamento de despesas necessárias à compensação do crédito, em conformidade com os dispositivos constitucionais e legais aplicáveis à matéria;

9.4. autorizar, excepcionalmente, a execução do programa de forma temporária, permitindo a utilização dos recursos do Fipem para o pagamento dos incentivos financeiros aos beneficiários do Programa Pé-de-Meia, exclusivamente para assegurar sua continuidade imediata, até a deliberação do Congresso Nacional sobre o tema; (grifou-se)

Não consta do PLDO 2026 autorização para execução provisória sem limite de despesas com contrato de gestão mantido pelo Ministério da Saúde com a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação, que consta da LDO vigente (art. 70, inciso VIII – dispositivo incluído pelo Congresso Nacional). Contudo, a despesa poderá ser executada pelo fato de compor o piso referente à execução de ações e serviços públicos de saúde, objeto do inciso VIII do art. 74 do projeto.

No que se refere às possibilidades de execução provisória com limites, o projeto de lei inclui autorizações específicas para o Novo PAC, à razão de 1/12, e outras despesas de capital de caráter inadiável, à razão de 1/24 (metade da proporção autorizada para as despesas do Novo PAC).

O projeto de lei mantém a disposição contida na LDO vigente que permite a execução de despesas correntes inadiáveis, à razão de 1/12. Trata-se de norma de conteúdo aberto, que delega considerável discricionariedade para o juízo do Poder Executivo, independentemente de apreciação legislativa prévia. Mesmo alerta cabe para o que se caracterizaria como despesa de capital de caráter inadiável, e até para o Novo PAC, que carece de definição legal⁵⁸

Deve-se observar que ocorreram ajustes, no PLDO 2026, referentes à autorização contida na LDO vigente para a execução duodecimal de outras despesas de capital referentes a projetos em andamento cuja paralisação possa causar prejuízo ou aumento de custos para a administração pública, de modo a comportar também obras ou empreendimentos em andamento. Esse ajuste se faz provavelmente porque o termo “projeto” pode levar ao entendimento de que o dispositivo se aplica apenas a determinado tipo de ação orçamentária. No entanto, obras e empreendimentos de pequeno porte também podem ser financiados por programações do tipo atividade ou operação especial.

Como se observa, o Poder Executivo propõe ainda maior liberdade na execução provisória em relação à proposta anterior (PLDO 2025). Entretanto, faz sentido que o Congresso Nacional imponha alguma restrição, como a revogação da possibilidade de execução provisória das despesas de capital sujeitas a limites mensais correspondentes a 1/12 ou 1/24, com vistas a valorizar seu papel na autorização das despesas, não de modo genérico e prévio na LDO, mas no âmbito do processo legislativo orçamentário. Não sendo assim, o Poder Executivo poderia prescindir da aprovação do PLOA para, considerando-se as demais hipóteses de execução provisória, comprometer parte substantiva das au-

57 Essa integralização de cotas do Fipem com recursos do FGEDUP não utilizados em operações de garantia é autorizada pela Lei nº 14.818/2024, que prevê a mesma possibilidade em relação aos recursos não utilizados do Fundo Garantidor de Operações - FGO.

58 A definição legal da carteira do PAC ocorre ano a ano, nas próprias leis orçamentárias, por meio dos identificadores de resultado primário RP 3 e RP 5.

torizações consignadas nas programações ainda sob apreciação legislativa, o que significaria evidente aviltamento do papel do Congresso Nacional na definição das escolhas públicas.

Cabe destacar, no entanto, que o PLDO 2025 também já propunha elevada liberdade para execução na antevigência da lei orçamentária, e, durante sua tramitação, não houve supressão de qualquer das disposições relativas à execução provisória.

Ressalte-se, por outro lado, que o art. 74, § 8º, veda execução provisória de quaisquer despesas com pessoal atinentes à criação de cargos, funções e gratificações, provimento, contratação de pessoal, reestruturação de carreira ou reajuste na antevigência da lei orçamentária. Na LDO em vigor, apenas estiveram impedidos os aumentos das despesas com pessoal que dependiam de autorização em anexo específico da LOA, mas fora tendo sido anuída a execução provisória das demais hipóteses albergadas pela própria LDO.

10. ORÇAMENTO IMPOSITIVO

10.1. INFORMAÇÕES GERAIS SOBRE A APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PLOA 2026

De acordo com o art. 166, § 9º, da Constituição, o montante destinado às emendas individuais (RP 6) será equivalente a 2% da receita corrente líquida (RCL) de 2024, ou seja, R\$ 28,6 bilhões⁵⁹. Já para as emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7), o montante será de 1% da RCL estimada para 2025 (art. 166, § 12, da Constituição). O Poder Executivo estimou o valor da RCL na mensagem do PLOA 2025 (Quadro 8A), do que resulta o montante de cerca de R\$ 15,2 bilhões⁶⁰.

Segundo o art. 13, § 5º, do projeto, o PLOA 2026 conterá reservas orçamentárias específicas para os valores das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7). Em observância ao art. 11, § 4º, inciso I, da LC nº 210/2024, as reservas corresponderão aos limites aplicáveis a 2025 para cada tipo de emenda impositiva, atualizados segundo o disposto no art. 4º da LC nº 200/2023, que dispõe sobre os critérios de atualização do limite de despesas primárias (teto de gastos). Nesses termos, empregar-se-á a variação acumulada do IPCA em doze meses até junho de 2025 e crescimento real entre 0,6% e 2,5%, limitado a 70% do crescimento real das receitas primárias⁶¹.

Assim, estima-se que os limites aplicáveis às emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) em 2026 serão, respectivamente, R\$ 26,7 bilhões e R\$ 15,4 bilhões. Tais valores foram obtidos a partir dos limites aplicáveis em 2025 corrigidos pelas projeções do IPCA (5,44%), conforme grade de parâmetro de 10/03/2025 da Secretaria de Política 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.

Além disso, até a metade da reserva constante do PLOA 2026 destinada às emendas de bancada estadual de execução obrigatória (RP 7) poderá ser considerada para fins de cumprimento do piso da saúde (art. 13, § 7º). Contudo, cabe destacar que não há exigência constitucional de destinação de recursos dessas emendas para ações e serviços públicos de saúde, sendo essa regra aplicável apenas às emendas individuais. Trata-se de manobra para cumprimento do piso constitucional com ações e serviços públicos de saúde, embora as decisões do Parlamento possam efetivamente roborá-la quando da tramitação da peça orçamentária.

O PLOA também poderá conter 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 (art. 13, § 6º). Sendo assim, o limite estimado para as emendas RP 8 é de R\$ 12,1 bilhões⁶².

59 Calculou-se 2% sobre R\$ 1.430,0 bilhões, valor da RCL acumulada (Jan-Dez/2024), constante no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida do 3º Quadrimestre de 2024 do RREO 2024. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:51287, p. 16.

60 Calculou-se 1% sobre R\$ 1.518,9 bilhões, valor da RCL estimada para 2025, constante na Mensagem Presidencial nº 982/2024 que encaminhou o PLOA 2025 ao Congresso Nacional. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9794289&ts=1745974213619&disposition=inline>, p. 512.

61 Art. 4º Os limites individualizados a que se refere o art. 3º desta Lei Complementar serão corrigidos a cada exercício pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou de outro índice que vier a substituí-lo, considerados os valores apurados no período de 12 (doze) meses encerrado em junho do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual, acrescidos da variação real da despesa, calculada nos termos do art. 5º desta Lei Complementar.

62 Também considera as projeções do IPCA acumulado até junho de 2025 (5,44%), conforme grade de parâmetro de 10/03/2025 da Secretaria de Política Econômica (SPE).

Decisão interlocutória⁶³ no âmbito da ADPF 854 e das ADIs 7688, 7695 e 7697 determina que, em globo, o valor das emendas parlamentares será limitado ao menor dentre aqueles obtidos com a aplicação de três métricas: (i) variação das despesas discricionárias do Poder Executivo; (ii) limite de crescimento das despesas primárias (teto de gastos) fixado no art. 3º da LC nº 200/2023; e (iii) variação da receita corrente líquida verificada em relação ao exercício imediatamente anterior.

Entretanto, o PLDO não adotou a correção pela taxa de variação das despesas discricionárias do Executivo, que resultaria no menor dos três valores resultantes da aplicação das métricas. As despesas discricionárias estão comprimidas tanto pelos limites do teto de gastos quanto, especialmente, pelo aumento mais do que proporcional das despesas obrigatórias.

Demais do crescimento exponencial das despesas obrigatórias, é preciso acuidade no tratamento contábil destas. As projeções do Poder Executivo têm incluído os valores de emendas (que apenas podem financiar despesas discricionárias) e as despesas discricionárias de outros Poderes entre as despesas obrigatórias. E a Seção I do Anexo III do PLDO contém despesas não amparadas por atos normativos que criem a obrigação para a execução por período superior a dois exercícios financeiros, nos termos do art. 17 da LRF. Há, inclusive, alusão a dispositivos legais nem ao menos autorizativos de despesas, mas meramente definidores de outorga, da qual resulta receita.

A ressalva é pertinente porque não é apenas o valor das emendas que tenderia a minguar ao longo dos exercícios com a adoção do parâmetro menos favorável descrito na decisão judicial. Todas as despesas discricionárias do Poder Executivo praticamente se extinguiriam em quatro anos por falta de espaço fiscal, conforme ilustra a tabela 7 do Anexo VI do PLDO 2026.

Nessa senda, adotando-se o menor valor obtido com o emprego dos três parâmetros referidos na decisão cautelar, obter-se-ia R\$ 49,8 bilhões para 2026, contra R\$ 54,2 bilhões projetados no PLDO. Como fica claro, os valores reservados às emendas parlamentares em seu conjunto segundo o texto do PLDO são superiores àqueles que seriam alcançados com a observância da decisão judicial. De qualquer forma, e a despeito de a LDO ser meio legítimo para tratar da matéria, nada obsta que a observância do limite ocorra na elaboração ou mesmo na execução dos orçamentos fiscal e da seguridade social, tendo em vista que a decisão é precária⁶⁴. Portanto, pode nem ao menos subsistir no exercício financeiro de referência, afastando a conveniência do tratamento na LDO.

O PLDO 2026 (art. 80) estabelece que as emendas ao PLOA 2026 somente poderão alocar recursos nas programações de natureza discricionárias, salvo as destinadas à correção de erros e omissões. Além disso, no processo de apresentação das emendas, deverão ser observados 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.

Observe-se que a Constituição impõe a obrigação de repetição da proposição apenas para investimentos iniciados a partir da execução de emendas de bancada estadual (art. 166, § 20). Portanto, o PLDO estende a exigência a todas as emendas parlamentares, independentemente do autor, em prestígio à continuidade dos empreendimentos e com o fito de obstar paralizações evitáveis.

63 ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024: “14. Em face da equivalência entre os Poderes, prevista na Constituição e adotada pela LC nº. 210/2024, as despesas com emendas parlamentares não podem crescer, em 2025 e anos seguintes, mais do que as despesas discricionárias do Executivo, ou do que o limite de crescimento do teto da LC nº. 200/2023 (novo arcabouço fiscal), ou do que a variação da Receita Corrente Líquida (RCL), o que for menor, até deliberação do STF quanto ao mérito da ADI 7697.”

64 Na medida em que o comando judicial para adoção desse critério enfatiza que deve ser adotado “até decisão definitiva de mérito” sobre uma das ações.

10.2. DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE O REGIME DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

O dever de execução das programações orçamentárias compreende a realização do empenho até o término do exercício financeiro, bem como a adoção de meios que viabilizem a liquidação e o pagamento das despesas, desde que não ocorra impedimento de ordem técnica (art. 75, caput).

Ressalta-se que o PLDO 2026 não confere caráter absoluto à impositividade das emendas, algo que já foi objeto de decisão do STF (ADI 7697⁶⁵). O art. 75 define condições a que está sujeita a exigibilidade de execução de programações discricionárias, provenientes ou não de emendas, ao passo que o art. 76 arrola de forma não exaustiva hipóteses que constituem impedimentos de ordem técnica à execução. Há, ainda, a possibilidade de contingenciamento e de bloqueio de emendas.

O art. 75, § 1º, incisos I e III, c/c o art. 76, impõem e dão competência ao executor para exigir a observância dos princípios constitucionais, das regras fiscais e dos requisitos que, desatendidos, constituem impedimento de ordem técnica. Impedimento de ordem técnica é situação ou evento, de natureza fática ou legal, que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária, sem prejuízo das hipóteses previstas no art. 10 da LC nº 210/2024. Dentre as situações elencadas, destaca-se a não apresentação do plano de trabalho para a transferência especial, em consonância com as decisões do STF adotadas no âmbito da ADPF 854.

Por conseguinte, o ordenador de despesa deve observar essas prescrições na execução de quaisquer objetos, inclusive daqueles financiados com recursos oriundos de emendas. Descabe, pois, interpretação extensiva do caráter de “execução obrigatória” para afastar tais imposições. Há, portanto, a possibilidade – poder-dever, em verdade – de o Poder Executivo aferir a regularidade das condições para a execução de emendas, indo ao encontro da aludida decisão na ADI 7697.

Cabe ressaltar que o PLDO 2026 não reproduziu dispositivo incluído pelo Congresso Nacional na LDO 2025 (art. 72, § 2º), que determina a emissão de empenho sob condição suspensiva nas hipóteses de ausência de projeto de engenharia aprovado ou de licença ambiental prévia emitida, documentos que devem ser providenciados no prazo para resolução constante de cláusula suspensiva.

Na hipótese de inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias (com percentual de execução inferior a 99% da respectiva dotação), os gestores deverão apresentar justificativas que comprovarão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes, do MPU e da DPU (art. 77).

No tocante à observância da execução impositiva e equitativa das programações decorrentes de emendas parlamentares, o § 1º do art. 78 do projeto prevê que o Poder Executivo, ao implementar as medidas de bloqueio e de contingenciamento sobre as despesas decorrentes das emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7), deverá garantir que o ônus máximo por autor, observada a aplicação mínima em ações e serviços de saúde, seja equivalente ao menor valor entre: (i) ao montante total das medidas no âmbito de cada conjunto de emendas, conforme classificação com RP 6 ou RP 7, dividido proporcionalmente à dotação das emendas de cada autor; e (ii) os saldos não empenhados das emendas do autor.

⁶⁵ ADI 7697, Ref. MC, decisão de 16/08/2024: “1. Não é compatível com a Constituição Federal a execução de emendas ao orçamento que não obedeçam a critérios técnicos de eficiência, transparência e rastreabilidade, de modo que fica impedida qualquer interpretação que confira caráter absoluto à impositividade de emendas parlamentares; [...]

3. A execução das emendas parlamentares impositivas, quaisquer que sejam as modalidades existentes ou que venham a ser criadas, somente ocorrerá caso atendidos, de modo motivado, os requisitos, extraídos do texto da Constituição Federal e das normas infraconstitucionais aplicáveis, sem prejuízo de outras regras técnicas adicionais estabelecidas em níveis legal e infralegal”.

Assim, em consequência do previsto no dispositivo mencionado e nos art. 71, § 3º, e 73, § 16, as medidas de contenção de despesa referentes às emendas citadas não podem ultrapassar os percentuais aplicáveis ao conjunto das demais despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal, nem prejudicar valores já empenhados.

Cabe lembrar que, na tramitação do PLDO 2025, o Congresso Nacional incluiu dispositivo para afastar o bloqueio de dotações referentes a emendas de execução impositiva (art. 67, § 2º, do autógrafo da LDO 2025). Contudo, o Poder Executivo vetou esse dispositivo, sob o argumento de que, no âmbito da ADPF 854, o STF firmou o entendimento de que as emendas parlamentares devem ter o mesmo tratamento de bloqueio e contingenciamento aplicável a qualquer despesa discricionária do Poder Executivo federal.

Observe-se que o contingenciamento das despesas decorrentes de emendas de execução obrigatória tem previsão na Constituição (art. 166, § 18) e na LC nº 210/2024 (art. 12). Por sua vez, o bloqueio dessas dotações não possui a mesma previsão constitucional e legal. O Veto nº 47/2024 (parcial) à LDO 2025 ainda está em tramitação no Congresso Nacional⁶⁶.

Sublinhe-se que a similaridade de regras, restrições ou impedimentos entre as emendas e as demais programações discricionárias do Executivo foi objeto de decisão do STF⁶⁷. Um ponto importante da decisão interlocutória repousa justamente na aplicabilidade dos institutos do contingenciamento e do bloqueio de programações decorrente de emendas. Nesses termos, a possibilidade foi contemplada por esses dispositivos que facultam ao Executivo limitar ou bloquear a execução das emendas na mesma proporção adotada para as demais programações discricionárias (arts. 71, § 3º, 73, § 16, e 75, § 1º, inciso I).

O PLDO 2026 também dispõe que, no caso das emendas individuais referentes a transferências especiais, o empenho deverá ser realizado de acordo com a programação financeira do Tesouro Nacional, sendo permitido seu parcelamento, sem prejuízo do seu caráter impositivo (art. 78, § 2º). Além disso, quando da abertura de créditos adicionais, não poderá haver redução do montante das dotações consignadas na LOA 2026 e nos créditos adicionais, por autor, relativos a ações e serviços públicos de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 78, § 3º).

O art. 79 do projeto estabelece tratamento prioritário para a execução de programações do Novo PAC incluídas ou acrescidas por emendas individuais (RP 6), de bancada estadual (RP 7) ou de comissão permanente (RP 8), limitado aos valores das propostas habilitadas pelo programa.

A par das considerações gerais, o PLDO traz subseções específicas para cada tipo de emenda parlamentar, que serão detalhadas a seguir.

⁶⁶ Tramitação do Veto nº 47/2024 disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16989>.

⁶⁷ ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024: “13. Uma vez que as emendas compõem o OGU (que é único), deve-se considerar que quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa, nos termos do art. 14 da LC nº. 210/2024.” Fundamentação da medida acima mencionada: “92. Trata-se de um imperativo lógico derivado do fato de – na Constituição – existir apenas um único OGU, e não dois, conforme ressaltado. Ou seja, não há fundamento constitucional para um regramento excepcional referente às “emendas parlamentares”, as quais versam exatamente sobre propostas oriundas de Deputados e Senadores a serem incluídas nas despesas discricionárias do País. Evidentemente, tal equivalência deve ser recíproca: quaisquer regras, restrições ou impedimentos às programações orçamentárias discricionárias do Poder Executivo são aplicáveis ao conjunto das emendas parlamentares.”

10.3. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS (RP 6)

Em atendimento ao disposto no § 14 do art. 166 da Constituição, é apresentado o cronograma e os procedimentos de execução das emendas individuais (RP 6), conforme tabela que reproduz o teor do art. 83.

Tabela 10 - Prazos relativos às emendas individuais

EVENTO	PRAZO
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⁾

Fonte: PLDO 2026.

(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 restrita a emendas individuais. De acordo com o art. 84 do PLDO, o beneficiário, entre outras provisões, deverá informar previamente o plano de trabalho, com o respectivo objeto. Ademais, o ente beneficiário deverá elaborar relatório de gestão sobre os recursos recebidos, que será registrado no portal Transferegov.br (art. 84, § 2º).

Tais providências estão em linha com decisão do STF, que também estabelece a necessidade de abertura de conta corrente específica para cada transferência (provisão constante do art. 84). Na mesma toada, 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.

Por derradeiro, o art. 86 requer avaliação prévia dos planos de trabalho para liberação dos recursos, enquanto o art. 76, parágrafo único, inciso VIII, prevê que configura impedimento técnico a não aprovação desses planos. Portanto, a salvaguarda veiculada na decisão do STF ecoa nos dispositivos do PLDO 2026.

10.4. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE BANCADA ESTADUAL (RP 7)

Quanto às emendas de bancada estadual (RP 7), o PLDO 2026 (art. 87, § 1º, incisos I e II) repetiu dispositivos presentes na LDO 2025 concernentes aos procedimentos e prazos para a sua execução, conforme tabela abaixo.

Tabela 11 - Prazos relativos às emendas de bancada estadual

EVENTO	PRAZO
Indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade das emendas (ofício dos autores aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações)	5 dias da publicação da LOA
Divulgação, pelos órgãos e entidades responsáveis pela execução, dos programas e das ações, análise e ajustes das propostas e registro de impedimentos de ordem técnica em sistema a ser definido pelo Poder Executivo	90 dias contados das indicações dos autores
Cadastramento e envio das propostas pelos beneficiários indicados pelos autores das emendas	10 dias, no mínimo, do término do prazo anterior

Fonte: PLDO 2026.

As emendas de bancada estadual somente poderão destinar recursos a projetos e ações estruturantes para a respectiva unidade da Federação (art. 2º, § 1º, da LC nº 210/2024). De acordo com o § 5º do art. 87 do PLDO 2026, consideram-se estruturantes: (i) os projetos de investimento registrados no Obrasgov.br (art. 165, § 15, da Constituição); e (ii) as ações direcionadas para as políticas citadas no art. 2º, § 3º, da LC nº 210/2024. Para serem caracterizados como estruturantes, esses projetos e ações devem também estar previstos nos atos dos órgãos e das unidades executores de políticas públicas, em conformidade com o disposto no art. 2º, § 6º, da LC nº 210/2024⁶⁸.

10.5. DISPOSIÇÕES SOBRE A EXECUÇÃO DAS EMENDAS DE COMISSÃO PERMANENTE (RP 8)

No que tange às emendas de comissão permanente (RP 8), o art. 88 do PLDO 2026, em consonância com o art. 4º da LC nº 210/2024, reforça o propósito de execução de políticas públicas de interesse nacional ou regional, cujas ações orçamentárias envolvam mais de uma microrregião e atendam a um dos seguintes critérios: (i) integração com planos ou programas nacionais ou regionais previstos na Constituição; (ii) previsão em atos dos órgãos e das unidades executores de políticas públicas; ou (iii) sejam de competência da União e executadas de forma direta ou descentralizada pelos estados ou pelo Distrito Federal.

Tabela 12 - Prazos relativos às emendas de comissão permanente

EVENTO	PRAZO
Recebimento, em cada comissão permanente, das propostas de indicação dos beneficiários e da ordem de prioridade para o atendimento ⁽¹⁾	Após a publicação da LOA
Deliberação das propostas no âmbito da comissão permanente	15 dias do recebimento das propostas pelas comissões permanentes
Publicação e encaminhamento da ata de registro das indicações aprovadas pela comissão permanente aos órgãos e entidades responsáveis pela execução das programações	5 dias do prazo anterior

Fonte: PLDO 2026.

(1) Cada comissão permanente receberá as propostas dos líderes partidários, ouvida a respectiva bancada partidária.

68 § 6º Os órgãos e unidades executores de políticas públicas publicarão em portarias dos respectivos órgãos, até 30 de setembro do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária anual:

I - os projetos de investimento, por Estado ou pelo Distrito Federal, com as estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira;

II - os critérios e as orientações para a execução dos projetos e das ações prioritárias, que deverão ser observados em todas as programações discricionárias do Poder Executivo.

O art. 88, § 2º, inciso I, repete a redação do art. 5º da LC nº 210/2024 e restringe a iniciativa das indicações das emendas aos líderes partidários. Ressalte-se, no entanto, que há recomendação do STF sobre a possibilidade de qualquer parlamentar propor a indicação dos beneficiários das emendas e da ordem de prioridade para o atendimento, tema objeto da Resolução nº 1/2025-CN, que conferiu nova redação ao art. 44 e incluiu o art. 45-A na Resolução nº 1/2006-CN.

11. TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS

Nos termos do art. 4º da LRF, cabe à lei de diretrizes orçamentárias dispor sobre “demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”. Dessa forma, as regras sobre transferências de recursos estabelecidas pela LDO para determinado exercício financeiro funcionam como normas complementares ao regramento permanente da matéria.

Sobre a temática, além da Lei nº 4.320/1964 e da própria LRF, vale destacar a Lei nº 13.019/2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC), que trata especificamente da regulamentação jurídica das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, que atuam em regime de mútua cooperação.

No campo infralegal, são dignos de registro também o Decreto nº 11.531/2023 (que revogou o Decreto nº 6.170/2007) e a Portaria Conjunta MGI/MF/CGU nº 33/2023, que disciplinam normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.

Ao tratar das transferências, o PLDO 2026 apresenta alguns ajustes de redação e pequenas alterações em relação à LDO 2025, abordadas nos tópicos seguintes.

11.1 TRANSFERÊNCIAS AO SETOR PRIVADO

As transferências de recursos da União para entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em cooperação com o setor público são classificadas em:

- a) subvenções sociais (art. 89): transferências correntes para as áreas de saúde, assistência social e educação;
- b) contribuições correntes (art. 90): transferências correntes para as demais áreas;
- c) contribuições de capital (art. 91): transferências de capital autorizadas em lei especial; ou
- d) auxílios (art. 92): transferências de capital para entidades cujas finalidades sejam relacionadas com os incisos do art. 92.

No tocante a transferências para o setor privado, o PLDO mantém a possibilidade de subvenções sociais para entidades constituídas sob a forma de fundações ou associações, ou que apresentem natureza de serviços sociais autônomos ou de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), incumbidas regimental e estatutariamente para atuarem diretamente no desenvolvimento ou na produção de fármacos, medicamentos, produtos de terapia celular, produtos de engenharia tecidual, produtos de terapia gênica, dispositivos médicos estabelecidos em legislação específica, dentre outros produtos e serviços prioritários do Complexo Econômico-Industrial da Saúde para o SUS (art. 89, inciso I).

Cabe mencionar não ser comum serviço social autônomo “incumbido regimental e estatutariamente” de atividades dessa natureza. Para tanto, regimentos e estatutos deveriam se conformar às missões estabelecidas pelas respectivas leis de criação e prever a atuação direta no desenvolvimento ou na produção de fármacos ou de demais produtos, dispositivos e serviços mencionados no inciso I do art. 93.

O PLDO, repetindo a LDO 2025, prevê relação de entidades passíveis de serem dispensadas, por decisão da administração federal, de certificação para fins de execução de ações, programas ou serviços em parceria com a União. Trata-se de aspecto de mérito, uma vez que, ao afastar a certificação regular, atribui ao órgão concedente a competência para avaliar o caso concreto e a adequação às hipóteses listadas.

O projeto também mantém as autorizações constantes da LDO vigente para a concessão de contribuições correntes e de capital. Já em relação aos auxílios (despesas de capital), o texto do projeto (art. 92) mantém, com ajustes de redação, as previsões constantes da LDO em vigor.

No que tange às disposições gerais, o projeto de lei reitera disciplinamentos que merecem destaque.

Transparéncia e controle

Nas transferências destinadas a organizações da sociedade civil, o art. 162 impõe a entidades públicas e privadas beneficiárias de transferências financeiras a dos valores recebidos e da sua aplicação, na rede mundial de computadores. Trata-se de previsão alinhada com decisões exaradas pelo STF na ADPF 854 e nas ADIs 7688, 7695 e 7697, para manejo de recursos oriundos de emendas parlamentares por entidades do terceiro setor⁶⁹, exigência espalhada para demais transferências de recursos federais por meio de convênios ou instrumentos congêneres.

Em uma das decisões cautelares nos processos aludidos, está determinado que os beneficiários adotem procedimentos objetivos de contratação. Esta exigência, contudo, não encontra guarida no PLDO, nem nos dispositivos relativos a emendas parlamentares (arts. 75 a 88), nem na parte relativa a transferências para o setor privado (arts. 89 a 94 e 104 a 109) e nem naquela que versa sobre transparéncia (arts. 153 a 168). Seguramente a matéria mais bem caberia em normativo permanente, mas a LDO tem mandato para regulamentar o assunto ainda que em bases provisórias (art. 4º, inciso I, alínea “f”, da LC nº 101/2000), dado que se trata de uma exigência a ser imposta para a realização de transferências.

Obras físicas em entidade privada

O projeto de lei retoma a vedação da aplicação de recursos na construção, ampliação ou conclusão de obras, exceto quanto à adequação física necessária à instalação de equipamentos adquiridos com recursos federais. Ressalte-se que dispositivo do PLDO 2025 (art. 89, inciso I, alínea “c”, do autógrafo), cujo voto remanesce sem apreciação pelo Congresso, também permitiria a destinação de recursos para obras em entidades prestadoras de serviço de saúde, mesmo que não relacionadas à instalação de equipamentos.

69 ADPF 854, decisão cautelar de 01/08/2024: “13. DETERMINO, também: III - que, quando executoras de recursos de emendas parlamentares (qualquer que seja a modalidade), as ONGs e demais entidades do terceiro setor respeitem procedimentos objetivos de contratação e observem aos deveres de transparéncia e rastreabilidade (art. 163-A da Constituição c/c art. 69 da Lei nº 13.019/2014).”

ADPF 854, ADI 7688, 7695 e 7697. Ref. MC, decisão de 03/12/2024: “9. Relembro decisão proferida em Audiência de Conciliação, na ADPF 854 (e-doc. 482): ‘15. Assim sendo, DETERMINO que: ... III) no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data: ... B) as ONGs e demais entidades do terceiro setor, informem na internet, com total transparéncia, os valores oriundos de emendas parlamentares (de qualquer modalidade), recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos’. Destaco, também, o decidido pelo Plenário do STF, nos autos da ADI 7688 (e-doc. 49): ‘7) que, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar desta data ... b. s ONGs e demais entidades do terceiro setor informem na internet, com total transparéncia, os valores oriundos de ‘emendas PIX’ recebidos nos anos de 2020 a 2024, e em que foram aplicados e convertidos’. Reitero a determinação de cumprimento das referidas decisões, com a publicação dos valores recebidos de emendas por ONGs e demais entidades do terceiro setor, em seus sítios na internet. Sem tal publicação devidamente atestada, a execução das emendas permanece suspensa.’”

Ausência de demonstração de efetivo exercício na atividade

Assim como ocorreu no PLDO 2025, a proposta encaminhada volta a remeter integralmente ao Poder Executivo a regulamentação da exigência de “comprovação de efetivo exercício” por parte das entidades privadas (art. 93, inciso I). Tradicionalmente, as LDOs determinam que essa comprovação deve abranger, no mínimo, os três anos imediatamente anteriores à assinatura da parceria, dispensando tal exigência apenas para entidades sem fins lucrativos prestadoras de serviços ao SUS, habilitadas até determinado exercício no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), conforme, por exemplo, art. 90, § 12, da LDO de 2024.

A proposta atual não define parâmetros legais para verificar a atuação prévia, a qualificação técnica ou a capacidade operacional das entidades beneficiárias de transferências de capital. Isso permite que recursos federais sejam direcionados a entidades privadas criadas especificamente para captar verbas públicas, já que o PLDO omite requisitos mínimos de trajetória comprovada na área de atuação. Tal lacuna representa um risco sistêmico ao controle dos gastos públicos, facilitando a alocação de recursos sem garantias de idoneidade ou expertise dos beneficiários.

Além disso, é importante mencionar que a Lei nº 13.019/2014 e o Decreto nº 8.726/2016 não regulamentam todas as modalidades de parcerias, especialmente convênios na área da saúde, que seguem normas específicas. A ausência de critérios uniformes na LDO para comprovação de atuação prévia amplia a discricionariedade na destinação de recursos, comprometendo a transparência e a eficiência do gasto público. Portanto, a definição de padrões mínimos na LDO é imprescindível para assegurar equidade e evitar distorções no repasse de verbas federais.

Despesas com pessoal de ONGs

A proposta 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 (art. 93, § 1º). Esta inovação deve ser confrontada com o risco de que as parcerias em questão sejam utilizadas para a terceirização de mão-de-obra para execução de serviços públicos.

Uma vez que o projeto de lei permite a concessão de recursos a entidades que disponibilizem, por exemplo, apenas imóveis ou equipamentos, criam-se condições para que transferências federais passem a ser utilizadas para manter integralmente o funcionamento de entidades privadas, considerando que os recursos poderão ser utilizados até mesmo no pagamento de remuneração de dirigentes e empregados. Desta forma, abre-se o risco de burla à contratação de pessoal mediante concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição) e aos limites de despesa com pessoal, devendo-se lembrar que a terceirização de mão de obra que implique substituição de servidores e empregados públicos deve ser contabilizada como outras despesas de pessoal, nos termos do art. 18, § 1º, da LC nº 101/2000.

O dispositivo proposto quebra a vinculação estabelecida pela legislação permanente entre os recursos transferidos e sua aplicação integral no objeto do convênio. A normativa atual é bastante objetiva ao exigir que apenas o trabalho diretamente aplicado no objeto do ajuste seja custeado com os recursos da União. Assim dispõe o art. 46 da Lei nº 13.019/2014:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

II - diárias referentes a deslocamento, hospedagem e alimentação nos casos em que a execução do objeto da parceria assim o exija;

III - custos indiretos necessários à execução do objeto, seja qual for a proporção em relação ao valor total da parceria;

IV - aquisição de equipamentos e materiais permanentes essenciais à consecução do objeto e serviços de adequação de espaço físico, desde que necessários à instalação dos referidos equipamentos e materiais.

Já a redação atual do PLDO exclui essa vinculação absoluta:

"Art. 93 [...]

*§ 1º É permitido o custeio de **despesas com equipe de trabalho**, inclusive pessoal próprio da organização da sociedade civil ou seus dirigentes, **desde que atuem na execução do objeto pactuado**, quando expressamente previstos nos planos de trabalho dos instrumentos de que tratam os § 6º e § 7º." (grifou-se)*

Fica evidente a alteração substantiva da regra de pagar "a equipe encarregada da execução do plano de trabalho", passando-se a permitir o pagamento de qualquer "equipe de trabalho [...] desde que atue na execução do objeto pactuado". Assim, na redação do PLDO, qualquer pessoal que "atue no objeto pactuado" (inclusive dirigentes, o que não consta da legislação permanente), **em qualquer proporção de suas atividades**, pode ser custeado com recursos federais. Então, o presidente de uma entidade (que, por definição, não está atuando exclusivamente em nenhum projeto específico), ou qualquer funcionário que dedique uma hora por semana ao objeto, poderá ter todo o seu salário custeado pelo recurso transferido.

Não se vislumbra, no mérito, a necessidade dessa liberalidade, uma vez que já está autorizado o pagamento dos custos diretos e indiretos do projeto que é objeto da transferência. Ressalta-se, a esse propósito, que o PLDO cria hipóteses de admissibilidade da despesa pública não previstas na lei substantiva que regula, de forma completa, a transferência de recursos a entidades da sociedade civil. O regramento permanente dessa matéria é o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil - MROSC (Lei nº 13.019/2014). Os termos e as condições em que essas parcerias podem ser realizadas já estão regulamentados de forma exaustiva, especialmente no que tange às condições para que sejam utilizados recursos públicos.

Cláusula de reversão

O PLDO 2026 não prevê a já tradicional 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). Em seu lugar, propõe a introdução de cláusula para regular a destinação de bens remanescentes (inciso IX do art. 93 do PLDO 2026) "conforme legislação específica", que é aberta e prevê tão somente a possibilidade de doação de bens remanescentes ao beneficiário após a conclusão do objeto (o art. 36 da Lei nº 13.019/2014). Fica a descoberto, portanto, a proteção

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

A ausência da cláusula de reversão patrimonial afasta uma cautela básica de proteção do interesse público, consistente na garantia de que os bens adquiridos com recursos públicos serão utilizados na finalidade prevista no instrumento pactuado. Garantir a reversão patrimonial em decorrência de “desvio de finalidade ou aplicação irregular dos recursos” (como estabelecia a disposição em LDOs anteriores, suprimida), é obrigação irrenunciável do gestor público, nos termos dos arts. 70, parágrafo único⁷⁰, e 74, inciso II⁷¹, da Constituição.

Elimina-se desnecessária e injustificadamente uma ferramenta de proteção do patrimônio público em um contexto de extrema dificuldade operacional (transferências dispersas em favor dos beneficiários), sem oferecer qualquer alternativa que, direta ou indiretamente, represente meio mais eficaz de materializar a exigência constitucional de garantia da boa e regular guarda e aplicação dos recursos públicos.

11.2 TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

Sobre as transferências voluntárias, em favor de órgãos e entidades públicas, verifica-se uma particularidade trazida pelas EC n°s 86/2015 e 100/2019. Trata-se da disposição contida no § 16 do art. 166 da Constituição (anteriormente constante do § 13, conforme redação da EC nº 86/2015), que prevê que a transferência à conta de dotações decorrentes de emendas individuais (RP 6) e de bancada estadual (RP 7) “independe da adimplência do ente federativo destinatário”.

O dispositivo constitucional não indica as obrigações do ente federativo cujo adimplemento está dispensado para fins da mencionada transferência, o que pode incluir tanto a prestação de contas sobre a aplicação de recursos oriundos de transferências da União anteriormente recebidas quanto envolver débitos que tenham outros fundamentos. O tema não foi objeto de satisfatório desenvolvimento normativo, salvo quanto ao previsto no art. 13, inciso VIII e § 4º, da Portaria Conjunta MGI/MF/CGU Nº 33/2023⁷².

Essa questão não é disciplinada no PLDO 2026, o que possibilita interpretações diversas no âmbito dos diferentes órgãos e entidades federais, criando-se um quadro de insegurança jurídica. A propósito, já veio a lume firme interpretação no sentido de que as transferências suportadas por dotações referentes a emendas impositivas ostentam caráter voluntário por natureza, embora sejam de execução obrigatória⁷³.

70 Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

71 Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

72 Art. 13. É vedada a celebração de instrumentos:

[...] VIII - com órgão ou entidade, de direito público ou privado, que esteja inadimplente quanto às suas obrigações em outros instrumentos celebrados com a administração pública federal, ou irregular em qualquer das exigências desta Portaria Conjunta;

[...]

§ 4º A vedação de que trata o inciso VIII do caput não se aplica à celebração de convênios e contratos de repasse com recursos oriundos de emendas individuais e de bancada, cujos beneficiários sejam entes da federação.

73 Vide Acórdão nº 287/2016-TCU-Plenário e Parecer nº 16/2016 do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Consultoria-Geral da Advocacia-Geral da União.

Adicionalmente, a ausência de regulamentação deixa em suspenso o tratamento da antinomia que existe entre o citado permissivo constitucional e outras exigências literais consagradas na própria Constituição: a liberação de recursos destinados a precatórios (art. 104, parágrafo único, do ADCT⁷⁴) e o cumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social (art. 167, inciso XIII⁷⁵) e dos limites de despesa com pessoal (art. 169, § 2º⁷⁶).

Dessa forma, não há parâmetros legais interpretativos que deem segurança aos gestores na regulamentação e na aplicação da dispensa promovida em relação às emendas de execução impositiva, pois não há pronunciamento específico sobre se essa dispensa se sobrepõe às demais regras constitucionais citadas.

Com relação à regularidade fiscal do ente beneficiário, o PLDO 2026 reafirma regra da LDO vigente que exige a verificação apenas no momento da formalização do convênio, permitindo que desembolsos ocorram ainda que a situação de regularidade não se mantenha ao longo da execução (art. 96 do PLDO 2026).

Se por um lado a regra pode evitar a descontinuidade de obras e serviços custeados total ou parcialmente com recursos federais, por outro retira grande parte da eficácia do mecanismo de controle estabelecido pelo art. 25, § 1º, da LRF, que exige a manutenção das condições de regularidade fiscal para que os entes da Federação possam receber transferências voluntárias. No limite, permite-se que um ente incorra em situações que afrontem a LRF e os demais normativos relativos às finanças públicas sem que isso implique qualquer sanção relativa à continuidade das transferências efetuadas no âmbito dos convênios vigentes.

Observa-se que o projeto não reproduz permissivo vetado na LDO 2025 (art. 92, § 4º, do autógrafo) que dispensa a verificação de adimplência de municípios com menos de 65 mil habitantes para emissão de nota de empenho, a realização das transferências de recursos e a assinatura dos instrumentos a que se refere o caput, bem como para a doação de bens, materiais e insumos⁷⁷. A LRF estabelece as restrições de transferências de recursos inclusive como mecanismo de proteção às finanças do próprio ente recebedor, pressionando seus administradores a velarem pela higidez das contas públicas. Ao dispensá-las de forma incondicional para os municípios de menor porte, a LDO abandonaria recurso importante para proteção dos municípios contra a má gestão das finanças públicas.

Ressalta-se que foi mantido na proposta dispositivo que permite a celebração de ajustes sem indicação da localização geográfica exata do objeto, quando cláusula suspensiva permitir a apresentação

74 Art. 104. Se os recursos referidos no art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para o pagamento de precatórios não forem tempestivamente liberados, no todo ou em parte:

[...]

Parágrafo único. Enquanto perdurar a omissão, o ente federado não poderá contrair empréstimo externo ou interno, exceto para os fins previstos no § 2º do art. 101 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e ficará impedido de receber transferências voluntárias. (grifou-se)

75 Art. 167. São vedados:

[...]

XIII - a **transferência voluntária de recursos**, a concessão de avais, as garantias e as subvenções pela União e a concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na hipótese de descumprimento das regras gerais de organização e de funcionamento de regime próprio de previdência social. (grifou-se)

76 Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, **serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites**. (grifou-se)

77 Há de se questionar a juridicidade da inovação legislativa que a LDO anterior contemplava em seu autógrafo, e o PLDO vem de suprimir em sua redação, tendo em vista que, como lei sobre as leis do sistema constitucional orçamentário, a LRF (art. 25, § 1º) faculta à LDO a adoção de outras exigências para as transferências voluntárias, mas não o arrefecimento daquelas nela arroladas, por qualquer critério de elegibilidade adotado, como o porte do município beneficiário dos recursos.

posterior do projeto de engenharia (art. 96, § 2º). Também é mantida a previsão de uso de recursos de transferências para financiar estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental, anteprojetos e projetos básico e executivo de engenharia e estudos de licenciamento ambiental (art. 97). Dessa forma, seguir-se-ia admitindo o comprometimento de recursos ainda que, por ocasião da celebração do ajuste, o beneficiário da transferência não demonstre a especificação técnica do objeto ou mesmo sua factibilidade em termos de política pública, execução técnica ou impacto ambiental⁷⁸.

O art. 105 do PLDO 2026 trata de questão que ainda gera controvérsias no âmbito da União e entre os demais entes da Federação. Trata-se do custo de prestação de serviços por parte da instituição federal mandatária dos ministérios concedentes (papel atualmente desempenhado pela Caixa Econômica Federal)⁷⁹. As tarifas cobradas devem corresponder aos serviços prestados pela mandatária e compõem, para fins de cálculo e apropriações contábeis, o valor da transferência da União (art. 105, § 2º).

As despesas administrativas decorrentes das transferências devem correr, prioritariamente, à conta de dotações destinadas às respectivas transferências ou, em caráter subsidiário, de dotação consignada a programação específica (art. 105, § 3º). De forma similar à LDO 2025, o PLDO 2026 mantém o limite de dedução de 4,5% do valor a ser repassado, sendo que eventual excedente deverá correr à conta de dotação orçamentária do órgão concedente (art. 105, §§ 5º e 6º). O § 7º estabelece que, na hipótese de execução direta dos serviços de operacionalização e fiscalização das transferências pelo órgão repassador – inclusive aquelas vinculadas a transferências especiais –, a retenção de até 4,5% do valor das transferências (já autorizada pela LDO 2025) deverá custear exclusivamente esses mesmos serviços.

Deve-se observar que, em cenário de forte compressão das despesas por força da conjuntura fiscal da União, a determinação para que o órgão concedente absorva eventual excesso referente à tarifa de 4,5% pode inviabilizar a realização de transferência por falta de meios para custear a fiscalização, ou levar a que transferências ocorram sem a correspondente execução desse serviço, contrariando todos os princípios da administração pública e da responsabilidade fiscal. Certamente o problema seria melhor solucionado não em lei temporária, como é o caso da LDO, mas na legislação permanente, pela via do estabelecimento de parâmetros que conciliem a cobertura dos custos de fiscalização e a razoabilidade dos descontos incidentes sobre o valor das transferências ou sobre dotação consignada à programação específica, evitando-se impactar demasiadamente a já escassa capacidade operacional da administração pública federal.

Contudo, tratando-se de problema com potencial de afetar as transferências voluntárias que dependam da atuação da mandatária como agente fiscalizador, parece inevitável que a LDO adote alguma solução provisória. Nada obstante, a solução encontrada meramente preserva os beneficiários de transferências de terem descontos maiores de 4,5% a título de prestação de serviços pela mandatária (ou diretamente pelos órgãos repassadores), jogando o peso de eventuais excessos nesses valores de remuneração de serviços sobre os já comprimidos orçamentos de custeio dos ministérios.

78 Assente-se que o desenvolvimento de soluções complexas para projetos viáveis (como projetos executivos) ou para determinados aspectos decorrentes das licenças ambientais (como medidas mitigadoras previstas nas licenças prévias ou de operação) possa ser entendido como etapa avançada na execução regular dos projetos e, portanto, passíveis de algum tipo de apoio financeiro. O caso, contudo, é de prodigalidade para que a União aplique recursos em projetos de interesse local quando ainda não demonstrada a viabilidade ou caracterizado minimamente o objeto.

79 Pondere-se que essa questão surgiu quando, por meio da Instrução Normativa/MP nº 2, de 24/01/2018, e do “Termo Único de Credenciamento”, de 20/03/2018, o Poder Executivo reestruturou e elevou os preços a serem pagos às mandatárias pela execução dos serviços de gestão e fiscalização de repasses. Não obstante a adequação da contratação de serviços das mandatárias aos ditames legais e sua legitimidade, a condução do processo de credenciamento levou à definição de preços de forma, aparentemente, arbitrária e sem fundamentação técnica. Essa circunstância, combinada com a elevação significativa de alguns preços, levou à reação dos entes beneficiários e de parlamentares, resultando na fixação de limite de 4,5% do valor do instrumento pactuado.

11.2.1. Transferências ao Sistema Único de Saúde

Nos termos do que dispõe o art. 25 da LRF, “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”. Dessa forma, uma interpretação literal da norma levaria à conclusão restritiva de não haver transferência voluntária no âmbito do SUS.

Entretanto, o próprio § 3º do referido artigo afasta a interpretação ao dispor que não é aplicável sanção de suspensão de transferências voluntárias quando relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Portanto, a norma reconhece que transferências voluntárias ocorrem no âmbito do SUS. Dessa forma, entende-se que o caput do art. 25, ao tratar de “recursos destinados ao Sistema Único de Saúde”, pretendeu alcançar apenas as despesas de custeio com a manutenção do sistema.

Tal conclusão é hoje reforçada pela LC nº 141/2012, que regula a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde. Ao dispor sobre o rateio de recursos federais para os entes, a norma vedou restrições à entrega de recursos realizada na modalidade regular e automática, considerada transferência obrigatória destinada ao custeio de ações e serviços públicos de saúde no âmbito do SUS, sobre a qual não se aplicam as vedações do inciso X do art. 167⁸⁰ da Constituição e do art. 25 da LRF⁸¹.

Em que pese o disposto no § 1º do art. 25 da LRF, assim como ocorreu nos últimos anos, o PLDO 2026 prevê a não exigência de contrapartida de estados, Distrito Federal e municípios para transferência de recursos no âmbito do SUS, inclusive as efetivadas por meio de convênios ou instrumentos congêneres (art. 100).

80 Art. 167. São vedados:

[...]

X - a transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

81 Exigências para transferências voluntárias arroladas no § 1º, vedações para utilização em finalidade diversa da pactuada no § 2º e aplicação da sanção de suspensão de transferências no § 3º, precisamente por o caso em tela não tratar de transferência voluntária.

12. LIMITAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA (CONTIGENCIAMENTO)

12.1. DISPOSIÇÕES GERAIS

Os artigos 72 e 73 do PLDO 2026 dispõem sobre a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal, e estabelecem normas sobre a limitação de empenho e de movimentação financeira (contingenciamento). Esses procedimentos são implementados com a finalidade de sincronizar o ritmo de execução das despesas com o fluxo de arrecadação, como forma não apenas de prevenir a insuficiência de caixa, mas também de assegurar o cumprimento da meta de resultado primário.

Consoante o disposto no art. 8º da LRF, o art. 72 do PLDO 2026 prevê que a programação financeira e o cronograma anual de desembolso mensal serão estabelecidos, por ato próprio de cada Poder, do MPU e da DPU, até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Na fixação da programação, devem ser considerados os créditos adicionais e os restos a pagar.

Nesse contexto, o PLDO busca incorporar o mandamento do art. 3º, § 7º, da LC nº 200/2023, que impõe que os limites individualizados aplicáveis às dotações destinadas a despesas primárias sejam observados também no pagamento (inclusive à conta de restos a pagar), exceto quando as estimativas de receitas e despesas efetuadas durante o exercício financeiro indicarem que determinado montante de pagamentos excedentes não oferece risco ao cumprimento da meta de resultado primário.

Para acompanhar a observância da meta de resultado primário durante o exercício, o PLDO regulamenta o conteúdo do relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias (art. 73, § 4º). Dentre as matérias obrigatórias ao mencionado relatório, o projeto prevê a memória de cálculo das novas estimativas de receitas e despesas primárias; a revisão de parâmetros econômicos pelo Poder Executivo, dentre os quais as estimativas da variação real do PIB, da massa salarial dos empregados com carteira assinada, do IPCA, do INPC, do IGP-DI, a média da taxa de câmbio do dólar americano e a taxa Selic; os cálculos relativos à frustração das receitas primárias; a justificativa dos desvios ocorridos em relação às projeções realizadas nos relatórios anteriores.

Caso se constate que a arrecadação de receitas não será suficiente para o cumprimento da meta de resultado primário, considerado o limite inferior do intervalo de tolerância, o art. 73 do PLDO atribui ao Poder Executivo a tarefa de apurar o montante necessário de limitação de empenho e movimentação financeira. Ressalte-se que a LDO 2025, de modo distinto, prevê o centro da meta como ponto de referência para avaliação da necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira. A opção adotada no projeto de lei permite, assim, que a política fiscal seja conduzida sem ter como baliza o centro da meta.

Por fim, ainda em relação à limitação de empenho e movimentação financeira, incumbe ao Poder Executivo informar a parcela da limitação que cabe a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU até o vigésimo quarto dia após o encerramento do bimestre, por meio do relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Com base no referido relatório, os Poderes, o MPU e a DPU devem promover o contingenciamento por ato próprio, até o trigésimo dia subsequente ao encerramento do respectivo bimestre (art. 73, § 3º). O projeto estabelece ainda

que, em situações justificadas, o Poder Executivo poderá elaborar relatório extemporâneo, em caráter excepcional. Nesse caso, eventual contingenciamento será aplicável somente ao Poder Executivo.

12.2. DESPESAS RESSALVADAS DO CONTINGENCIAMENTO

O PLDO, em seu Anexo III, lista as despesas primárias e financeiras que são obrigações constitucionais ou legais. Essas despesas não estarão sujeitas à limitação de empenho e movimentação financeira, conforme estabelecido no § 2º do art. 9º da LRF⁸². Além disso, não estão sujeitas a contingenciamento as despesas vinculadas às fontes de recursos do FNDCT, salvo se a arrecadação das receitas correspondentes estiver abaixo do esperado, e aquelas que não se submetem aos limites de que trata o art. 3º da LC nº 200/2023 (art. 73, § 17).

No que se refere a despesas discricionárias necessárias ao funcionamento regular da administração pública, o PLDO estabelece que eventual contingenciamento deverá preservar um nível mínimo, equivalente a 75% do montante autorizado na lei orçamentária (art. 73, § 1º, inciso II), em conformidade com o disposto no art. 7º, inciso I e § 2º, da LC nº 200/2023. Note-se que essa proteção ocorre mesmo diante da possibilidade de descumprimento da meta de resultado primário e, nesse caso, servirá de justificativa para que não haja imputação de responsabilidade⁸³.

A proposta dispõe também que, no caso de eventual limitação de empenho e movimentação financeira, o montante referente ao Poder Executivo e a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações constantes da LOA 2026 classificadas como despesas primárias discricionárias. Entretanto, não serão consideradas as ações orçamentárias classificadas como atividade dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU (art. 73, § 1º, inciso I).

Conforme disposto na LDO em vigor, o projeto de lei prevê que o Poder Executivo possa constituir reserva financeira nos cronogramas ou limites de pagamento até o valor correspondente aos créditos adicionais em tramitação e ao eventual espaço fiscal demonstrado no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias. Os recursos reservados deverão ser totalmente liberados até o término do exercício financeiro, conforme estabelecido no art. 72, § 15, do PLDO 2026.

Por fim, cabe destacar que a proposta inclui nova disposição no § 5º do art. 72, permitindo que, caso não haja comprometimento do resultado primário necessário ao cumprimento da meta, sejam ampliados, com fundamento no relatório de avaliação de receitas e despesas primárias relativo ao quinto bimestre, os limites de pagamento, de forma proporcional ao montante das dotações dos órgãos do Poder Executivo, na forma do art. 73, § 1º, inciso I.

⁸² Mesmo que não houvesse disposição legal expressa que protegesse as despesas financeiras contra o contingenciamento, adotá-lo seria absolutamente inócuo para fins de dar cumprimento à meta de resultado primário, que considera exclusivamente as despesas primárias (não financeiras).

⁸³ Ainda que o agente não seja responsabilizado, o descumprimento da meta de resultado primário (considerado seu limite inferior) importará na aplicação das vedações previstas no art. 6º, caput e § 1º, da LC nº 200/2023.

13. ALTERAÇÕES NA LEI ORÇAMENTÁRIA E NOS CRÉDITOS ADICIONAIS

As normas que regem as alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais estão previstas nos artigos 52 a 71 do PLDO 2026. O propósito é determinar regras que permitam alterações em elementos definidores das dotações orçamentárias, especifiquem termos e condições para a abertura de créditos adicionais e, finalmente, propiciem a célere adaptação dos orçamentos públicos a mudanças na estrutura administrativa da União.

Esta seção do PLDO 2026 também disciplina o bloqueio de dotações orçamentárias com vistas ao cumprimento dos limites individualizados de despesas primárias estabelecidos na LC nº 200/2023.

13.1. DA ALTERAÇÃO DE ATRIBUTOS DA PROGRAMAÇÃO

O art. 52 prevê as hipóteses de alteração, por ato administrativo de Poder ou de órgão autônomo, de alguns elementos de classificação das dotações orçamentárias.

O PLDO 2026 mantém a possibilidade de, por ato próprio dos Poderes, do MPU e da DPU, serem efetuados remanejamentos, no âmbito do mesmo subtítulo, entre dotações destinadas a: (i) outras despesas correntes (GND 3), investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5); (ii) juros e encargos (GND 2) e amortização da dívida (GND 6); e (iii) pessoal e encargos sociais (GND 1), outras despesas correntes (GND 3), Investimentos (GND 4) e inversões financeiras (GND 5). Nesse último caso, os remanejamentos devem estar restritos ao programa “0901 - Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais”, ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e a pensões indenizatórias de caráter especial ou reparações econômicas e indenização a anistiados políticos. No caso de programações incluídas ou acrescidas por emenda parlamentar, os remanejamentos de dotações entre GNDs estarão condicionadas à solicitação ou à concordância do autor da emenda (art. 52, §§ 1º, inciso I, e 6º, inciso I).

A proposta mantém a previsão de que alterações nos nomes e códigos utilizados nas classificações orçamentárias poderão ser realizadas, por meio portaria do Poder Executivo, quando se destinarem a sanar erro de ordem técnica ou legal ou, desde que não impliquem mudança de valores e de finalidade da programação, quando houver necessidade de adequação à classificação vigente. De modo semelhante, prevê-se a possibilidade de alteração do identificador de resultado primário (RP) também por meio de portaria, exceto no caso de programações decorrentes de emendas parlamentares (art. 52, § 1º, incisos II, alíneas “c”, “e” e “f”, e III, alíneas “c”, “e” e “f”).

13.2. DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

O art. 53 do PLDO 2026 trata da abertura de créditos suplementares e especiais, da reabertura de créditos especiais e da hipótese de transposição, remanejamento ou transferência prevista no § 5º do art. 167 da Constituição.

O PLDO 2026 determina que as alterações relativas a créditos suplementares e especiais deverão ser compatíveis com a meta de resultado primário e com os limites individualizados aplicáveis às despesas primárias de que trata a LC nº 200/2023. A regra geral estabelece que a compatibilidade exis-

tirá sempre que referidos créditos não aumentarem o montante das dotações de despesas primárias consideradas na apuração da referida meta, ou submetidas aos mencionados limites (art. 53, incisos I, alínea “a”, e II, alínea “a”).

Há, contudo, exceções a essa regra geral. Mantém-se a compatibilidade com a meta de resultado primário quando o aumento de dotação estiver fundamentado no relatório bimestral de avaliação de receitas e despesas primárias, for relacionado a transferências constitucionais e legais a entes federados ou fundar-se em espaço fiscal demonstrado na exposição de motivos do projeto de lei de crédito adicional (art. 53, inciso I, alínea “b”, itens 1 a 3).

Estão disciplinados no art. 54 do PLDO 2026 os procedimentos e critérios para a apresentação de projetos de lei relativos a créditos suplementares e especiais. O prazo para envio ao Congresso Nacional foi fixado em 15 de outubro de 2026, exceto se destinados ao atendimento de despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais, hipótese em que o prazo passa a ser 29 de novembro de 2026. Foram mantidas diversas regras insculpidas em leis de diretrizes orçamentárias recentes, a exemplo do conteúdo da exposição de motivos, da segregação dos projetos de lei por tipo de crédito adicional (suplementar ou especial), das informações relativas ao excesso de arrecadação e ao superávit financeiro e dos ritos específicos para créditos adicionais referentes a despesas com pessoal (art. 54, §§ 1º ao 6º, 11 e 16).

Cabe destacar que, durante a tramitação do PLDO 2025, o Congresso Nacional incluiu dispositivo demandando que o Poder Executivo divulgasse informações atualizadas sobre o saldo do superávit financeiro do ano anterior, por fonte de recursos, após sua utilização na abertura de créditos adicionais, inclusive referentes a proposições em tramitação. Entretanto, o dispositivo (art. 51, § 17, da LDO 2025) não foi reproduzido no PLDO enviado pelo Poder Executivo, mudança que merece avaliação pelo Congresso Nacional.

Tendo em vista o dever de execução das programações previsto nos §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição, as exposições de motivos dos projetos de lei de crédito adicional devem justificar e indicar as consequências dos cancelamentos de dotações propostos sobre a execução de atividades, projetos, operações especiais e seus subtítulos (art. 54, §§ 3º e 16).

Em regra, as alterações orçamentárias propostas em projetos de lei de crédito adicional abarcam programações de um único Poder (art. 54, caput). Figuram como exceções as hipóteses em que o crédito adicional visa atender: despesas com pessoal e encargos sociais; benefícios devidos a servidores, empregados, militares e respectivos dependentes; indenizações e outros benefícios e pensões indenizatórias de caráter especial; ou auxílio-funeral e natalidade (art. 54, § 10, inciso I). Também constituem exceção os créditos adicionais relativos a programações decorrentes de emendas impositivas, classificadas com RP 6 e RP 7 (art. 54, § 10, inciso II).

Nos casos de projetos de lei que tratem de programação do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do MPU e da DPU, exige-se a indicação de recursos compensatórios para a abertura dos créditos suplementares e especiais. Após o recebimento do pedido de alteração orçamentária pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF), os respectivos projetos devem ser encaminhados ao Congresso Nacional, no prazo de 45 dias, à exceção daqueles relativos à despesa com pessoal, benefícios devidos a servidores ou a seus dependentes, sentenças judiciais e serviço da dívida (art. 54, § 14).

O art. 55 mantém o comando de que as propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na LOA 2026, quando relativas a programações de responsabilidade do Poder Executivo, serão submetidas ao Presidente da República, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a

justificativa e a indicação dos efeitos das anulações de dotações. No caso de créditos que indiquem anulações de dotações dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, o PLDO 2026 estabelece que a abertura será realizada por atos das respectivas autoridades máximas, observados os procedimentos estabelecidos pela SOF.

O art. 67 faculta ao Presidente da República delegar a competência para a abertura de créditos suplementares ao Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento e ao Ministro de Estado da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no âmbito, respectivamente, dos orçamentos fiscal e da seguridade social e do orçamento de investimento.

A abertura de créditos extraordinários é tratada principalmente no art. 56 do PLDO 2026. Entre as disposições, destacam-se a vedação de criação de código e título novos para ação já existente e a determinação de que, no caso de medidas provisórias que tenham perdido a eficácia ou tenham sido rejeitadas, os saldos das dotações não empenhadas durante sua vigência sejam reduzidos no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop) e no Siafi, por ato da SOF. Resalte-se que essa metodologia diminui a eficácia da análise do Poder Legislativo sobre esses créditos, dado que mesmo rejeitando a medida provisória, todas as despesas empenhadas serão preservadas. Nesse caso, os recursos que ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados para novas alterações orçamentárias.

O art. 61 trata da necessidade de ato exclusivo do Poder Executivo para reabertura de crédito extraordinário cuja medida provisória tenha sido editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro anterior. Diferentemente, a reabertura de crédito especial será efetivada, conforme o caso, por ato próprio dos respectivos Poderes, do MPU ou da DPU, responsáveis pelas programações objeto do crédito (art. 59), após a primeira avaliação bimestral de receitas e despesas, obedecidos os limites de despesas primárias aplicáveis a 2026.

No art. 62 do PLDO consta autorização para transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na LOA 2026, assim como em créditos adicionais, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, tanto quanto de alterações em suas competências ou atribuições. A condição necessária para o uso dessa faculdade é a manutenção da estrutura programática e das demais classificações das dotações orçamentárias. O tema é também tratado no art. 63, que dispõe sobre a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos no âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, nos termos em que se encontram previstos no § 5º do art. 167 da Constituição.

13.3. DO BLOQUEIO DE DOTAÇÕES

O art. 71 do PLDO 2026 mantém dispositivo de LDOs anteriores para exigir o bloqueio de dotações orçamentárias discricionárias a fim de prevenir o descumprimento dos limites individualizados aplicáveis às despesas primárias, estabelecidos na LC nº 200/2023. Esses bloqueios serão realizados a partir das informações dos relatórios bimestrais de avaliação de receitas e despesas primárias, quando esses projetarem aumento de despesas obrigatórias. Até o fim do exercício financeiro, por atos próprios, os poderes e órgãos deverão providenciar o cancelamento das dotações bloqueadas quando da abertura de créditos suplementares (necessários ao atendimento do aumento das despesas obrigatórias), ressalvada a possibilidade de reversão dos bloqueios com fundamento em relatórios bimestrais subsequentes.

O § 3º do art. 71 trata do bloqueio de programações decorrentes de emendas parlamentares. O dispositivo propõe que esse bloqueio seja realizado até a proporção aplicável ao conjunto das demais despesas primárias discricionárias do Poder Executivo federal, considerados os saldos não empenhados por autor e a execução equitativa das emendas (endereçada no art. 166, § 19, da Constituição).

Cabe destacar que na LDO 2025 foi vetado dispositivo que possibilitava o bloqueio de despesas primárias discricionárias decorrentes das emendas de comissão permanente e das parcelas de execução não impositiva de emendas de bancada estadual, na mesma proporção das demais despesas discricionárias do Poder Executivo. O veto foi justificado em decisão do STF proferida na ADPF 854, no sentido de que “quaisquer regras, restrições ou impedimentos aplicáveis às programações discricionárias do Poder Executivo se aplicam às emendas parlamentares, e vice-versa”.

14. ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DE INOVAÇÕES LEGISLATIVAS

O conteúdo do capítulo IX do PLDO 2026, destinado a regular a adequação orçamentária das alterações na legislação, repete muitas das regras vigentes na LDO 2025. As principais modificações, além dos itens de maior destaque, são analisadas a seguir.

A redação do caput do art. 133 determina que todas as proposições legislativas, suas emendas, e atos infralegais, que importem renúncia de receita ou aumentem a despesa obrigatória de caráter continuado da União, devem ser instruídas com demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

O teor do referido dispositivo incorpora, no caput e parágrafos, a limitação imposta aos decretos legislativos que constava do § 9º do art. 129 do autógrafo do PLDO 2025. Contudo, esta disposição foi vetada com a justificativa de que qualquer decreto legislativo, e não somente aqueles relativos a acordos internacionais, deve cumprir o regramento fiscal quanto à renúncia de receita ou criação de despesa. A redação ficou ambígua, uma vez que o art. 59 da Constituição já engloba os decretos legislativos ao dispor sobre o processo legislativo. Não é possível concluir se a intenção foi enfatizar que os tratados, acordos ou atos internacionais devem se sujeitar às regras de adequação ou se a intenção foi a de excluir do exame de adequação todos os demais decretos legislativos.

O § 1º do mesmo art. 133 estabelece que cabe ao proponente a elaboração e a apresentação do demonstrativo do impacto orçamentário-financeiro, o qual deverá conter memória de cálculo com grau de detalhamento suficiente para evidenciar as premissas e a consistência das estimativas. O § 2º, por sua vez, determina que a estimativa do impacto deverá constar da exposição de motivos ou de documento equivalente que acompanhar a proposição legislativa. Ressalte-se que esse dispositivo traz uma modificação em relação à LDO 2025, visto que a nova redação exige a estimativa também para as propostas de atos infralegais e de decreto legislativo.

Também cabe destacar que, contrariamente a previsão no PLDO 2024, para 2026 não perdura a exigência da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no documento que fundamenta a versão final da proposição legislativa. Destaque-se que as proposições normativas usualmente sofrem alterações durante a tramitação, muitas vezes tornando obsoletas a estimativas iniciais de impacto fiscal. Até mesmo o tempo de tramitação pode afetar a fidedignidade das estimativas originais. Dessa forma, estimativas elaboradas nos estágios finais de tramitação das proposições tendem a ser mais confiáveis.

O § 3º do mesmo artigo prescreve que o atendimento ao disposto nos incisos I e II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, dependerá, para proposições legislativas e propostas de decreto legislativo apresentadas pelo Poder Executivo e para a edição de seus atos infralegais, de declaração formal: (i) da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, para as receitas por ela administradas; ou (ii) do órgão responsável pela gestão da receita objeto da proposta, nos demais casos.

O § 4º disciplina a inclusão de medidas de compensação fiscal nas proposições legislativas. Reproduzindo previsão na LDO vigente, o dispositivo veda referência a outras proposições legislativas em tramitação como forma de compensação. Entretanto, é permitida referência a lei ou a ato infralegal publicados no mesmo exercício financeiro ou no anterior que registrem de forma expressa, precisa e específica, ainda que na exposição de motivos ou no documento que os tenham fundamentado, os

casos em que seus efeitos poderão ser considerados para fins de compensar a redução de receita ou o aumento de despesa.

Em consonância com o disposto no art. 24, § 1º, da LC nº 101/2000, o PLDO 2026 dispensa a compensação no caso de aumento de despesa com a seguridade social decorrente de: (i) concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente; (ii) expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados; e (iii) reajuste de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real (§ 5º do art. 133).

Conforme consta do § 6º, quando solicitados por presidente de órgão colegiado do Poder Legislativo, os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU fornecerão, no âmbito de suas competências, no prazo de sessenta dias, os subsídios técnicos relacionados ao cálculo do impacto orçamentário e financeiro associado à proposição legislativa. Essa redação esclarece que, embora os dados sejam fornecidos pelos órgãos enumerados no dispositivo, nesse caso o cálculo é de responsabilidade do Poder Legislativo.

O art. 134 do PLDO 2026 mantém a exigência de manifestação prévia do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento e Orçamento sobre a compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das proposições legislativas, dos tratados, acordos e atos internacionais e dos decretos legislativos, antes da edição das normas pelo Poder Executivo ou do envio das propostas ao Congresso Nacional.

O art. 135 do PLDO 2026 sinaliza que é incompatível com a futura Lei de Diretrizes Orçamentárias a proposição que: (i) aumente despesa sem observância da reserva de iniciativa privativa; (ii) aumente gastos com pessoal que resulte em: a) somatório das parcelas remuneratórias permanentes superior ao limite estabelecido no inciso XI do art. 37 da Constituição; b) despesa acima dos limites estabelecidos pela LRF; ou c) descumprimento dos limites de despesa primária estabelecidos pela LC nº 200/2023; (iii) crie ou autorize a criação de fundos sem regras específicas sobre gestão, funcionamento e controle, ou com disposições que estabeleçam atribuições ao fundo que possam ser realizadas pela estrutura departamental da administração pública federal; (iv) determine ou autorize a indexação de despesas públicas; (v) imponha ou transfira qualquer obrigação financeira decorrente da prestação de serviço público para a União, os estados, o Distrito Federal ou os municípios, sem a previsão dos recursos correspondentes, ressalvadas as obrigações assumidas espontaneamente pelos entes federativos e aquelas decorrentes da fixação do salário mínimo.

O art. 136 trata das proposições legislativas elencadas no art. 59 da Constituição e de atos infralegais que impliquem redução de receitas que não configurem renúncias previstas no art. 14 da LRF, ou aumento de despesas que não sejam obrigatórias de caráter continuado, nos termos do disposto no art. 17 da referida lei complementar. Essas proposições deverão estar acompanhadas das estimativas de impacto orçamentário-financeiro para o exercício em que entrarão em vigor e os dois subsequentes, com as premissas e metodologias de cálculo em grau de detalhamento suficiente para evidenciar a pertinência das estimativas elaboradas pelo órgão ou entidade proponente.

O PLDO 2026 inova em relação à LDO 2025, uma vez que passa a prever, no § 3º do art. 136, que a exigência se aplica também nos casos em que as proposições legislativas e propostas de atos normativos infralegais: (i) contenham remissão à futura legislação, estabeleçam parcelamento de despesa ou prevejam postergação do impacto orçamentário-financeiro; (ii) estejam em tramitação no Congresso Nacional; ou (iii) estejam em fase de sanção. Deve-se observar que essa previsão corresponde à disposição contida no § 8º do art. 133, aplicável a proposições e atos infralegais que impliquem renúncia de receita e aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

O art. 138 estabelece requisitos para a proposição legislativa ou o ato normativo regulamentador de norma constitucional ou legal que institua transferência obrigatória. Deverá conter: (i) critérios e condições para identificação e habilitação das partes beneficiadas; (ii) fonte e montante máximo dos recursos a serem transferidos; (iii) definição do objeto e da finalidade da despesa; e (iv) forma e elementos pormenorizados para a prestação de contas.

O art. 140 traz previsão de que, na estimativa das receitas e na fixação das despesas do Projeto de Lei Orçamentária de 2026 e da respectiva lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de emenda constitucional, projetos de lei e medidas provisórias em tramitação no Congresso Nacional. Isso significa que tais proposições, se consideradas no PLOA 2026, não exigirão compensação, pois estarão de acordo com art. 14, inciso I, da LRF.

O art. 141 prescreve que as proposições legislativas que vinculem receitas a despesas, órgãos ou fundos deverão conter cláusula de vigência da vinculação de, no máximo, cinco anos. Esse prazo ajuda a arrefecer o efeito não desejado da perda de flexibilidade orçamentária. O fato de ter vigência de cinco anos obriga os Poderes Executivo e Legislativo a reverem a vinculação periodicamente, antes do fim desse prazo, e avaliem a oportunidade e a conveniência de eventual prorrogação.

O art. 142 prevê que a proposta de criação ou a alteração de tributos de natureza vinculada será acompanhada de demonstração, devidamente justificada, de sua necessidade para o oferecimento dos serviços públicos ao contribuinte ou para o exercício do poder de polícia sobre a atividade do sujeito passivo. Essa regra se soma ao art. 141 com o intuito de desestimular a vinculação de tributos.

O art. 143 trata da concessão, renovação e ampliação de benefício tributário, exigindo que a proposição legislativa contenha: (i) cláusula de vigência de, no máximo, cinco anos; (ii) metas e objetivos, preferencialmente quantitativos; e (iii) designação de órgão gestor responsável pelo acompanhamento e pela avaliação do benefício tributário quanto à consecução das metas e dos objetivos estabelecidos.

15. TRANSPARÊNCIA

Em relação à transparência, o PLDO 2026 preserva os principais dispositivos constantes da LDO 2025. Como em anos anteriores, o tema foi tratado em capítulo específico, bem como por dispositivos esparsos no projeto de lei. O projeto de lei contempla diferentes tipos de informações relacionadas à transparência, que serão detalhadas individualmente nesta seção.

O art. 17 exige que órgãos e entidades disponibilizem informações atualizadas no Portal Nacional de Contratações Públicas e no Transferegov.br sobre contratos e transferências, inclusive com georreferenciamento das obras e identificação das categorias de programação e fontes de recursos.

Os critérios de publicidade e transparência da execução das programações decorrentes de emendas serão estabelecidos por ato do Poder Executivo, em até 60 dias a partir da publicação da LOA 2026 (art. 82).

Nos termos do art. 116, dados atualizados em formato aberto sobre recursos humanos e seus dependentes, no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU, serão divulgados em portais de transparência, nos respectivos sítios eletrônicos (art. 116). Tais informações comporão quadro informativo consolidado da administração pública federal, a ser divulgado no portal de transparência do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (art. 116, § 7º).

Cumpre às agências financeiras oficiais de fomento observar requisitos de sustentabilidade, transparência e controle previstos pela Lei nº 13.303/2016, regulamentada pelo Decreto nº 8.945/2016, e por normas e orientações do CMN e do BCB (art. 131, § 4º, inciso I). Também deverão publicar, bimestralmente, demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos governos estrangeiros (valores a partir de R\$ 1,0 milhão), bem como, até 30 de abril de 2026, relatório anual de impacto de suas operações de crédito na redução de desigualdades regionais, sociais, de gênero, de raça e de etnia, em portais de transparência dos respectivos sítios eletrônicos (art. 131, § 4º, incisos VI e VIII). O BNDES, especificamente, deverá publicar demonstrativo dos empréstimos e financiamentos concedidos no exercício financeiro de 2026 com recursos provenientes do FAT (art. 131, § 11).

Os arts. 153 a 168 do PLDO 2026 compõem o “Capítulo XI - DA TRANSPARÊNCIA”, que inclui seção específica dedicada à publicidade na elaboração, na aprovação e na execução dos orçamentos (arts. 158 e 159) e outra sobre disposições gerais (arts. 160 a 168).

O projeto de lei não contempla dispositivo que constou do autógrafo do PLDO 2025 (art. 154, § 1º, inciso I, alínea “v”), obrigando a publicação, em até cinco dias úteis, das atas das reuniões da Junta de Execução Orçamentária. Essa previsão foi vetada, conforme razões apresentadas pelo Executivo, por contrariar o interesse público, já que poderia divulgar documentos preparatórios de tomadas de decisão sobre política econômica antes da edição dos atos normativos correspondentes, em afronta ao inciso IV do art. 23 da Lei nº 12.527/2011.

Cumpre informar que foi mantida a exigência de publicação de relação atualizada de ações e respectivos subtítulos, discriminada por órgão e unidade orçamentária, nos quais serão apropriadas despesas de tecnologia da informação, inclusive *hardware*, *software* e serviços (art. 158, § 1º, alínea “t”). Por outro lado, o PLDO 2026 não apresentou dispositivo constante da LDO 2025 que prevê a publicidade em sítios eletrônicos de informações de gastos com enfrentamento a calamidades públicas reconhecidas pelo Congresso Nacional.

O art. 153 arrola informações mínimas, que devem constar nos sítios eletrônicos dos órgãos concedentes, sobre entidades privadas beneficiadas por subvenções sociais, contribuições correntes e de capital e auxílios.

Os arts. 154 a 156 versam sobre divulgações de informações relativas a contratos, convênios, termos ou instrumentos congêneres. Entre outras disposições, está a previsão de que os órgãos orçamentários manterão em sítios eletrônicos informações atualizadas dos valores pagos nos últimos três anos e a íntegra desses instrumentos, exceto quando tratarem de informações sigilosas na forma da legislação pertinente (art. 154). No caso de contratos de serviços de terceiros, devem ser divulgados também os nomes, CPF (com ocultação dos três primeiros dígitos e os dois dígitos verificadores), cargos e locais de exercício dos empregados (art. 156).

O art. 157 regula sítios eletrônicos de consulta à remuneração, subsídio, provento e pensão recebidos por membros de Poder e ocupantes de cargo, posto, graduação, função e emprego público, ativos e inativos, e por pensionistas, disponibilizados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo MPU e pela DPU. Deve-se possibilitar a consulta direta da relação nominal dos beneficiários e dos valores recebidos e a gravação de relatórios com a integralidade das informações disponibilizadas.

Recomenda-se, para assegurar a transparência e a compreensão das informações a respeito das verbas pagas a agentes públicos divulgadas de forma nominalmente individualizada, que se inclua exigência para que as verbas indenizatórias, compensatórias e/ou retroativas sejam detalhadas com designações específicas que indiquem explicitamente os fundamentos de cada parcela paga, vedada a utilização de designações genéricas, como “outras verbas indenizatórias” ou similares.

O art. 158 enfatiza a observância dos princípios da publicidade e da clareza e a promoção da transparência na gestão fiscal e impõe que se garanta amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração e à aprovação dos projetos de lei orçamentária e de créditos adicionais e à execução orçamentária. Para tanto, regula a divulgação de informações, inclusive prazos, em sítios eletrônicos sob responsabilidade do Poder Executivo e da CMO.

O art. 159 determina o encaminhamento do relatório de avaliação quadrimestral do cumprimento da meta de resultado primário ao Congresso Nacional, o qual subsidiará a realização de audiência pública no âmbito da CMO.

Nesse mesmo esforço de transparência, registre-se que o autógrafo do PLDO 2025 apresentou, nos §§ 2º e 3º do art. 108, a determinação de discriminar, na LOA, a atualização monetária da dívida mobiliária refinaciada como Juros e Encargos da Dívida (GND 2) e o principal refinaciado como Amortização da Dívida (GND 6), prevendo ainda ajuste obrigatório desses valores em até 30 dias após a publicação do orçamento. O dispositivo, entretanto, foi vetado com base no art. 29, inciso V, da LRF, sob o argumento de que a separação violaria o conceito legal de refinanciamento e criaria ambiguidade metodológica.

Em paralelo, a Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Ofício SEI nº 12924/2025/MF, propôs demonstrativo que evidencie, separadamente, o principal da dívida pública federal antes da atualização, a atualização monetária e os juros reais. O Relatório Final do PLOA 2025, contudo, classificou o quadro como mera atualização das informações complementares já previstas no Anexo II da LDO 2025, sugerindo que o detalhamento seja expressamente exigido na próxima LDO.

Diante desse histórico, recomenda-se que o PLDO 2026 inclua dispositivo que preveja a divulgação, no âmbito das informações complementares do PLOA 2026, de quadro sintético distinguindo o principal da dívida pública federal sem atualização, a atualização monetária e os juros reais. Essa medida estimulará a transparência sobre o custo efetivo da dívida pública sem contrariar a definição de refinanciamento estabelecida pela LRF.

Nas disposições gerais, o art. 160 regula a divulgação mensal dos valores autorizados e executados no âmbito do orçamento de investimento, o qual abrange apenas as empresas estatais não dependentes. Vale observar que o art. 168, ao dispor sobre o cadastro informatizado para consulta, com acesso público, das obras e dos serviços de engenharia dos orçamentos fiscal e da seguridade social, possibilita também a inclusão daqueles referentes ao orçamento de investimento, ressalvadas as informações protegidas por sigilo.

O art. 161, por sua vez, versa sobre divulgação de informações trimestrais dos serviços sociais autônomos e destinatários de contribuições dos empregadores incidentes sobre a folha de salários (Sistema S) e de informações dos conselhos de fiscalização de profissão regulamentada. No que se refere a essas entidades, dada a natureza tributária dos recursos que lhes são destinados, considera-se oportuno avançar na transparência do uso de tais recursos. Além dos valores de tributos arrecadados diretamente e dos transferidos pela União, caberia também a divulgação de eventuais renúncias de receita, de informações relativas à folha de pagamento e à remuneração de pessoal nos mesmos moldes aplicáveis aos servidores públicos (na dicção do art. 157 do PLDO 2026), da execução da receita e despesa nos mesmos termos em que são especificados os valores orçados (art. 161, inciso III) e do detalhamento do cumprimento dos objetivos legais e estatutários.

O art. 162 determina a disponibilização de informações da execução física e financeira de convênios e instrumentos congêneres celebrados com órgãos e entidades públicas e privadas, enquanto o art. 163 regula a disponibilidade de relatórios quadrimestrais de gestão fiscal de órgãos federais por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi). O art. 164 exige que o Poder Executivo informe ao Congresso Nacional sobre empréstimos concedidos pelo Tesouro Nacional a banco oficial federal.

Segundo o art. 165, cumpre ao Poder Executivo adotar medidas para elaboração de metodologia de acompanhamento e avaliação de benefícios tributários, financeiros e creditícios, designar órgãos responsáveis pela supervisão e avaliação dos resultados alcançados e elaborar metodologia de acompanhamento de programas e ações destinados às mulheres.

O art. 167 versa sobre o julgamento pelo Congresso Nacional das contas prestadas pelo Presidente da República referente ao exercício financeiro de 2025, estabelecendo prazo para que ocorra até o encerramento da sessão legislativa de 2026.

Por fim, registre-se que o art. 168 determina à União manter cadastro informatizado e de acesso público relativo a obras e serviços de engenharia financiados pelos orçamentos fiscal e da seguridade social. À luz das regras para projetos e ações estruturantes fixadas no art. 2º, § 1º, da LC nº 210/2024 e reiteradas no art. 87, § 5º, do PLDO 2026, esse cadastro deve funcionar como pilar de rastreabilidade entre o Obrasgov.br/CIPI (Cadastro Integrado de Projetos de Investimentos, registro centralizado previsto no art. 165, § 15, da Constituição), a proporção dos recursos para investimentos destinados à continuidade daqueles em andamento (prevista no anexo de agregados fiscais) e a eventual vinculação a emendas parlamentares. Contudo, permanece a lacuna: o Obrasgov/CIPI não permite vincular, de modo padronizado, o código do projeto/obra às programações orçamentárias corres-

pondentes ou não a emendas parlamentares, inviabilizando a verificação prévia de impedimentos técnicos e o controle social sobre a execução.

Diante disso, mostra-se oportuno aperfeiçoar o art. 168 para: (i) exigir que o cadastro incorpore campo obrigatório de identificação do projeto/obra (ID CIPI/Obrasgov) a ser vinculado às emendas; (ii) integrar, ainda que gradualmente, os dados do CIPI/Obrasgov ao módulo de emendas impositivas, de modo a emitir alertas sobre a situação dos investimentos e de projetos em andamento; e (iii) prever a publicação, junto aos atributos mínimos já listados, do histórico de execução físico-financeira comparado ao piso de investimentos definido no art. 10 da LC nº 200/2023. Isso poderá alinhar-se a requisitos de transparéncia, seleção de investimentos e execução orçamentária, além de facilitar o cumprimento das obrigações impostas pelo art. 45 da LRF e pela Resolução nº 1/2025-CN.

16. ESFERA ORÇAMENTÁRIA DAS EMPRESAS ESTATAIS

As empresas estatais integrantes da administração pública podem pertencer a qualquer das esferas orçamentárias, a depender de sua área de atuação e de estarem ou não classificadas como dependentes, nos termos do disposto no art. 2º, inciso III, da LRF:

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

A LDO 2025 flexibilizou a forma de inserção das empresas estatais no orçamento de investimento, permitindo àquelas que dependam de recursos da União migrarem dos orçamentos fiscal ou da seguridade social, desde que as transferências do Tesouro Nacional estejam amparadas por contratos de gestão firmados nos termos do art. 47 da LC nº 101/2000. Deve-se destacar que as empresas que recebem recursos por meio de contrato de gestão não perdem a condição de estatais dependentes, mas podem migrar para o orçamento de investimento. Essa possibilidade está sendo mantida no PLDO 2026 (art. 6º, § 1º, inciso III, alínea "e").

Trata-se de alteração substancial, pois até a LDO 2024 estariam dispensadas de figurar nos orçamentos fiscal e da seguridade social somente as empresas estatais que recebessem recursos da União exclusivamente em decorrência de participação acionária, fornecimento de bens ou serviços, pagamento de empréstimos e financiamentos e transferências para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea "c" do inciso I do art. 159 e no § 1º do art. 239 da Constituição. Assim, caracterizadas como estatais não dependentes por atenderem a essas condições, as empresas poderiam figurar no orçamento de investimento.

Além dessa inovação, não mais subsiste o comando presente na LDO 2024 que possibilitava às empresas estatais que não tivessem recebido ou utilizado recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal e de custeio em geral, ou que tivessem apresentado superávit financeiro de receitas próprias superior ao montante de recursos recebidos, apresentar plano de sustentabilidade econômico e financeiro, com vistas à revisão de sua classificação de dependência. O texto do PLDO 2026, reproduzindo a norma em vigor na LDO 2025, não faz mais menção à sustentabilidade financeira, limitando-se a dispor que a transição das empresas estatais dos orçamentos fiscal e da seguridade social para o orçamento de investimento deverá observar o disposto em ato do Poder Executivo (art. 6º, § 3º).

As alterações normativas contidas na LDO 2025 e no PLDO 2026 evidenciam movimento de maior liberalidade no enquadramento das empresas estatais quanto à esfera orçamentária, reduzindo o nível de controle do Poder Legislativo sobre essas entidades. Ao delegar a atos infralegais do Executivo a definição de elementos centrais sobre a "transição orçamentária", desloca-se a decisão para o Poder Executivo a respeito da dependência ou não das referidas entidades, enfraquecendo o papel fiscalizador do Parlamento.

É importante registrar que a reclassificação de uma empresa estatal como não dependente não é, por si só, algo negativo. As empresas integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social submetem-se às restrições aplicáveis aos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, tais como o teto de gastos, a limitação de empenho e movimentação financeira, a obrigação de registrar todas as operações no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

(Siafi) e a observância do teto remuneratório constitucional⁸⁴. Uma maior autonomia orçamentária, por sua vez, pode contribuir para o desenvolvimento da estatal de modo que possa mais bem cumprir a finalidade para a qual foi criada. Há, portanto, incentivos concretos para que as empresas estatais busquem a condição de não dependentes, com o objetivo de integrar o orçamento de investimento e afastar-se dessas limitações fiscais mais rígidas.

O ponto que merece atenção, contudo, é que a inclusão no orçamento de investimento de empresa que dependa de recursos da União, transferidos no âmbito de contrato de gestão, cria o risco de que continue a demandar recursos públicos de forma significativa, mas com menor grau de transparência e de sujeição a controles fiscais. Essa dinâmica pode comprometer a efetividade dos princípios constitucionais da responsabilidade

⁸⁴ Art. 37, § 9º, da Constituição:

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD



Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle – SF

Consultoria de Orçamento e
Fiscalização Financeira – CD

